

Partidos políticos y gobernanza de recursos naturales

Guía práctica para la formulación
de políticas



Quiénes somos

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, es una organización intergubernamental, constituida en 1995, con el único mandato de respaldar la democracia sostenible en el mundo. Actualmente, cuenta con 30 países miembro de diferentes partes del mundo. El trabajo de IDEA Internacional se centra en el desarrollo y el intercambio de recursos de conocimiento, en la facilitación del diálogo y en la contribución a las reformas de políticas públicas para lograr instituciones y procesos democráticos más efectivos.

Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales

El Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales es una organización independiente y sin fines de lucro que provee asesoría y lleva a cabo actividades de cabildeo en políticas públicas inspiradas en lecciones aprendidas sobre el terreno y con perspectivas desarrolladas a partir de investigaciones rigurosas. Compartimos nuestro conocimiento y experiencia libremente con los responsables de la formulación de políticas, parlamentos, partidos políticos, sociedades civiles y medios de comunicación, así como también nuestra campaña mundial para el mejoramiento de las normas internacionales. Estamos particularmente bien posicionados para convocar el diálogo orientado a las reformas y participar en actividades constructivas de cabildeo de políticas públicas.

© 2017 International IDEA y Natural Resource Governance Institute

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como su modificación, distribución o transmisión, por cualquier medio o procedimiento, incluidos el fotocopiado, la grabación u otro método electrónico o mecánico, sin la autorización previa por escrito de IDEA Internacional y el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales. [Para obtener autorización, contactar a info@idea.int o a info@resourcegovernance.org]

Leyenda de foto: Congreso de la República del Perú, Lima. Foto de ANDINA/Oscar Farje Gomero, con licencia Creative Commons

Partidos políticos y gobernanza de recursos naturales:

Guía práctica para
la formulación de políticas

Enero de 2017



© 2018 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

© 2018 Natural Resource Governance Institute

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 STOCKHOLM
SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int

Natural Resource Governance Institute
80 Broad Street, Suite 1801
New York, NY 10004
USA
Tel: +1 646 929 9750
Email: nrgi@resourcegovernance.org
Website: www.resourcegovernance.org

With the exception of the photographs, the electronic version of this publication is available under a Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication as well as to remix and adapt it provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication, and that you distribute it under an identical licence.

For more information on this licence visit:
<<http://creativecommons.org/licences/by-nc-sa/3.0/>>.

International IDEA publications are independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of International IDEA or the Natural Resource Governance Institute, or their respective Boards and Council members.

ISBN: 978-91-7671-146-0

Cover image: © Rudy Guerrero [© boris15/123RF Stock Photo; © lefpap/123RF Stock Photo; © neftali77/123RF Stock Photo; © irisphoto18/123RF Stock Photo]

Design and layout: KPR Group + Santángelo Diseño

Printed by Lettera Gráfica
Av. La Arboleda 431 - Ate
Lima, Perú
Tel: +51 340 2200

Tabla de contenidos

	Agradecimientos	iv
	Prólogo	v
	Prefacio	vii
	Resumen ejecutivo	ix
1	¿Por qué los partidos políticos son actores fundamentales en la gobernanza de los recursos naturales?	1
	Desafíos políticos de la riqueza en recursos naturales: La promoción de la democracia ante la captura de la élite	2
	Recuadro 1.1: Partidos políticos y espacio cívico	4
	Recuadro 1.2: Más sobre la brecha de implementación	5
	Recuadro 1.3: La interacción entre los partidos políticos y los actores formales e informales de control	8
	Desafíos económicos de la riqueza en recursos naturales: Garantizar beneficios duraderos en medio del secreto y la volatilidad	9
	Recuadro 1.4: El valor excepcional del diálogo interpartidario	12
	Siguientes pasos	13
2	Cómo los partidos políticos de seis países han influido en la gobernanza de los recursos naturales	15
	Noruega	17
	Israel	25
	Sudáfrica	31
	Ghana	41
	Malasia	51
	Perú	59
	Recuadro 2.1 Evolución de los contratos del gas de Camisea	63
3	Cómo pueden los partidos políticos formular posiciones de política	69
	Inicio del proceso	70
	<i>Hoja de trabajo A: Áreas temáticas</i>	74
	Diseño del proceso	77
	Recuadro 3.1: Composición del grupo de trabajo. Un ejemplo del partido Congreso Democrático Nacional de Ghana	78
	<i>Hoja de trabajo B: Consideraciones del grupo de trabajo</i>	79
	Recuadro 3.2: Posibles partes interesadas	82
	<i>Hoja de trabajo C: Partes interesadas</i>	85
	<i>Formulación de un plan de implementación del proceso</i>	
	<i>Hoja de trabajo D: Plan de implementación del proceso</i>	88
	<i>Hoja de trabajo E: Riesgos</i>	90
	Implementación del proceso	91
	Debate y redacción de la posición	91
	Recuadro 3.3: Esbozo sugerido de posición final	92
	<i>Hoja de trabajo F: Visión del partido</i>	94
	<i>Hoja de trabajo G: Posturas sobre las áreas temáticas</i>	95
	<i>Hoja de trabajo H: Preguntas finales</i>	133
	<i>Hoja de trabajo I: Plan de implementación</i>	134
	Recuadro 3.4: Formulación de posición de política en Ghana	138
	Conclusiones	141
	Referencias	142
	Anexo I: Términos técnicos y definiciones	144
	Anexo II: Programa del primer retiro del proceso multipartidario 2015–2016 en Ghana	147

Agradecimientos

La presente publicación no hubiera sido posible sin la valiosa contribución de muchas personas de todo el mundo. Nos gustaría expresar nuestro sincero agradecimiento a todos los profesionales, expertos y asociados que aportaron sus conocimientos y perspectivas.

A Femke Brouwer, Rebecca Iwerks, Kaisa Toroskainen y Dana Wilkins de NRGI, y a Alberto Fernández, Frank Kayitare y Gary Klaukka de IDEA Internacional, que hicieron posible la parte principal de este libro. También reconocemos y agradecemos a Catalina Perdomo, por su contribución en la etapa inicial de la redacción del presente texto, así como a Einar Steensnæs por compartir su experiencia directa, lo que enriqueció y mejoró la contextualización del contenido. También nos gustaría agradecer a Caspar van den Berg por hacer posible la adaptación de las hojas de trabajo de la publicación *Planificación estratégica para partidos políticos: Una herramienta práctica*. Llevaron a cabo una minuciosa revisión por pares tanto las personas antes mencionadas, como también Liz McGrath y Rob Pitman de NRGI, miembros del Comité de Productos de Conocimiento de IDEA Internacional, y Kgothatso Semela Serote, a quienes extendemos nuestro aprecio.

Los estudios de caso fueron escritos por Kaisa Toroskainen, Femke Brouwer, Adams Fusheini, Laury Haytayan, Alonso Hidalgo y Fernando Patzy de NRGI, con la asesoría de Tricia Yeoh, y fueron revisados por Matteo Pellegrini, Femke Brouwer y Andrew Bauer de NRGI, y por Frank Kayitare, Alberto Fernández y las oficinas regionales de IDEA Internacional. También le debemos un especial agradecimiento a Emmanuel Kuyole, Sam Bekoe, Duma Gqubule y Einar Steensnæs, por revisar los estudios de caso.

Prólogo

El precio del cobre se cuadruplicó entre el 2003 y el 2006, lo cual dio a Chile, el mayor productor del mundo, ingresos inesperados durante esos años. Pero, como ya es sabido, la bonanza experimentada gracias al cobre y a otros *commodities* no ha durado y los precios han disminuido desde entonces. En general, los precios de los *commodities* fluctúan de manera rápida e impredecible. Por lo tanto, la economía de un país no puede depender del precio de un recurso natural debido a sus efectos sobre la salud fiscal. Entonces, ¿cómo puede un país navegar en un entorno tan cambiante?

Durante una inesperada bonanza económica generada por los ingresos provenientes de los recursos naturales, cualquier Gobierno de un país rico en recursos podría verse tentado a gastar libremente. Lo más probable es que crezca el apoyo popular a corto plazo y que le vaya bien en las siguientes elecciones. Pero, en el largo plazo, hemos visto cuán riesgosas pueden ser esas políticas.

Afortunadamente el caso de Chile es distinto. Durante la década del 2000, en medio de un incremento significativo de los ingresos por el cobre, nuestra principal exportación y recurso natural, los más importantes actores políticos del país llegaron a un conjunto de acuerdos democráticos para garantizar que los ingresos fueran gestionados de manera responsable y utilizados para enfrentar la incertidumbre y las fluctuaciones económicas.

Con ese fin, mediante un proceso de construcción de consenso político, Chile realizó, en 2006 y 2007, un conjunto de reformas que incluían la aprobación del Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal y la posterior creación del Fondo de Estabilización Económica y Fiscal. Estos instrumentos colocan al país en una posición más segura para navegar por las inesperadas turbulencias económicas y las fluctuaciones en los precios de los *commodities* en el mundo. Además, proporcionan al país una estabilidad fiscal que permite la implementación de políticas de largo plazo con el objeto de crear mejoras sostenibles en la vida de todos los chilenos.

Al mismo tiempo, estamos progresando, aunque con mayor lentitud de lo que quisiéramos, hacia el logro de un consenso sobre otro tema: cómo cambiar nuestro modelo económico basado en la extracción y en la exportación de materias primas a uno basado en el conocimiento. Como todos los países de hoy, enfrentamos el reto de crear mejores condiciones para lograr un desarrollo sostenible.

Este esquema político que permite a Chile transformar sus recursos en un desarrollo sostenible e inclusivo no sería posible sin un sistema de partidos sólido, basado en plataformas, programas y debates. Aquí es, precisamente, donde se puede encontrar la clave fundamental para crear un entorno político adecuado. Solo cuando los partidos superan las políticas clientelistas y atraen a los ciudadanos mediante políticas reales, es posible crear un consenso en torno a elementos centrales de gobernanza. Además, las políticas programadas crean un nivel adicional de rendición de cuentas en los partidos políticos.

Por estos motivos, creo que esta publicación no es solo oportuna, sino también que aborda un tema fundamental que repercute en la manera como un país gestiona sus recursos naturales. Como se establece en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el desarrollo social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta. Al apoyar los procesos de formulación de posiciones de política, IDEA Internacional y el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales están apoyando la democratización de los recursos naturales, otorgando verdadero significado a la titularidad nacional y contribuyendo, sobre todo, a su transformación en un desarrollo sostenible e inclusivo.

Michelle Bachelet
Ex presidenta de Chile

Prefacio

Existe una fuerte correlación positiva entre la fuerza de la representación política en un país y la calidad de sus sistemas de gobernanza de los recursos naturales. Según dos proyectos de investigación emblemáticos —el índice de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional y el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (*RGI*, por sus siglas en inglés) del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (*NRGI*, por sus siglas en inglés)—, allí donde hay un acceso libre e igualitario al poder político, existen leyes, instituciones y prácticas más sólidas para ayudar a aprovechar plenamente la extracción de los recursos naturales y gestionar los ingresos resultantes. Estos temas —la buena gobernanza, apoyada por partidos políticos fuertes e informados— tienen el potencial de generar un desarrollo económico sostenible e igualitario para más de 1,800 millones de personas que actualmente viven en situación de pobreza en países ricos en recursos naturales.

Desafortunadamente, en los últimos tiempos escándalos de corrupción en distintos lugares del mundo dan testimonio del impacto negativo que los partidos políticos (por momentos motivados por los costos exorbitantes de las campañas políticas) pueden tener sobre los resultados de la gobernanza de los recursos naturales. En este sentido, cuando los sistemas de rendición de cuenta son débiles, los recursos se administran mal y el dinero alimenta la corrupción.

Y es que las buenas prácticas de manejo económico responsable no siempre están allí cuando se necesitan. En Ghana, durante el periodo previo a las elecciones de 2008, poco después de un descubrimiento de petróleo, los principales partidos políticos competían en prometer niveles de mayor prosperidad que traería la extracción al país. Esto generó intensas expectativas en la ciudadanía y, después de las elecciones, un gasto insostenible cuando el precio del petróleo estaba alto y un considerable déficit presupuestario y altos niveles de endeudamiento cuando el precio bajó.

Sin embargo, los partidos políticos también están bien posicionados para hacer frente a algunos de los mayores desafíos asociados con la riqueza en recursos

naturales: las expectativas infladas de los ciudadanos, el cortoplacismo político y los conflictos. Los partidos, estén en el poder o en la oposición, también pueden ayudar a enfrentar el tema fundamental de la reforma del sector extractivo. Como fue resaltado por el *RGI 2017*, existe una brecha generalizada entre lo que se adopta jurídicamente y lo que se lleva a cabo en la práctica, impulsada no solo por la limitada capacidad sino también por el deficiente control de la corrupción.

Nuestras organizaciones han respondido mediante el apoyo a los partidos políticos para que formulen y sigan posiciones de política sobre recursos naturales basadas en evidencia. Empezamos con el apoyo conjunto al diálogo multipartidario sobre políticas de gobernanza del petróleo, el gas y la minería, en Ghana, antes de las elecciones de 2016. Los cuatro partidos políticos con los que trabajamos desarrollaron posiciones detalladas, que incluyeron reflexiones sobre varios de los principales problemas que enfrenta el país. En vez de inflar expectativas, como sucedió durante las elecciones de 2008, las nuevas posiciones contribuyeron a un debate público más informado sobre temas como la transparencia, los beneficiarios reales, el ahorro y el endeudamiento. El impulso del diálogo se ha mantenido desde entonces, y el Gobierno está ahora avanzando con varias de las reformas propuestas.

Este informe parte de los éxitos y lecciones aprendidas en el proceso de formulación de políticas en Ghana, y se sustenta en seis estudios de caso de diferentes países adicionales, así como también en un conjunto más amplio de buenas prácticas en materia de participación partidaria y gobernanza de recursos naturales. Se hace evidente que los partidos políticos pueden afectar de manera significativa, para bien o para mal, la calidad de la gobernanza de los recursos naturales de sus países. Este informe plantea que los partidos políticos deben formular posiciones de política sobre gobernanza de recursos naturales claras y basadas en evidencia. También asesora sobre cómo podrían hacerlo, incluso mediante el apoyo de expertos y facilitadores y el uso de las hojas de trabajo que son el centro de este informe.

Nuestra esperanza es que el conocimiento y la orientación de esta publicación ayuden a los partidos políticos a afrontar los complejos desafíos de la gobernanza de los recursos naturales y a desempeñar un papel más activo para garantizar que la extracción de dichos recursos contribuya a un desarrollo sostenible de largo plazo que beneficie a todos los ciudadanos.

Daniel Kaufmann
Presidente y CEO
Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales

Yves Leterme
Secretario general
IDEA Internacional

Resumen ejecutivo

Un importante papel de los partidos políticos es garantizar que los recursos naturales se gestionen de manera transparente, con rendición de cuentas y en el mejor interés de largo plazo de sus países. Las investigaciones realizadas por el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) han identificado una fuerte correlación positiva entre la representación política, es decir el grado de acceso libre e igualitario al poder político por parte de los ciudadanos, y la fortaleza de las leyes, instituciones y prácticas vigentes para gestionar los recursos naturales.

Esta correlación tiene importantes implicancias en el mundo. La extracción de petróleo, gas y minerales puede financiar el desarrollo económico sostenible y equitativo para más de 1,800 millones de personas que viven en situación de pobreza en países ricos en recursos naturales. Sin embargo, la abundancia de recursos también conlleva un conjunto singular de desafíos conocidos como *la maldición de los recursos naturales*, desafíos que los **partidos políticos programáticos** -con posiciones de política informadas y de amplio alcance- están bien posicionados para ayudar a afrontar.

Un **partido político programático** es aquel que, predominantemente, genera políticas públicas, moviliza apoyo mediante elecciones y gobierna en base a posiciones ideológicas coherentes y consecuentes.

- **Tendencias autoritarias y espacio cívico limitado:** Según el índice *El estado de la democracia en el mundo* de Idea Internacional, los países en desarrollo que son ricos en recursos naturales obtienen una calificación promedio mucho peor en áreas fundamentales, como la representación política, que sus contrapartes no ricas en recursos¹. Este es un importante desafío porque, como lo señala el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017 (*RGI*), los países con espacios cívicos limitados suelen tener sistemas más débiles para gestionar los ingresos provenientes de esos recursos y para maximizar la extracción de valor². Sin embargo, los partidos opositores activos e informados pueden incrementar las oportunidades para debatir, desafiar políticas problemáticas y ejercer presión para lograr una mayor protección de los espacios cívicos.

1 Véanse los índices de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional en <<https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>>.

2 Véase el *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017* en <<http://resourcegovernanceindex.org/>>.

- **Brecha de implementación entre el marco jurídico y la práctica:** El Índice de la Gobernanza de *los Recursos Naturales 2017* halló que la mayoría de los países hacen esfuerzos por implementar políticas y leyes de recursos naturales. Al invertir tiempo para comprender mejor el marco jurídico vigente y las oportunidades y compensaciones en torno a los temas más apremiantes sobre la gobernanza de los recursos naturales, los partidos políticos están bien posicionados para identificar esas brechas y presionar para una mejor implementación en todas las ramas del gobierno.
- **Corrupción real y percibida:** Los altísimos ingresos y el relativo secreto asociado con el sector extractivo pueden atraer a actores nefastos que buscan la ganancia personal por encima de los mejores intereses de los ciudadanos. Mediante la formulación de posiciones reflexivas y claras sobre los recursos naturales que expliquen las opciones de política e incluyan sólidos compromisos en materia de transparencia y monitoreo, los partidos pueden reducir los riesgos de corrupción y prepararse para responder rápidamente en caso de que ocurrieran.
- **Conflictos e inquietudes locales:** La riqueza en recursos naturales se concentra a menudo en una pequeña área del país y aquellos que viven más cerca, habitualmente, absorben **más impactos negativos**. Esta situación puede conducir a conflictos, a estructuras de gobernanza paralelas y a reclamos para una mayor participación en los beneficios. Mediante las consultas y la representación inclusiva, los partidos políticos pueden ayudar a elevar las voces de las comunidades locales, responder a las inquietudes locales y ayudar a construir consensos en el ámbito regional y nacional.
- **Asimetría de la información:** Las empresas del sector extractivo suelen tener una ventaja considerable frente a los Gobiernos en términos de experiencia, fondos y acceso a información. Esto afecta no solo las negociaciones de contratos sino también la supervisión regulatoria, el régimen fiscal y las obligaciones ambientales y sociales. A la hora de desarrollar posiciones sobre los recursos naturales, los partidos políticos pueden llegar a comprender mejor los temas técnicos clave para ayudar a cerrar esta brecha de información.
- **Altas expectativas y pensamiento cortoplacista de los ciudadanos:** Las promesas económicas asociadas con la riqueza en recursos naturales pueden elevar las expectativas de los ciudadanos de obtener un desarrollo económico repentino y radical. Estas expectativas pueden promover gastos y endeudamientos excesivos, y dificultar a los Gobiernos a tomar decisiones de largo plazo, tales como el establecimiento de fondos de ahorro. El proceso de formulación de una posición de política sobre dichos recursos es una oportunidad para los partidos de considerar los costos y las compensaciones

de las diferentes opciones de política, así como consultar con las partes interesadas clave y comunicar a los electores y a otros partidos su visión general para ayudar a construir consensos.

- **Volatilidad del sector:** Los precios de los *commodities* fluctúan, lo cual puede limitar la posibilidad de gastar los recursos de manera eficiente. Con una posición de política sobre recursos naturales informada y de amplio alcance, los partidos están mejor equipados para responder a las dinámicas cambiantes.

Hay muchos ejemplos, positivos y negativos, de partidos políticos que desempeñan un papel en la gobernanza de los recursos naturales:

- **Noruega:** Los partidos políticos han desempeñado un importante papel en la construcción de un consenso en torno a políticas del sector petrolero, incluidos una estrategia general del sector, la gestión del fondo nacional de petróleo y la sostenibilidad ambiental.
- **Israel:** Entre el 2014 y el 2016, el partido opositor aprovechó su conocimiento sobre el marco de gobernanza de los recursos naturales y los controles al Poder Ejecutivo del país para revertir la acción unilateral del Gobierno que violaba las reglas de otorgamiento de licencias.
- **Sudáfrica:** El debate sobre la nacionalización del sector minero fue una característica resaltante en el proceso de formación de políticas en la alianza gobernante, y los desacuerdos al respecto ocasionaron que, finalmente, una facción se escinda y forme su propio partido político en 2013.
- **Ghana:** Después del descubrimiento de petróleo en 2007, la rivalidad política entre los dos principales partidos suscitó demasiadas promesas antes de las elecciones y excesivos gastos de los ingresos provenientes de los recursos petroleros después de ellas, en contravención de las reglas fiscales establecidas.
- **Malasia:** El intenso debate en torno a la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales puso de manifiesto las diferencias fundamentales entre los procesos de formación de políticas de las coaliciones gobernantes y los de las coaliciones opositoras, pero también incrementó el diálogo interpartidario.
- **Perú:** Los partidos políticos convirtieron la renegociación de un contrato de gas en uno de los principales temas electorales, lo cual también puso de relieve cómo el populismo y las políticas personales pueden inhibir la formulación de políticas basadas en evidencia.

En 2015 y 2016, NRGi e IDEA Internacional trabajaron estrechamente con cuatro partidos políticos de Ghana para formular posiciones detalladas de política sobre recursos naturales en algunos de los problemas más importantes que afrontaba el país. Estas posiciones se vieron luego reflejadas en sus plataformas de campaña electoral de 2016, y contribuyeron a informar mejor el debate público sobre temas como la transparencia, los beneficiarios reales y la gestión de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Esto representó un alejamiento significativo respecto de la retórica problemática retórica de las campañas previas, que habían elevado las expectativas públicas sobre el monto de los ingresos y el desarrollo que estos traerían. Hoy existe un mapa de ruta para que los partidos tengan una visión realista de los recursos disponibles y para que no se excedan en sus promesas en las campañas electorales.

Al formular posiciones de política informadas y de amplio alcance, los partidos pueden ayudar a garantizar que sus países logren los mejores acuerdos para la extracción de sus recursos, gestionen los ingresos para el mejor interés de largo plazo de los ciudadanos y eviten la maldición de los recursos naturales.

El proceso de formulación de posiciones de política sobre recursos naturales requiere:

- Objetivos y alcances claros
- Compromiso serio de los más altos niveles del partido y de aquellos que tienen la tarea de redactar la posición
- Planificación adecuada sobre la redacción de la posición y su aprobación
- Análisis detallado de las diferentes áreas temáticas, con apoyo de expertos del sector e información proveniente de amplias consultas

La **cadena de decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales** es la serie de decisiones que los Gobiernos toman en el proceso de transformación de la riqueza en recursos naturales en desarrollo sostenible de largo plazo, desde la exploración y el descubrimiento hasta el gasto de los ingresos que provienen de ello.

Por lo general, el proceso de formulación de políticas se divide en tres fases igualmente importantes: inicio, diseño e implementación. Esta última fase demanda más tiempo, al requerir que los participantes del grupo de trabajo consideren con detenimiento todas las áreas temáticas en la *cadena de toma de decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales*. A fin de desarrollar posiciones claras sobre las cuestiones clave que enfrenta el país, el grupo de trabajo debe evaluar la posición actual de la ciudadanía, el marco legal e institucional y los costos y compensaciones

asociados con las diferentes opciones de política. Debido a la naturaleza altamente técnica del sector, los partidos se beneficiarán de manera considerable del apoyo y la facilitación por parte de expertos³.

³ Además de IDEA Internacional y NRGi, organizaciones como la Fundación RAP en Argentina han realizado un gran trabajo en esta área. Para más información, véase <<https://fundacionrap.org/>>.

El presente informe considera que los partidos políticos desempeñan un papel crítico en el abordaje de los singulares desafíos políticos y económicos de la riqueza en recursos naturales. El capítulo 1 expone por qué los partidos políticos en los países ricos en recursos naturales son actores particularmente importantes en la gobernanza de dichos recursos, y aborda las maneras en que otras partes interesadas interactúan con las posiciones partidarias y los beneficios del diálogo interpartidario. El capítulo 2 describe seis estudios de caso de distintos países —a los cuales se hace referencia a lo largo de todo el informe— sobre el papel desempeñado por algunos partidos políticos en la gobernanza de los recursos naturales. El capítulo final y las hojas de trabajo acompañantes ofrecen una guía práctica para ayudar a los partidos políticos a formular sus propias posiciones de política sobre recursos naturales, basándose en el *Natural Resource Charter Benchmarking Framework (Marco Referencial de la Carta de los Recursos Naturales)* y en el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales. El conjunto completo se basa en la experiencia de NRGi y de IDEA Internacional, como también en nuevos análisis e investigaciones.



Proceso de formulación de política

INICIO DEL PROCESO

Determinar el objetivo y enfoque



Identificar retos más relevantes y soluciones



Determinar recursos necesarios



Hoja de trabajo A

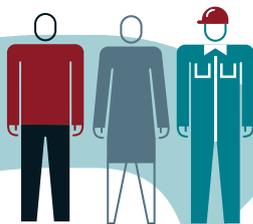
DISEÑO DEL PROCESO



Desarrollar un plan de implementación

Hoja de trabajo D
Hoja de trabajo E

Identificar a las partes interesadas a consultar



Hoja de trabajo C

Acordar la gobernanza del proceso



Hoja de trabajo B

Identificar a expertos del sector a incorporar



Composición y discusión de la posición

Hoja de trabajo F
Hoja de trabajo G
Hoja de trabajo H
Hoja de trabajo I

IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO

Levar a cabo consultas y finalizar posición



Diseminar la posición



Por qué los partidos políticos son actores fundamentales en la gobernanza de los recursos naturales

Los países ricos en recursos naturales tienen la oportunidad de transformar esta riqueza en un desarrollo sostenible de largo plazo. Desafortunadamente, muchos encuentran que estos mismos países tienen instituciones más débiles, mayores posibilidades de conflicto, una economía distorsionada y, a menudo, un menor desarrollo después de haber agotado su riqueza mineral. Este fenómeno, al cual suele llamarse *la maldición de los recursos naturales*, se relaciona con las características especiales de dicha riqueza: ingresos finitos, agotables, grandes y limitados a una localidad geográfica específica. Sin embargo, la maldición no es inevitable, y los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos de los países ricos en recursos pueden tomar decisiones que mejoren las opciones de que la extracción de esos recursos genere una riqueza sostenible. A lo largo de la pasada década, profesionales y académicos han trabajado para identificar qué decisiones pueden tomar los Gobiernos a lo largo del ciclo de vida de la extracción para hacer más probable el desarrollo de largo plazo⁴.

Los partidos políticos pueden desempeñar un papel clave en ayudar a que los países ricos en recursos adopten políticas que promuevan el desarrollo sostenible de largo plazo. La fortaleza de la representación política (como es medida por el índice *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional) se correlaciona fuertemente con aspectos de la gobernanza de los recursos naturales, tales como la extracción de valor y la gestión eficaz de los ingresos (medidos por el Índice de la Gobernanza de *los Recursos Naturales* de NRGÍ⁵). Esto quiere decir que cuando los partidos tienen la libertad de organizar y expresar sus puntos de vista -y las personas pueden votar de forma libre y limpia por sus candidatos- vemos evidencia de una mejor gobernanza de los recursos naturales.

4 A esto se refieren comúnmente como *la cadena de decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales*. Para más información, véase *La Carta de los recursos naturales*, en <<https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>>.

5 Según la base de datos del índice *El estado de la democracia en el mundo 2017* y del *Índice de la gobernanza de los recursos naturales 2017*, la categoría *Gobierno representativo* tiene un coeficiente de correlación de 0.7 con *Extracción de valor* y un coeficiente de correlación de 0.64 con *Gestión de ingresos*.

Programmatic political parties

are those that predominantly generate policy, mobilize support through elections and govern on the basis of consistent and coherent ideological positions.

Además de estos factores, sostenemos que los **partidos políticos programáticos** —partidos que cuentan con un conjunto coherente de posiciones de política que es usado para competir en elecciones, informar la formulación de políticas públicas y comunicarse con el electorado— son idóneos para mejorar la gobernanza de los recursos naturales. Cientistas políticos han encontrado que esos partidos están mejor posicionados para promover una

gobernanza responsable e inclusiva, que pueda contribuir a las políticas de desarrollo de largo plazo. Los países donde los partidos compiten principalmente sobre la base de políticas tienen mayor probabilidad de contar con instituciones más sólidas y mayores logros socioeconómicos⁶.

Desafíos políticos de la riqueza en recursos naturales: La promoción de la democracia ante la captura de la élite

Los partidos políticos se encuentran en una posición excepcional para abordar muchos de los desafíos políticos que surgen con la riqueza en recursos naturales, desde tendencias autoritarias a reclamos e impactos locales. Esta sección examina algunos de estos desafíos y el papel que los partidos pueden desempeñar en la atenuación de los riesgos y el aprovechamiento de las oportunidades.

Los partidos pueden contribuir a un debate público más informado y a reducir al mínimo las tendencias autoritarias

Los países ricos en recursos naturales tienen un mayor riesgo de liderazgo autoritario⁷. Este factor largamente estudiado se ve reforzado por los datos recientes del índice de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional. Allí se evidencia que los países en desarrollo que son ricos en recursos naturales tienen un puntaje promedio significativamente peor en materia de representación política que sus contrapartes no ricas en recursos naturales⁸. Una explicación de esta tendencia es que cuando los Gobiernos reciben grandes ingresos de unas pocas empresas, dependen menos de los impuestos pagados por los ciudadanos y son a su vez menos sensibles ante ellos (ver figura 1.1).

Sin embargo, los partidos políticos activos e informados pueden incrementar las oportunidades de debate y, cuando están en la oposición, pueden desafiar las políticas y las decisiones de gobernanza problemáticas. En Israel, por ejemplo, el partido de oposición aprovechó su conocimiento sobre el proceso de

6 Cheeseman, N. et al., *Politics Meets Policies: The Emergence of Programmatic Political Parties* (Estocolmo: International IDEA, 2014), XIV, disponible en <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/politics-meets-policies.pdf>>.

7 Ross, M., *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton University Press, 2012), p. 63.

8 Los países ricos en recursos naturales (según la definición del Fondo Monetario Internacional) obtuvieron un puntaje promedio de 0.48 en la categoría *Gobierno representativo* en los índices de *El estado de la democracia en el mundo*, disponible en <<https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>>. Los países no ricos en recursos naturales obtuvieron un puntaje promedio de 0.57. Este análisis excluye a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Figura 1.1
Tributación y rendición de cuentas

Sin recursos



Rico en recursos



otorgamiento de licencias y reglas antimonopólicas para presentar el caso a la Corte Suprema, que finalmente revirtió un contrato de producción impulsado por el primer ministro Benjamin Netanyahu⁹.

Malasia es gobernada por la coalición *Barisan Nasional* (Frente Nacional, en malayo) desde 1957. Saifuddin Abdullah, ex miembro de la dirección del partido, explicó: “En los cinco años que estuve allí, en ninguna reunión se discutió alguna vez la política [petrolera] de manera adecuada o a fondo. Las discusiones eran muy generales, sin ningún documento de posición”. Además, el público general y los medios de comunicación tenían fuertes limitaciones si intentaban plantear debates sobre las políticas del Gobierno. A pesar de estos desafíos, miembros de la coalición del estado de Sarawak han empezado a intentar usar al partido como un foro de debate, ya que no es posible hacerlo en otras partes. Ellos han delineado sus posiciones de política sobre el tema de la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales de manera clara, lo que contrasta con la política escrita y real del gobierno nacional. En este caso, el proceso de formulación de la plataforma nacional del partido ha sido una de las pocas oportunidades para que las ideas discrepantes logren la atención nacional¹⁰. En Uganda, el presidente Museveni viene gobernando por más de 20 años. En el

⁹ Véase el caso de Israel en el capítulo 2.

¹⁰ Véase el estudio de caso de Malasia en el capítulo 2.

Recuadro 1.1

Partidos políticos y espacio cívico

El Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017 halló que una gobernanza deficiente de tales recursos se correlaciona con un espacio cívico limitado. Esto quiere decir que es más probable que en los países con peores políticas de gobernanza de tales recursos, la sociedad civil y los medios tengan cierto grado de limitación —legal o física— para cuestionar al Gobierno o a las corporaciones¹². Los grupos de la sociedad civil y los periodistas que trabajan para una mejor gobernanza de los recursos naturales enfrentan crecientes amenazas a sus vidas, a la seguridad digital, a la libertad de expresión y a su posibilidad de organizarse. El resultado es que en países donde la rendición de cuentas y el cambio de políticas son más necesarios, hay poco espacio para el debate.

El espacio cívico limitado también puede afectar a los partidos políticos. Muchos partidos opositores están estrechamente vinculados a la sociedad civil y a los medios. Es así que, la falta de espacios para estos actores de control “informal” puede afectar el margen de acción disponible para que los partidos de oposición interactúen con los electores, representen puntos de vista alternativos y critiquen al Gobierno. Por ejemplo, en Malasia, el partido opositor enfrentó desafíos a la hora de buscar recursos para involucrar plenamente a todas las partes interesadas en la definición de su posición¹³.

Los partidos políticos también tienen la oportunidad de promover más espacios cívicos mediante la inclusión de la protección del espacio cívico en sus plataformas partidarias y la realización de consultas que propongan ideas y presenten opiniones, que de otra forma estarían restringidas por la falta de ese espacio.

periodo previo a las elecciones de 2016, el partido opositor Foro para el Cambio Democrático incluyó en su plataforma de campaña el debate sobre la gestión de los ingresos provenientes del petróleo y la lucha contra la corrupción¹¹. Aunque el partido no tuvo éxito en las elecciones, los temas que planteó cobraron relevancia entre los distintos partidos políticos en el Parlamento.

Los partidos políticos pueden ayudar a fortalecer las instituciones y cerrar la brecha entre las políticas y la implementación

El Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017 halló una amplia brecha entre las políticas de gobernanza de dichos recursos y la medida en que esas políticas son implementadas o monitoreadas. El índice encontró que la brecha era mayor en los países que mostraban un peor desempeño en gobernanza¹⁴. Algunas explicaciones son: (a) los desafíos de capacidad que

11 “Uganda: We are rebranding the party, FDC president Mugisha Muntu”, The Africa Report, 18 de julio de 2013, <<http://www.theafricareport.com/East-Horn-Africa/uganda-we-are-rebranding-the-party-fdc-president-mugisha-muntu.html>>.

12 Para más información, véase el *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017*, disponible en <www.resourcegovernanceindex.org>.

13 Véase el estudio de caso de Malasia en el capítulo 2.

14 Para más información, véase el *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017*, disponible en <www.resourcegovernanceindex.org>.

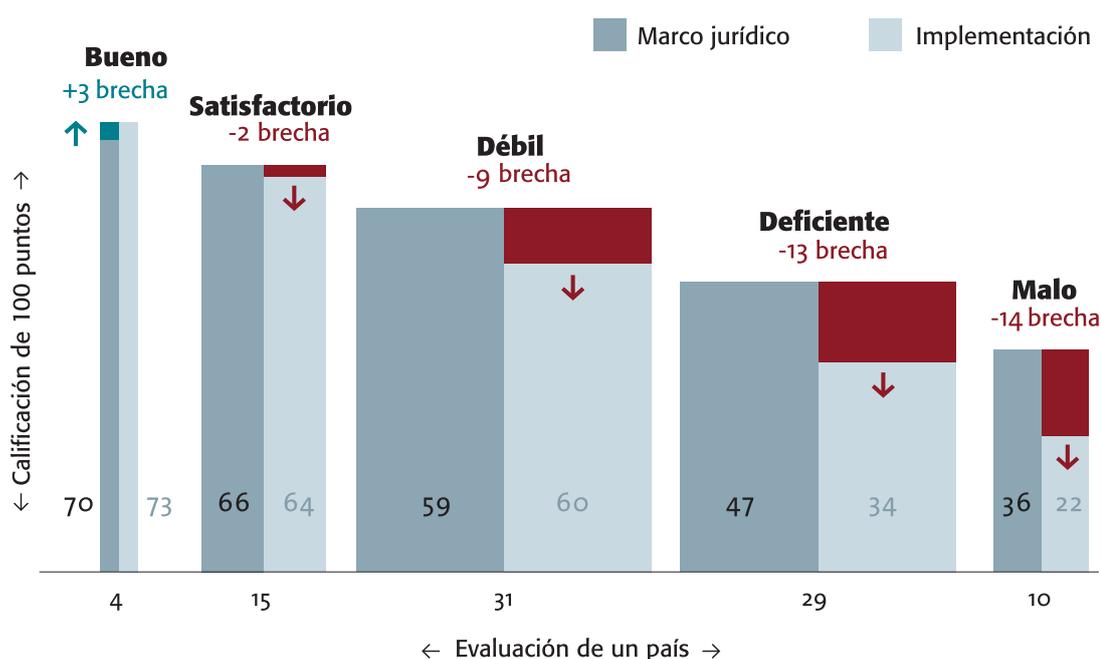
afroitan los países ricos en recursos naturales; (b) el compromiso institucional requerido para la implementación; y (c) los incentivos externos para la aprobación de leyes (recuadro 1.2)¹⁵.

Recuadro 1.2

Más sobre la brecha de implementación

- **Capacidad institucional:** Los investigadores han encontrado que los grandes ingresos provenientes de los recursos naturales crean incentivos para que las élites asuman conductas rentistas que les permitan acceder o controlar los ingresos para su propio beneficio. Estas conductas a menudo socavan el poder de las instituciones gubernamentales y, a veces, incluyen el debilitamiento intencional de recursos financieros y humanos en instituciones clave.
- **Necesidad de numerosos actores para la implementación:** La naturaleza técnica de los desafíos de gobernanza en el manejo de los recursos naturales puede segmentar las respuestas en muchas instituciones diferentes, alejando la toma de decisiones de una visión nacional compartida o del debate público. Si bien, relativamente pocos actores pueden traducir una visión nacional de la gobernanza de los recursos naturales a leyes o políticas, se requieren muchos actores en múltiples instituciones para asegurar que las políticas sean implementadas.
- **Incentivos externos:** Por último, también podrían haber existido incentivos externos (en particular de instituciones o donantes internacionales) para que los países aprueben una legislación sobre gobernanza de los recursos naturales que tal vez no cuente con una fuerte identificación de parte de la población local, requerida para su cumplimiento.

Los países con débil gobernanza de sus recursos naturales tienen menor probabilidad de implementar la regla que establecen



15 Ross (nota 7), p. 214.

Los partidos políticos informados y equipados con programas de gobierno detallados sobre recursos naturales, pueden aportar gran parte de la fiscalización necesaria para asegurar que las políticas existentes sean implementadas. En Israel, por ejemplo, el partido opositor pudo monitorear las opciones de gobernanza del partido de gobierno y recurrir, en última instancia, a instituciones de supervisión (en este caso la Corte Suprema) para frenar comportamientos que estaban al margen de las normas antimonopólicas y de licenciamiento¹⁶. Malasia es un ejemplo de país donde los partidos crean y abordan esta brecha. A fines de la década de 1990, el partido gobernante se mostraba reacio a otorgar regalías petroleras a los estados controlados por la oposición. Cuando la oposición ganó terreno tanto en el ámbito nacional como estatal, uno de los estados presentó una demanda exigiendo los pagos pendientes¹⁷.

El proceso de desarrollo de plataformas de los partidos políticos también es una importante oportunidad para que los políticos identifiquen las prioridades en base a evidencia, las que luego pueden ser consolidadas a través de diversas instituciones y ramas del gobierno. Dado que la afiliación partidaria puede incluir transversalmente tanto a instituciones parlamentarias como a secciones del Poder Ejecutivo, y la lealtad al partido a menudo sustituye al análisis individual de las políticas, los partidos están particularmente bien posicionados para recortar la brecha de implementación, fomentando la coherencia y el monitoreo frente a sus posturas partidarias en todo el Gobierno¹⁸. También pueden abogar para que se asignen los recursos financieros y humanos necesarios a las instituciones clave, incluidas aquellas que tienen el mandato de monitorear la implementación.

Las plataformas sólidas pueden ayudar a responder a la corrupción real y percibida

La gobernanza de los recursos naturales es un campo con alto riesgo de corrupción. Las altísimas rentas y la relativa opacidad pueden atraer actores nefastos que buscan el beneficio personal en desmedro de los mejores intereses del país. Cuando unos cuantos participan en la corrupción, todo el partido —y potencialmente todo el sistema de gobierno— puede quedar empañado. En Brasil, un escándalo de corrupción de 5 mil millones de dólares, que involucró a la empresa petrolera estatal, produjo el derrocamiento del partido de gobierno y las actuales protestas y descontento popular¹⁹. Una posición de política sólida sobre el manejo de los recursos naturales que incluya, particularmente, requisitos de transparencia y de control anticorrupción,

16

17 Véase el estudio de caso de Malasia en el capítulo 2.

18 Bryan, S. y B. Hofmann (eds) *Transparency and Accountability in Africa's Extractive Industries: The Role of the Legislature* (National Democratic Institute for International Affairs 2007)

19 Watts, J., "Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history?", *The Guardian*, 1 de junio de 2017, <<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>>.

puede reducir los riesgos de corrupción e incrementar la oportunidad para que otros en el partido reaccionen ante actos de dicha índole. El Partido de Acción Democrática, un partido de oposición en Malasia, incluyó en su plataforma medidas de transparencia, como la adhesión a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), y lo hizo, en parte, para distinguirse de la opacidad y la tendencia a la corrupción percibida en el partido líder²⁰. En un contexto más amplio, es precisamente la percepción de la corrupción, más que la evidencia concreta de la misma, la que puede informar las decisiones tomadas por los distintos actores.

La experiencia reciente en Israel demuestra los potenciales riesgos políticos de no contar con una estrategia de gobernanza clara. Una discrepancia sobre las buenas prácticas dentro del partido gobernante expuso al primer ministro y a miembros clave de su gabinete a un desacuerdo público respecto al proceso y el resultado del otorgamiento de una licencia. La discrepancia dentro del partido y la ausencia de medidas partidarias proactivas contra la corrupción hicieron que el acuerdo del primer ministro fuera fácil de atacar, lo que debilitó la posición política del partido y, potencialmente, la posición de negociación del país²¹.

Las plataformas inclusivas pueden construir consensos, responder a las inquietudes locales y reducir conflictos

Un desafío característico de la riqueza en recursos naturales es que a menudo se concentra en una pequeña parte del país. Aquellos que viven más cerca del lugar de extracción suelen absorber más impactos negativos que el resto del país y, en consecuencia, se sienten con mayor derecho a sus beneficios. Tomar en cuenta las voces locales de las áreas ricas en recursos puede ser un desafío en la toma de decisiones. En algunos casos, no hacerlo puede producir incluso conflictos. Los dos mecanismos de inclusión más comunes son: el de arriba hacia abajo, mediante el cual el Gobierno invierte en comunicación entre las regiones, y el de abajo hacia arriba, mediante el cual los puntos de vista de las comunidades locales son incorporados activamente en las posiciones del partido.

En Noruega y Malasia, la formulación de posiciones del partido es un camino para que las opiniones locales sean incluidas en los debates sobre políticas nacionales. Noruega es conocida por su consenso multipartidario en torno al desarrollo de un fondo soberano de ahorros. Sin embargo, se han producido desacuerdos respecto a la apertura de nuevas áreas de extracción en el Ártico y la canalización de los fondos petroleros hacia el desarrollo de infraestructura. Las visiones difieren de acuerdo a la proximidad a los sitios de extracción. El Partido del Progreso, que es fuerte en las zonas productoras de petróleo sudoccidentales,

20 Véanse el estudio de caso de Malasia en el capítulo 2 y *Malaysia Corruption Barometer 2014*, de Transparency International Malaysia, disponible en <<http://transparency.org.my/media-and-publications/press-release/ti-m-2014-malaysia-corruption-barometer-mcb-results/>> (que encuentran que los partidos políticos son percibidos como los actores más corruptos del país).

21 Véase el estudio de caso de Israel en el capítulo 2.

sienta una posición basada en la importancia que la inversión doméstica de ingresos del petróleo tiene en las negociaciones para conformar un gobierno de coalición²². Como se mencionó antes, en Malasia, los miembros del partido *Barisan Nasional* en Sarawak han trabajado para introducir los temas en torno a la distribución subnacional de ingresos petroleros en el debate nacional del partido.

Recuadro 1.3 La interacción entre los partidos políticos y los actores de control formales e informales

Los actores de control formales e informales —Parlamentos, tribunales, instituciones supremas de auditoría, grupos de la sociedad civil, periodistas y académicos— pueden desempeñar un importante papel en la ayuda a los partidos políticos para que informen y comuniquen sus posiciones de política sobre recursos naturales a los electores y faciliten la implementación de políticas.

Informando las posiciones de política

Al ser la gobernanza de los recursos naturales un tema tan técnico, muchos partidos han encontrado provechoso utilizar la información recopilada por los actores formales e informales de control como base para sus posiciones de política sobre dichos recursos. En Noruega, por ejemplo, tanto los partidos como los sucesivos gobiernos consultan con frecuencia a las instituciones académicas y a las organizaciones sin fines de lucro para entender las complejidades técnicas detrás de las diversas posiciones²³. Organizaciones de la sociedad civil en Colombia realizaron una amplia investigación sobre los vínculos entre la distribución subnacional de los ingresos y el desarrollo, a fin de informar los debates partidarios acerca de cómo distribuir mejor las regalías mineras entre las áreas subnacionales²⁴. De igual manera, los partidos políticos en Ghana invitaron a actores de la sociedad civil a presentar ponencias sobre gobernanza de los recursos naturales, cuando trataban de formular posiciones al respecto²⁵. El partido gobernante de Sudáfrica, el ANC, tiene incluso su propio *think tank*, al cual encarga muchas investigaciones.

Comunicación con los electores

Los problemas relacionados a la gobernanza de los recursos naturales son complejos. Las expectativas y la opacidad creada por el sector pueden hacer que los partidos políticos encuentren dificultades para plantear por sí solos argumentos sólidos y claros a favor de políticas de gobernanza de tales recursos. En muchos países, las coaliciones de organizaciones de la sociedad civil trabajan para defender buenas prácticas de gobernanza de los recursos naturales y para explicar la importancia de dichas cuestiones al público en general. En Timor-Leste, por ejemplo, la ONG Luta Hammutuk viajó a las aldeas de todo el país para explicar las perspectivas de nuevos descubrimientos petroleros y los argumentos relacionados con la

22 Véase el estudio de caso de Noruega en capítulo 2.

23 Véase el estudio de caso de Noruega en el capítulo 2.

24 Para más información, véase la página web del Foro Nacional por Colombia, disponible en <<https://www.foronacional.org/formulario>>.

25 Véase el estudio de caso de Ghana en el capítulo 2.

26 Para más información, véase la página web del Instituto Luta Hamutuk, disponible en <<http://www.lutahamutukinstitute.org/>>.

instauración de un fondo petrolero²⁶. Al construir con la población una opinión generalizada sobre cuestiones de gobernanza de los recursos naturales, Luta Hammutuk ayudó a los dos principales partidos políticos a enmarcar el debate sobre cómo gestionar mejor la riqueza petrolera del país en cuanto oportunidad para el desarrollo.

Apoyo a la implementación

Los actores de control también pueden ayudar a los partidos a lograr sus objetivos de gobernanza de los recursos naturales mediante el apoyo a la implementación. Durante la controvertida ronda de otorgamiento de licencias en Israel, la Corte Suprema israelí suspendió el acuerdo de gas a instancias de los partidos opositores²⁷. En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión fue decisivo para esclarecer quiénes eran los actores del partido que participaron en el esquema de corrupción relacionado con la empresa petrolera estatal y cómo se vieron envueltos. Las organizaciones de la sociedad civil mejoran cada vez más su capacidad de brindar a los políticos conocimientos prácticos y datos que apoyan la implementación y el monitoreo. Si bien adquirir capacidades necesarias para controlar apropiadamente los proyectos de extracción puede ser una tarea abrumadora para los partidos políticos, los informes de la sociedad civil sobre el uso de los ingresos y los impactos de la extracción pueden ayudar a los partidos a identificar dónde concentrar sus esfuerzos de monitoreo.

Desafíos económicos de la riqueza en recursos naturales: Garantizar beneficios duraderos en medio del secreto y la volatilidad

Los partidos políticos rara vez están bien equipados para abordar la complejidad económica relacionada a la gobernanza de los recursos naturales, como la asimetría de la información, las altas expectativas ciudadanas, la volatilidad de los ingresos y el agotamiento de los propios recursos de manera reflexiva y sostenible. Sin embargo, tener una posición de política clara e informada a la mayor brevedad posible puede ayudar a afrontar estos desafíos, maximizar los beneficios de la extracción y dar abasto a la ciudadanía por generaciones. Esta sección delinea los principales riesgos económicos asociados con los recursos naturales y el papel singular que los partidos políticos pueden desempeñar en su atenuación.

Las plataformas partidarias informadas en el ámbito tecnológico pueden ayudar a los países a conseguir buenos tratos para la extracción de los recursos naturales

Las empresas del sector extractivo tienden a tener más conocimientos y estar mejor asesoradas que los Gobiernos de los países ricos en recursos, lo que constituye otro desafío clásico para la gobernanza de los recursos naturales. Esto se aplica no solo a las negociaciones de contratos, sino también al diseño de los sistemas de otorgamiento de licencias, al régimen fiscal y al proceso de otorgamiento de licencias, así como a las obligaciones de contenido ambiental, social y local.

27 Véase el estudio de caso de Israel en el capítulo 2.

Esta brecha de información se debe a la naturaleza técnica de la industria, a opacidad deliberada por parte del sector privado y a la proximidad física de las empresas a los recursos. Esta asimetría, y la desconfianza que la acompaña, pueden propiciar que los Gobiernos no reciban el valor pleno de sus recursos naturales. En Tanzania, por ejemplo, el Gobierno acusó recientemente a Barrick Gold de declarar menos embarques de oro que los efectivamente efectuados en el periodo 2000-2007 a fin de pagar menos impuestos. El Gobierno terminó por detener temporalmente las exportaciones, y el debate consiguiente fue complejo, muy contencioso y sumamente costoso²⁸. A menudo, los países ricos en recursos necesitan tomar muchas decisiones complejas rápidamente, y las compañías que encuentran gobiernos con una comprensión incompleta de las cuestiones pueden aventajar a los mismos.

Cuando los partidos políticos formulan posiciones sobre gobernanza de los recursos naturales en detalle, crean la necesidad de que todo el partido incremente su comprensión de temas técnicos y mejoran sus opciones de responder a los desafíos desde una posición de conocimiento y fuerza. Faith Bikani, ex parlamentaria y presidenta del Comisión Parlamentaria sobre Recursos Minerales de Sudáfrica, explica: “Es importante que se debatan todos los temas exhaustivamente dentro del partido gobernante y las plataformas organizacionales, con el respaldo necesario de personas especializadas en minería y en política sobre minerales, de manera que, para cuando la comisión [llegue a una votación], [yo] esté en posición de tomar una decisión firme”. Esto es particularmente importante cuando los funcionarios de gobierno necesitan que se confíe en ellos para tomar decisiones rápidas en medio de negociaciones de contratos. Las posiciones partidarias claras también pueden ayudar a los Ministerios de Finanzas y de Minería, por ejemplo, a evitar prácticas aisladas y garantizar que sus compromisos con las empresas provengan de posiciones coherentes.

Los partidos pueden ayudar a manejar las expectativas mediante el respaldo a la planificación de largo plazo

Los grandes flujos de ingresos asociados a los recursos naturales crean a menudo expectativas muy altas en la población respecto a cambios repentinos y drásticos²⁹. Estas expectativas pueden dificultarles a los Gobiernos tomar decisiones de largo plazo —como la instauración de fondos de ahorro— que podrían proteger la economía de los impactos volátiles y distorsionados de los ingresos obtenidos por la tributación de la explotación de los recursos naturales³⁰.

En Ghana, donde se descubrió petróleo en 2008, los principales partidos políticos carecían de posiciones claras e informadas sobre gobernanza de los recursos

28 “Barrick Gold’s Tanzania deal may set expensive precedent: shareholders”, Reuters, 25 de octubre de 2017, <<http://www.reuters.com/article/barrick-gold-acacia-shareholders/barrick-golds-tanzania-deal-may-set-expensive-precedent-shareholders-idUSL2N1MZ1F4>>.

29 Ross (nota 7).

naturales y eran más permeables a estas expectativas populares. Durante el periodo previo a las elecciones de 2008, el presidente John Atta-Mills, entonces candidato del partido opositor, le dijo a una multitud de simpatizantes: “Este país tiene un montón de recursos. [...] Usaremos nuestros recursos de manera que puedan ustedes hacer lo que quieran”³¹. Cuando dos años más tarde se desplomaron los precios del petróleo, se hizo evidente que los partidos habían hecho poco por proteger al país de las conocidas trampas fiscales en las políticas cortoplacistas de gobernanza de los recursos naturales, y se habían sobregirado considerablemente frente al presupuesto cuando los precios estaban altos, solo para enfrentar un inmenso déficit presupuestario más adelante³².

Los partidos pueden facilitar respuestas rápidas a los cambios y a la volatilidad del sector

Los precios de los *commodities* fluctúan constantemente, produciendo gran impacto en la posibilidad de un país de gastar los recursos de forma eficiente³³. El ciclo de la vida de una mina cambia las opciones de política disponibles para un país, tal como lo hace el ciclo general de la producción de una serie de recursos naturales. Los inversores tienden a ser más reacios al riesgo ante nuevos productores, pero tienen menos que ganar cuando los recursos son explotados mayormente dentro del mismo país. Las políticas gubernamentales deben poder responder a estas dinámicas cambiantes.

En Perú, por ejemplo, el Gobierno descubrió un yacimiento de gas en 1984, pero le tomó más de 20 años empezar la extracción. En 2016, poco después de una caída drástica en los precios del gas, el país se enteró de que uno de los yacimientos era más pequeño de lo previsto, lo cual cambió la economía de la extracción. A fin de garantizar que el país siguiera obteniendo un buen precio por su gas, los partidos necesitaban tomar nuevas posiciones sobre el contrato, que fueron adaptadas a la nueva información³⁴. En este contexto, los partidos políticos deben ser flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes, a la vez que brindan recomendaciones de políticas que puedan atenuar dichas fluctuaciones y planificar para el largo plazo desde el principio. De manera similar, en Ghana, los partidos encontraron que la excesiva concentración en una determinada disposición legislativa los había dejado vulnerables a otros desafíos de política, cuando los precios del petróleo cayeron drásticamente. Los partidos aprovecharon la crisis de los precios del petróleo —y una deuda nacional muy alta que coincidió con la caída de precios— para crear posiciones de política más detalladas, que pudieran promover mejor el desarrollo en un entorno de precios bajos.

30 Collier, P, *Natural Resources and Conflict in Africa* (The Beacon, noviembre de 2009), <<http://the-beacon.info/countries/africa/natural-resources-and-conflict-in-africa/>>.

31 *Big Men*, documental dirigido por Rachel Boynton (2013: Boynton Films), 35:30.

32 Véase el estudio de caso de Ghana en el capítulo 2.

33 Para más información, véase *Falling Prices, Rising Risks: A Series on Low Commodity Prices*, Natural Resource Governance Institute, <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/collection/falling-prices-rising-risks-series-low-commodity-prices>>.

34 Véase el estudio de caso de Perú en el capítulo 2.

Recuadro 1.4

El valor excepcional del diálogo interpartidario

El diálogo interpartidario y la construcción de consenso son, por lo general, un gran desafío y un trabajo políticamente riesgoso. Sin embargo, la naturaleza de largo plazo de la riqueza en recursos naturales y la necesidad de que las soluciones de gobernanza de los recursos sean confiables hacen que el diálogo entre los partidos sea particularmente importante y, a veces, hasta esencial. Este recuadro presenta dos ejemplos de por qué, en el contexto de la riqueza en recursos, las políticas que pueden traspasar las fronteras de los partidos son beneficiosas para el país en su conjunto.

Gestión de los ingresos: gastar a largo plazo al ritmo que el país pueda absorber

Una buena gestión de los ingresos obtenidos por la tributación de la explotación de los recursos naturales requiere considerar los desafíos a corto plazo de la volatilidad y los desafíos a largo plazo de la capacidad de absorción y la agotabilidad. Si la respuesta a estos desafíos cambia con cada ciclo electoral, esto puede tener graves consecuencias para la economía. Como se señaló en el prólogo, Chile es un gran ejemplo de los beneficios de invertir en un consenso político. El país pudo capear las fluctuaciones de precios de los *commodities* mucho mejor que la mayoría de los demás países, gracias a reformas fiscales previsoras e instrumentos nacidos de su sólido sistema de partidos, basado en posiciones concretas y debates públicos. Noruega es otro ejemplo muy positivo, donde las reglas fiscales están respaldadas por una amplia convicción política sobre la importancia de la sostenibilidad de largo plazo y los límites de la capacidad de absorción de la economía interna.

Los partidos políticos en Timor-Leste han trabajado arduamente, con muchos reveses, para crear un sistema sólido de gestión de los ingresos petroleros. Cuando el país descubrió por primera vez petróleo, los dos partidos principales, el Frente Revolucionario para un Timor-Leste Independiente (Fretilin) y el Congreso Nacional para la Reconstrucción Timorese (CNRT), trabajaron juntos para aprobar leyes que crearan un fondo petrolero, con la intención de ahorrar ingresos para las futuras generaciones³⁵. Después de pocos años de recaudar ingresos públicos, los políticos se convencieron de que las necesidades del país en el corto plazo superaban los potenciales beneficios de largo plazo para las futuras generaciones. Por este motivo, el país trató de empezar a gastar el dinero del fondo. Ambos partidos comprendieron, rápidamente, que la capacidad de absorción del Gobierno y de la economía era tan baja que no podían gastar, de inmediato, grandes sumas de ingresos de manera eficiente. Así, los dos principales partidos trabajaron juntos para crear un plan estratégico nacional de 20 años, donde se priorizaba el gasto de una forma que incrementara la capacidad de absorción de la economía, como la inversión en el fortalecimiento de la fuerza laboral interna, en infraestructura complementaria y en sistemas gubernamentales de procesamiento³⁶.

35 Para más información, véase Triwibowo, D. y Seixas Miranda, N. A., *Investing for the Future: Timor-Leste's Petroleum Fund* (Natural Resource Governance Institute, 2016), <<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/investing-for-the-future-timor-lestes-petroleum-fund.pdf>>.

36 Democratic Republic of Timor-Leste, *Strategic Development Plan, 2011-2013*, versión presentada al Parlamento Nacional, <<http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/07/Timor-Leste-Strategic-Plan-2011-20301.pdf>>.

Términos fiscales y negociación con las empresas

El establecimiento de términos fiscales para las empresas extractivas es otro aspecto de la gobernanza de los recursos naturales que puede beneficiarse del diálogo interpartidario. Los países tienden a atraer a las empresas extractivas más fuertes y confiables cuando pueden ofrecer garantías de un marco fiscal estable y fiable. Si las empresas piensan que existe gran riesgo de que los términos cambien con cada ciclo electoral, es menos probable que los inversores elijan operar en aquel país o, más probablemente, exigirán términos poco razonables en un inicio.

En Zambia, después de 2008, se modificaba el régimen tributario minero con cada cambio en el liderazgo político. En consecuencia, una de las mayores empresas mineras suspendió sus operaciones hasta después de las elecciones nacionales en 2015, cuando pudo evaluar las condiciones reales para las operaciones de extracción. Un experto tributario, analizando el ciclo en Zambia, explica: “Esta situación aumenta las posibilidades de que los contribuyentes honrados exploten la ambigüedad legal para su propio beneficio, los contribuyentes no honrados evadan impuestos [y] en la administración tributaria la corrupción crezca”³⁷. En Argentina, la autoridad encargada de expedir licencias se ha desplazado entre gobiernos nacionales y subnacionales con transiciones entre los diferentes partidos³⁸. La participación del sector privado en la extracción oscila considerablemente en virtud de los resultados de estos ciclos electorales. En consecuencia, los proyectos extractivos son a menudo interrumpidos o los nuevos yacimientos siguen sin explorar hasta el cambio de partido. El diálogo interpartidario que construye consensos sobre estos temas puede ayudar a crear un marco que atraiga constantes inversiones y brinda buenas oportunidades para que el Gobierno maximice la captación de ingresos.

Siguientes pasos

Durante demasiado tiempo, los desafíos y riesgos asociados con la llamada maldición de los recursos naturales han impedido que los ciudadanos de los países ricos en recursos naturales se beneficien de esa riqueza. La extracción ha distorsionado las economías, ha hecho que los presupuestos de los distintos países sean vulnerables a la volatilidad de los precios de las materias primas, ha causado impactos sociales y ambientales duraderos y ha beneficiado solo a una pequeña élite del país y del extranjero. Los partidos políticos han desempeñado y pueden desempeñar un papel activo y bien informado para garantizar que los recursos naturales contribuyan a un desarrollo significativo y sostenible.

Los partidos políticos están bien posicionados para abordar los singulares desafíos políticos y económicos de la gobernanza de los recursos naturales

37 Hinfelaar, M. y J. Achberger, *The Politics of Natural Resource Extraction in Zambia* (Effective States and Inclusive Development Research Centre, 2017).

38 Bauer, A. et al., *Subnational Governance of Extractives: Fostering National Prosperity by Addressing Local Challenges* (Natural Resource Governance Institute, agosto de 2016), <<https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/subnational-governance-extractives-fostering.pdf>>.

debido a su capacidad de llegar a todas las esferas del Gobierno, por su influencia en las decisiones de política y por su cercanía a los ciudadanos. Los seis estudios de caso en el capítulo 2 destacan el impacto, tanto negativo como positivo, que pueden tener los partidos políticos, en el poder o en la oposición, sobre la gobernanza de los recursos naturales.

La mejor manera que tienen los partidos de asegurarse de estar contribuyendo de manera positiva es tener posiciones de política claras, informadas y específicas sobre las cuestiones clave que enfrenta cada país. El proceso mismo de formulación de tales posiciones, como se aborda en el capítulo 3, puede ayudar a poner al partido y al país en camino hacia una sólida gobernanza de los recursos naturales. Quizás más que nada, contar con una posición de política proporciona a los afiliados del partido y a los electores una referencia y un apoyo a la hora de formular, implementar y monitorear políticas sobre los recursos naturales.



Cómo los partidos políticos de seis países han influido en la gobernanza de los recursos naturales

Este capítulo examina más a fondo cómo los partidos políticos han influido, para bien o para mal, en los resultados de la gobernanza de los recursos naturales. Comprende seis estudios de caso de diferentes países, desarrollados para este informe y citados a lo largo de este informe. Cada uno de ellos es un análisis detallado de los procesos de formulación de políticas al interior de los partidos, y entre los partidos, del país del que se trata. Los estudios también se centran, por lo general, en una cuestión específica de política a lo largo de la cadena de decisiones de los recursos naturales.

- El estudio de caso de **Noruega** analiza el papel que desempeñan los partidos políticos en la construcción de consenso sobre la gobernanza del sector petrolero, y aborda, asimismo, la estrategia y la gestión del fondo petrolero en general, así como las recientes tendencias que reflejan cambios en el debate público.
- El estudio de caso de **Israel** examina cómo la oposición utilizó mecanismos institucionales de interposición de recursos para fiscalizar y revertir las acciones gubernamentales unilaterales en torno a un trato entre el Gobierno y las empresas que buscaban desarrollar el más grande yacimiento de gas del país.
- El estudio de caso de **Sudáfrica** estudia el proceso de formación de políticas dentro de la alianza gobernante y entre otros partidos en relación al debate que se dio en todo el país sobre la nacionalización del sector minero, que culminó con la escisión de una facción del partido gobernante para formar un nuevo partido político.
- El estudio de caso de **Ghana** analiza la creación de las normas de gestión de los ingresos provenientes del petróleo del país y los posteriores retos en la implementación originados por rivalidades políticas.
- El estudio de caso de **Malasia** examina los procesos de formulación de políticas de las coaliciones gobernantes y de oposición, con un foco sobre la dinámica entre los partidos políticos de Sarawak y el gobierno federal

respecto a la distribución de los ingresos provenientes del petróleo a los estados productores de dicho recurso.

- El estudio de caso de *Perú* se centra en las posiciones tomadas por los candidatos y sus partidos en las elecciones presidenciales de 2016, y los procesos mediante los cuales se formaron dichas posiciones, en especial, en relación al uso interno del gas frente a la exportación del mismo.

Estos estudios de caso se basan en un examen de textos académicos, periodísticos y de políticas, así como en entrevistas con representantes de partidos políticos y otras partes interesadas. Los principales partidos fueron entrevistados. Las preguntas de investigación examinadas en todos los casos están relacionadas con lo siguiente: procesos de formulación de posiciones de política dentro de los partidos; los procesos y el contenido de las negociaciones y el diálogo con otros partidos, con miras a comprender la dinámica que permitió tomar una decisión o llegar a un acuerdo; el papel de los grupos de interés, la sociedad civil, los electores, los expertos y los actores internacionales; y las lecciones para futuros procesos políticos.

Se seleccionaron los países en base a la diversidad geográfica y a la prominencia de cuestiones de gobernanza de recursos naturales en los debates políticos en épocas de elecciones o como respuesta a otras crisis, tales como decisiones importantes en el sector o cambios en el contexto externo como la caída de los precios del petróleo.

Estudio de caso: Noruega

La construcción de consenso político
sobre los recursos extractivos



© Marius Dobilas/ Shutterstock.com

Kaisa Toroskainen y Laury Haytayan

NORUEGA, INDICADORES CLAVE 2015

POBLACIÓN

5.2 millonesⁱ

INGRESOS POR RECURSO NATURALES COMO % DEL PIB

9ⁱⁱⁱ

PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Partido Laborista,
Partido del Centro,

PIB PER CÁPITA (PPA)

\$61,200ⁱⁱ

SISTEMA POLÍTICO

Democracia parlamentaria

Partido Demócrata Cristiano,
Partido Liberal,
Partido Verde,
Izquierda Socialista^{iv}

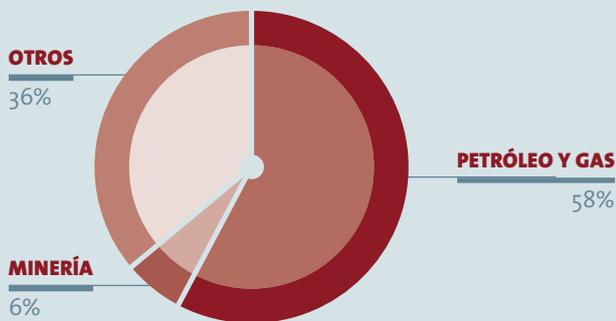
PRINCIPALES RECURSOS NATURALES

Petróleo, Gas

PARTIDOS GOBERNANTES

Partido Conservador,
Partido del Progreso

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES, 2015^v



i "DataBank 2015: Population, total", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

ii "DataBank 2015: GDP per capita (current US\$)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PPCD>.

iii "DataBank 2015: Total natural resource rents (% of GDP)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

iv Parliament of Norway (Stortinget), <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Parliamentary-Party-Groups>.

v "DataBank 2015: Fuel exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> y "DataBank 2015: Ores and metals exports as % of merchandise exports," World Bank (2015), <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.



Estudio de caso: Noruega

La construcción de consenso político sobre los recursos extractivos

Sistema político

El sistema político de Noruega es una democracia parlamentaria representativa con una monarquía constitucional. Bajo el liderazgo del primer ministro, el gabinete ejerce el poder ejecutivo. El poder legislativo recae tanto en el Gobierno como en el Parlamento (Storting), elegido dentro de un sistema multipartidario. Durante las últimas décadas, han gobernado principalmente coaliciones lideradas por el Partido Conservador y el Laborista. Entre las características específicas del sistema político noruego están los periodos parlamentarios fijos, lo que implica que no se puede convocar a elecciones durante el periodo parlamentario, y una tradición de Gobiernos de minoría.

Dotación de recursos naturales y gobernanza

Noruega descubrió petróleo en la década de 1960 y desde entonces es uno de los principales productores de petróleo del mundo. Las industrias extractivas en conjunto representaron el 15 por ciento del PIB y el 20 por ciento de los ingresos del Gobierno en 2015³⁹. La legislación y las políticas públicas determinan las funciones de las principales instituciones del sector —como el Ministerio de Petróleo y Energía, la Dirección General de Petróleo y la empresa Statoil—, así como las normas para la gestión de los ingresos provenientes del petróleo⁴⁰. Estos ingresos se depositan en el Fondo de Pensiones (llamado antes *el fondo petrolero*), dirigido por el banco central bajo la orientación del Ministerio de Finanzas, quien reporta en última instancia al Storting. El banco central gestiona las decisiones rutinarias de inversión⁴¹. La gobernanza de los recursos petroleros de Noruega, a través del Fondo de Pensiones y las normas presupuestarias⁴², ha sido ampliamente reconocida como estable, transparente y democrática.

Este estudio de caso analiza el papel que desempeñan los partidos políticos y la construcción de consenso en la creación de condiciones generales de gobernabilidad, así como algunas de las tendencias recientes que reflejan cambios en el panorama político de Noruega.

39 Las cifras reportadas por Norsk Petroleum y el Banco Mundial pueden diferir. Véase <http://www.norskpetroleum.no/en/economy/governments-revenues>.

40 *Resource Governance Index* (Natural Resource Governance Institute, 2013), http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/norwayRGI2013.pdf.

41 Norges Bank Investment Management, <https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model>.

42 “Un principio fundamental de la política fiscal noruega en la denominada regla presupuestaria. Esta establece que en el curso de un ciclo de negocio, el gobierno solo puede gastar el rendimiento real previsto del fondo, estimado en un 4 por ciento por año” (trad. nuestra). Véase <https://www.nbim.no/en/the-fund>.

Diálogo y construcción de consenso: el fondo petrolero

El fondo petrolero, llamado luego el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega, fue creado en 1990. Antes de la constitución del fondo, los ingresos fluían directamente al presupuesto nacional, lo que preocupaba a los noruegos por el temor a los efectos de *la enfermedad holandesa*, entre ellos la apreciación de la divisa nacional y la consiguiente caída de los sectores exportadores de productos no extractivos. En este contexto, de acuerdo a Per-Kristian Foss, parlamentario, ex ministro de Finanzas del Partido Conservador y auditor general, “no era difícil llegar a un consenso sobre el fondo, ya que tanto el Partido Conservador como el Partido Laborista estaban de acuerdo en que era imposible introducir de inmediato todo el dinero petrolero en la economía noruega”.

“La cultura política no consiste en estar siempre de acuerdo, sino en negociar y luego comprometerse con el resultado negociado, lo cual es necesario para alcanzar un amplio acuerdo”.

Marit Arnstad, parlamentaria

El Ministerio de Finanzas había presentado ya en 1983 su propuesta original de instaurar el fondo, cuando el Partido Conservador, los Demócratas Cristianos y el Partido del Centro estaban en el Gobierno. Ellos redactaron los principios de la estructura, la gestión y la gobernanza del fondo, así como la regla fiscal que estipulaba que no debía transferirse al presupuesto nacional más del rendimiento promedio de los activos. Posteriormente, llegó al poder el Partido Laborista, que fijó las reglas y las instituciones en base al acuerdo de resguardar la economía de la enfermedad holandesa. Es así que todos los principales partidos políticos participaron en el acuerdo sobre el diseño de los principios del fondo y la regla fiscal. También contribuyó al consenso político el que a mediados de los 80, cuando se redactaron las reglas del fondo, los ingresos provenientes del petróleo eran bastante modestos, y por lo tanto la creación de reglas no provocó intensos debates políticos. Durante los años siguientes, los sucesivos gobiernos siguieron comprometidos con estos principios. La oposición también ha respaldado ampliamente los retiros puntuales más voluminosos del fondo, después de la crisis financiera de 2009 y 2010 y la caída de los precios del petróleo en 2015.

En el consenso original sobre el fondo petrolero, los únicos partidos que no participaron fueron Izquierda Socialista y el Partido del Progreso. Más tarde, ambos fueron críticos del fondo y abogaron por un mayor gasto de los ingresos del petróleo. Los principales partidos “usaron muchas habilidades pedagógicas”, como describió Marit Arnstad, parlamentaria y ex ministra de Petróleo y Energía del Partido del Centro, para convencer a los partidos y a los votantes que criticaban los riesgos de gastar en exceso los ingresos del petróleo. Es interesante señalar que cuando el Partido del Progreso formó parte de un gobierno de coalición con el Partido Conservador en 2013, su posición sobre el fondo petrolero se volvió más moderada, lo cual refleja la necesidad de negociar y transigir cuando se está en el gobierno.

A pesar del amplio consenso sobre los principios básicos del fondo petrolero y la regla fiscal, ha habido un intenso debate sobre la estrategia de inversión del fondo, y tanto los partidos como el Parlamento han desempeñado un papel crucial en esa discusión. La propuesta de excluir de la cartera de inversión del

Recuadro 2.1

Formulación de la posición de política del partido

Los partidos políticos noruegos siguen el ciclo electoral de cuatro años en el desarrollo de sus programas políticos. Estos programas son aprobados en las reuniones de los congresos de los partidos, habitualmente uno o dos años antes de las siguientes elecciones generales. Durante el desarrollo del programa, es común la consulta amplia y frecuente con las instituciones académicas, los electores y la industria.

La mayoría de los partidos están ampliamente de acuerdo con el sistema general de gestión de los ingresos, pero la estrategia de inversiones del fondo petrolero y la apertura de las zonas árticas a la exploración han dividido a los partidos internamente, y se ha ganado votaciones por estrechos márgenes. Las posiciones de los partidos se deciden por votación, después de lo cual los afiliados del partido se comprometen a respetar la decisión de la mayoría.

Los partidos establecidos han desarrollado su capacidad de comprensión e investigación sobre el sector petrolero a lo largo de décadas. Rasmus Hansson, vocero del Partido Verde y parlamentario por vez primera en 2013, reflexiona sobre la capacidad de un pequeño partido cuando se formula la propuesta de eliminar de forma gradual las actividades petroleras en los siguientes 20 años: “Comparado con un partido grande, tenemos una capacidad de investigación limitada para calcular los efectos financieros exactos de esa medida. Gran parte de nuestra experiencia proviene de las ONG. Pero nos hemos basado en la lógica y sostenemos que la reducción progresiva del petróleo no es una cuestión de ‘si...’, sino de ‘cuándo y cómo’. Cada vez más, los otros partidos están tomando seriamente esta posición”.

fondo a las empresas de la industria de combustibles fósiles fue presentada por primera vez en el Parlamento en 2013 por el Partido Verde, nuevo en el Parlamento. Al principio, esta propuesta fue aplastada por una abrumadora mayoría. Sin embargo, meses después, el partido Izquierda Socialista propuso el mismo tema. El Gobierno, liderado por el Partido Conservador, se opuso inicialmente a estas propuestas y estuvo a favor de criterios de inversión puramente económicos, excluyendo solo a unas cuantas industrias, como las empresas tabacaleras, en base a criterios éticos. Luego de las negociaciones, se remitió al Ministerio de Finanzas una propuesta de exclusión de las empresas carboníferas, pero no de otras empresas intensivas en combustibles fósiles, para que fueran planificadas con mayor detalle, la cual fue finalmente aprobada por el Parlamento en 2014⁴³.

Los procesos de toma de acuerdo sobre la instauración del fondo petrolero y sus criterios de inversión reflejan la cultura política de Noruega: transacciones y negociaciones. Arnstad, parlamentario por el Partido del Centro, subraya que la cultura política no consiste “en estar siempre de acuerdo, sino en negociar y luego comprometerse con el resultado negociado, lo cual es necesario para

43 Véase <https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/guidelines-for-observation-and-exclusion-from-the-fund>.

alcanzar un acuerdo amplio”. Foss lo describe como “establecer un equilibrio entre los acuerdos y los desacuerdos. Por ejemplo, uno puede estar de acuerdo con un sistema tributario, y aun así estar, de vez en cuando, en desacuerdo sobre los niveles de impuestos”. La minoría y los gobiernos de coalición fuerzan incluso a los partidos más grandes a llegar a acuerdos debido a dos motivos: en primer lugar, cuando cualquier partido puede llegar a conformar el siguiente Gobierno luego de las elecciones, esto lo alienta a ser constructivo incluso cuando está en la oposición. En segundo lugar, los partidos se ven desalentados a efectuar promesas irrealistas preelectorales, debido a que probablemente tendrán que negociar un programa de gobierno con otro socio de la coalición.

“Un electorado informado también exige a los partidos que rindan cuentas sobre el tipo de acuerdos en que participan”, dice Foss. Aun cuando en una

Recuadro 2.2

La importancia del diálogo interpartidario en la construcción de consenso: una experiencia personal

por Einar Steensnæs, ex ministro de Petróleo y Energía, Partido Demócrata-Cristiano

Como ministro de Petróleo y Energía en un gobierno minoritario de coalición (2001-2004), yo era responsable de la preparación de una propuesta para un mayor desarrollo de las actividades petroleras en la zona ártica de Noruega. Entre los partidos del gobierno de coalición, había un fuerte desacuerdo respecto a qué zonas podían ser abiertas a nuevas actividades petroleras.

Para asegurar una propuesta equilibrada aceptable tanto para el Gobierno como para la amplia mayoría del Parlamento, promoví una vasta ronda de consultas e invité a la industria petrolera, a las organizaciones ambientales, a los institutos de investigación y a representantes de los gobiernos locales para que plantearan sus puntos de vista. En las declaraciones por escrito que recibí, la mayoría de las entidades consultadas sostuvieron sus posiciones originales, que me eran bien conocidas, y no trajeron ninguna perspectiva nueva a mi trabajo.

Luego invite a algunos de ellos para conversar de manera confidencial en mi oficina y les expliqué que yo iba a sugerir una posición equilibrada entre los extremos del debate, dándoles la oportunidad de influir sobre dónde debería colocarse el punto de acuerdo. Algunos de ellos advirtieron que tenían la oportunidad de influir en el perfil de la propuesta gubernamental y me dieron oralmente algunos puntos de vista complementarios para ser incorporados a la decisión final. Estas consultas me aportaron una valiosa perspectiva de las oportunidades para una solución políticamente alcanzable que estaba cercana a mi evaluación y a mis prioridades como ministro. Con un borrador adaptado, encabezé después reuniones de diálogo interpartidario con los partidos gobernantes, como también con la oposición en el Parlamento.

Solo después de estas reuniones y audiencias, me dirigí al Gobierno con mi sugerencia del camino a seguir. Aunque los partidos no estuvieron de acuerdo inicialmente, no fue muy difícil obtener el respaldo de la coalición gobernante, debido a que todos los partidos en el Gobierno eran conscientes de que era necesario llegar a un acuerdo entre los diferentes puntos de vista para conseguir la mayoría en el Parlamento. La propuesta, con unas cuantas anotaciones, fue respaldada unánimemente en el Storting (Parlamento).

encuesta de 2011, el 73 por ciento de los noruegos no estaban familiarizados con la regla fiscal, al entonces ministro de Finanzas Sigbjørn Johnsen del Partido Laborista no le preocupaba: “Yo creo que nuestro mensaje ha sido entendido, que usaremos el rendimiento del fondo y no el propio fondo, y que podemos usar menos en tiempos económicos buenos y más en tiempos malos... Mientras consigamos apoyo para el propósito principal de la regla, no me preocupa”⁴⁴.

La sostenibilidad del sector petrolero: la apertura de nuevas zonas a la exploración frente a preocupaciones ambientales

A la hora de decidir sobre la apertura de lotes de petróleo a la exploración, el Parlamento es quien mejor puede influir en las decisiones a lo largo de la cadena de valor⁴⁵. En etapas posteriores, por ejemplo, cuando se otorga una licencia de producción luego de haber realizado un descubrimiento, las decisiones se toman principalmente en las negociaciones entre el Ministerio de Petróleo y Energía y la empresa. Por lo tanto, los partidos políticos han desempeñado un papel crucial en el debate de la apertura de nuevas zonas a la exploración y explotación. En general, ha sido más difícil alcanzar un consenso sobre este tema que sobre cuestiones de gestión de ingresos, debido a que entran en juego valores fundamentales e intereses específicos. Por ejemplo, la zona de las islas Lofotien se ha mantenido cerrada a las actividades petroleras porque los partidos más pequeños de la coalición, que representan intereses de las comunidades dependientes de la pesquería y de otros medios de vida amenazados por las actividades petroleras, habían bloqueado las iniciativas de apertura de estas zonas.

Hasta hace poco, las decisiones sobre la exploración se hacían equilibrando los objetivos de conservación ambiental con los intereses económicos. La preocupación por el cambio climático y la cuestión más fundamental sobre la sostenibilidad del petróleo como base de la economía noruega en el futuro fueron llevadas al debate por el Partido Verde en 2013, con la propuesta de eliminar gradualmente las actividades petroleras dentro de los siguientes 20 años; esta posición fue posteriormente adoptada por el partido Izquierda Socialista. La preocupación por el cambio climático y la disposición a considerar una sociedad noruega sin petróleo es más prominente entre los noruegos que viven en Oslo y en las zonas centrales del país, beneficiarios menos inmediatos de la creación de empleo y otros efectos positivos directos de la industria petrolera. Aunque el parlamentario del Partido Verde Rasmus Hansson y representantes de otros

44 “Few aware of oil revenue rule”, *News in English*, 22 de abril de 2011, <http://www.newsinenglish.no/2011/04/22/few-aware-of-oil-revenue-rule>.

45 Sobre la función del Storting en relación a las propuestas de apertura de nuevas áreas para el otorgamiento de licencias de petróleo: si bien no se requiere legalmente la aprobación del Parlamento, en la práctica el Ministerio de Petróleo y Energía presenta sus planes al Storting, el cual estudia la propuesta y expresa sus puntos de vista. En línea con el sistema parlamentario noruego en general, el Gobierno suele seguir el punto de vista del Parlamento cuando toma una decisión formal. Una práctica similar se ha desarrollado en torno a la aprobación de los nuevos planes de desarrollo de yacimientos. Si bien estos planes son aprobados formalmente por el ministro, en la práctica las inversiones por encima de cierto nivel siempre se presentan al Storting, en consonancia con el requisito constitucional general de presentar los asuntos de gran importancia al Parlamento. Mediante estos poderes informales, el Storting puede opinar sobre dónde y cómo puede proceder la exploración, así como garantizar que el Ejecutivo se ha adherido al debido proceso respecto a las consultas y a la evaluación ambiental.

partidos concluyeron que “el cuatro por ciento de apoyo al Partido Verde refleja que la gran mayoría de la población aún no está preparada para renunciar al sector petrolero”, los partidos más grandes también están adoptando cada vez más retóricas similares.

Próximos cambios en los cimientos del consenso

El amplio consenso respecto a los principios de gestión del sector petrolero de Noruega fue creado en una era en que el Partido Laborista y el Partido Conservador dominaban la escena política y habían acordado expandir la producción petrolera, mantener las inversiones del fondo en el exterior y establecer la regla fiscal. Algunos investigadores han sugerido que este consenso podría estar cambiando ahora, ya que la mayoría parlamentaria de esos partidos se está estrechando y los partidos nuevos dispuestos a cuestionar el consenso están ganando respaldo electoral⁴⁶. Las voces críticas están fortaleciéndose debido a la caída de los precios del petróleo y a la crisis económica resultante, así como por el desafío climático. El reciente respaldo al Partido del Progreso proviene de las zonas productoras de petróleo del sudoeste, donde los votantes exigen canalizar los fondos petroleros hacia el desarrollo de infraestructura, como compensación a las pérdidas de empleo⁴⁷. En consecuencia, el Partido del Progreso defiende la inversión interna de los ingresos petroleros y la división del fondo en fondos más pequeños con propósitos especiales para impulsar al sector privado interno. Al mismo tiempo, el Partido Verde ha propuesto usar el fondo para crear mercados globales para las tecnologías de una economía verde. Si bien algunos políticos dicen ahora estar preocupados por el cuestionamiento de principios ya arraigados, la mayoría de los partidos en el Gobierno y en el Parlamento siguen respaldando el consenso existente y se cuidan de cambios importantes en las políticas. A pesar del panorama político cambiante, los políticos creen que incluso aquellos que critican las inversiones y el mandato del fondo están comprometidos con las instituciones que lo gobiernan, y especialmente con el principio de que los políticos deben mantener cierta distancia frente a su gestión cotidiana.

El ingreso de nuevos partidos al debate también impacta en la conducta de los políticos. Tradicionalmente, las cuestiones se debatían y negociaban de manera informal antes de ser llevadas a una reunión de comité o al plenario del Parlamento. Einar Steensnæs, ex ministro de Petróleo y Energía, del Partido Demócrata-Cristiano, destaca este aspecto cuando explica el proceso de consulta de los partidos y las partes interesadas sobre la explotación en el Ártico (véase recuadro 2). Los partidos más pequeños, menos establecidos o más nuevos en el escenario político no tienen la misma capacidad o las mismas redes para influir en las decisiones detrás de bastidores. Por ello usan el debate parlamentario y los medios de comunicación para presentar propuestas audaces y para presionar a otros partidos para que “expresen sus opiniones mediante el voto y el debate, lo cual será recordado” (Hansson, parlamentario por el Partido Verde).

46 Dag Dyrdal, “Tverrpolitisk pensjonskasse eller aktivt politisk verktøy?”, *Internasjonal Politikk* 74 (2016): 1–11.

47 Véase, por ejemplo, “Norway’s Progress Party seeks big changes in new government”, Reuters, 15 de agosto de 2013, <http://www.reuters.com/article/us-norway-election-idUSBRE97E0SC20130815>.

Estudio de caso: Israel

Aprovechamiento del sistema de controles y equilibrios del Estado para lograr condiciones óptimas para las licencias de gas



© Roman Yanushevsky / Shutterstock.com

Laury Haytayan y Kaisa Toroskainen

ISRAEL, INDICADORES CLAVE 2015

POBLACIÓN

8.4 millonesⁱ

PIB PER CÁPITA (PPA)

\$35,800ⁱⁱ

PRINCIPALES RECURSOS MINERALES

Petróleo, gas natural, magnesio, bromuro, fosfato, potasio, calcio y sodio

INGRESOS POR RECURSOS NATURALES COMO % DEL PIB

0.3ⁱⁱⁱ

SISTEMA POLÍTICO

Democracia parlamentaria

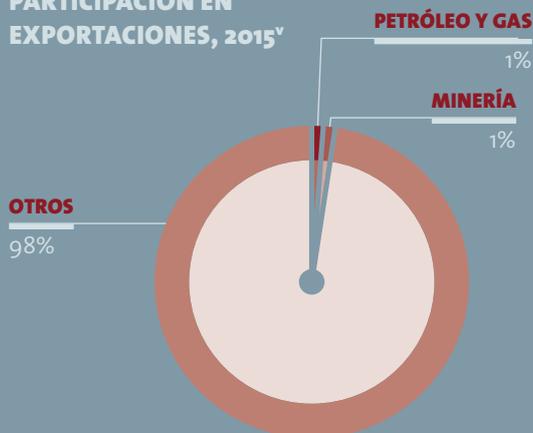
PARTIDOS GOBERNANTES

Likud, Hogar Judío, Kulanu, Shas, Judaísmo Unido de la Torá, Yisrael Beiteinu

PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Meretz, Hadash, Raam, Balad, Taal, Yesh Atid, Campo Sionista, Habayit Hayehudi^{iv}

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES, 2015^v



i "DataBank 2015", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

ii "DataBank 2015", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

iii "DataBank 2015", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

iv Parlamento de Israel, https://knesset.gov.il/faction/eng/FactionCurrent_eng.asp.

v "DataBank 2015: Fuel exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> y "DataBank 2015: Ores and metals exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.

Estudio de caso: Israel

Aprovechamiento del sistema de controles y equilibrios del Estado para lograr condiciones óptimas para las licencias de gas

Sistema político

El jefe de gobierno y líder del sistema multipartidario en Israel es el primer ministro, cuyo gobierno ejerce el Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo está ejercido por el Parlamento (el Knesset). Desde la independencia del país, los gobiernos israelíes han sido liderados por coaliciones de partidos sionistas. Hoy, el primer ministro Benjamin Netanyahu encabeza un gobierno de coalición que comprende a su partido, el Likud, así como a Hogar Judío, Kulanu, Shas, Judaísmo Unido de la Torá e Yisrael Beiteinu, que representan un amplia gama de intereses desde el sionismo ultraortodoxo hasta una mayor igualdad económica. El Partido Laborista lidera la oposición.

Dotación de recursos naturales y gobernanza

Israel no es un país rico en recursos naturales de acuerdo a la definición del FMI⁴⁸. Sin embargo, en los últimos años, los descubrimientos de gas y minerales se han vuelto cada vez más importantes para su economía política y los intereses geopolíticos más amplios. En 2009, Israel descubrió el yacimiento gasífero de Tamar de 10 billones de pies cúbicos (bpc; TCF, en inglés) frente a la costa norte del país. Al año siguiente, hubo otro importante descubrimiento en la misma zona: el yacimiento de Leviatán, con un estimado de 22 billones de pies cúbicos de gas. Esto lo convertiría en el segundo yacimiento *offshore* (en mar continental) más grande del mediterráneo oriental, con el potencial de hacer pasar a Israel de importador neto de energía a exportador neto.

El marco jurídico de Israel es establecido por la Ley del Petróleo de 1952, que estipula un proceso público de asignación de licencias, pero también otorga al ministro facultades discrecionales en las decisiones relacionadas con los

⁴⁸ La *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales* (FMI, 2007) define a un país rico en minerales e hidrocarburos como sigue: “Se considera que un país es rico en hidrocarburos y/o recursos minerales si reúne una de las siguientes características: 1) la proporción de los ingresos fiscales totales atribuible a hidrocarburos y/o minerales en el periodo 2000-05 ascendió, en promedio, a un mínimo de 25%, o ii) la proporción de los ingresos totales por exportaciones atribuible a la exportación de hidrocarburos y/o minerales en el periodo 2000-05 ascendió, en promedio, a un mínimo de 25%”. Véase <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>.

derechos petroleros⁴⁹. Este estudio de caso analiza cómo la oposición israelí recurrió a mecanismos institucionales de gestión de recursos naturales para examinar a fondo y revertir la acción gubernamental en torno al acuerdo de exportación del yacimiento de Leviatán.

Una batalla entre los intereses privados y los intereses de los consumidores en la comisión parlamentaria

En el momento de su descubrimiento, los yacimientos de gas de Tamar y de Leviatán, además de los yacimientos más pequeños de Tanin y Karish, eran propiedad de Noble Energy, una empresa estadounidense, junto con su socia israelí Delek⁵⁰. Luego del descubrimiento de Leviatán, las dos empresas, que ya producían gas de Tamar, intentaron llegar a un acuerdo de producción con el Gobierno israelí para explotar Leviatán. El trato propuesto causó preocupación en la oposición y la ciudadanía, en cuanto otorgaría a las dos empresas un monopolio de facto sobre los recursos de gas de Israel. En un inicio, la Autoridad Antimonopolio propuso un trato mediante el cual Noble y Delek venderían participaciones en los yacimientos más pequeños de Tanin y Karish. Sin embargo, en diciembre de 2014, luego de una consulta pública y antes de las elecciones generales de 2015, con la opinión pública aún en contra del trato, la Autoridad Antimonopolio lo objetó por completo, debido al riesgo de precios de gas más altos para los israelíes⁵¹.

A pesar de la opinión del Comisionado de la Autoridad Antimonopolio, el primer ministro Netanyahu tomó partido por las empresas, las que argumentaban que la decisión en contra de ellas reduciría de manera significativa el atractivo de Israel como destino de inversión. Citando el interés nacional de Israel respecto a la seguridad del abastecimiento de energía y la exportación a los países vecinos, Netanyahu dijo: “Este plan es vital para nuestra seguridad, porque no queremos quedarnos con una planta de energía que esté bajo fuego; necesitamos muchos yacimientos de gas”⁵².

Por este motivo, el primer ministro inició el proceso de invocación de la cláusula de exención (Artículo 52) de la Ley de Prácticas Comerciales Restrictivas para eludir las objeciones del comisionado antimonopolio⁵³. Las consultas requeridas con la Comisión de Asuntos Económicos del Parlamento,

49 Gobierno de Israel, <http://energy.gov.il/English/Subjects/OilAndGasExploration/Pages/GxmsMniOilAndGasExplorationLobby.aspx>.

50 “Leviathan gas field targeted by Israeli regulator”, *Financial Times*, 23 de diciembre de 2014, <https://www.ft.com/content/40474f4a-8aaf-11e4-8e24-00144feabdc0>.

51 “Leviathan gas partners, Israeli government seek to break impasse», *ICIS*, 4 de febrero de 2015, <http://www.icis.com/resources/news/2015/02/04/9858480/leviathan-gas-partners-israeli-government-seek-to-break-impasse>.

52 “Meretz petitions High Court to block gas deal”, *Times of Israel*, 17 de diciembre de 2015, <http://www.timesofisrael.com/meretz-party-petitions-high-court-to-block-gas-deal>.

53 Government of Israel, Restrictive Trade Practices Law, 5748-1988, <http://www.antitrust.gov.il/eng/Antitrustlaw.aspx>.

encabezada por el parlamentario Eitan Cabel de Unión Sionista (oposición), comprendió 11 sesiones sobre la elusión propuesta, con testimonios e intervenciones de políticos y profesionales del sector. La coalición gobernante apeló, en acalorados debates, a la seguridad nacional como justificación para usar el Artículo 52, mientras que la oposición se centró en las repercusiones económicas del trato, argumentando que una mayor competencia llevaría a reducir el precio de la electricidad. La oposición también argumentó que el primer ministro no había logrado convencer al Knesset para que usara la cláusula de exención. Luego de 11 sesiones, la comisión votó por una estrecha mayoría contra el uso del Artículo 52. Los partidos derechistas y religiosos se alinearon con el primer ministro, como se tenía previsto. El partido Kulani, del ministro de Finanzas, cuya agenda está centrada en temas económicos⁵⁴ y por ello se esperaba que defendiera los intereses de los consumidores israelíes preocupados por el incremento de los precios de la electricidad, votó a favor del uso del Artículo 52, enfrentando una feroz crítica por parte de la oposición⁵⁵. La oposición se unió contra la cláusula de exención, pero a pesar de ganar en la comisión, el primer ministro Netanyahu ignoró el resultado no vinculante del voto de la comisión y procedió a firmar el trato con Noble y Delek.

Coordinación entre los partidos de oposición y los ciudadanos para desafiar el trato en la Corte Suprema

El Gobierno fue luego ampliamente criticado por seguir adelante con el trato sin haber informado al público ni haber tomado en cuenta su opinión.

“Uno puede discutir acerca del trato mismo, las implicaciones ambientales y económicas y las protecciones que garantiza o no garantiza al público de cara al inmenso monopolio de Tshuva [propietario del Grupo Delek] y Noble Energy... Pero uno no puede discutir acerca del extraño e infame comportamiento, y las acciones antidemocráticas y dudosamente legales del primer ministro, quien promovió este trato como si estuviera poseído”, escribió el partido opositor Mertz⁵⁶.

El apoyo al trato también se fue debilitando dentro del partido Likud. Por ejemplo, el ministro de Economía se negó a usar su derecho a invocar el Artículo 52, forzando así al primer ministro a actuar.⁵⁷

54 El programa económico del partido pone énfasis en la reducción de las desigualdades sociales mediante propuestas de políticas de vivienda, banca y finanzas, y otras cuestiones económicas.

55 La votación fue así: 7 miembros en contra (Unión Sionista, Lista Conjunta, Meretz y Yesh Atid) frente a 6 miembros a favor (Likud, Kulanu, Judaísmo Unido de la Torá y Shas). Como era previsible, todos los miembros de la oposición votaron en contra del uso del Artículo 52 por el primer ministro.

56 “Meretz petitions High Court to block gas deal”, *Times of Israel*.

57 Haviv Rettig Gur. “Drilling into Netanyahu’s gas deal and why some might oppose it”, *Times of Israel*, 1.º de julio de 2015, <http://www.timesofisrael.com/drilling-into-netanyahus-gas-deal-and-why-some-might-oppose-it>.

Antes de que el primer ministro firmara el trato final, los partidos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil —como el partido Mertz, el Movimiento por un Gobierno de Calidad, la Unión Israelí para la Defensa del Medio Ambiente— unieron fuerzas y enviaron un petitorio a la Corte Suprema solicitando que intervenga y bloquee el trato, por considerar que favorecía a las empresas en lugar de a los ciudadanos y al Estado de Israel. En marzo de 2016, la Corte Suprema israelí suspendió el trato de gas, al considerarlo inconstitucional. La Corte se opuso específicamente a la cláusula del trato que hubiera bloqueado las condiciones de producción y exportación de gas durante 10 años, el cual había sido introducida para tranquilizar a los inversores que consideraban la incertidumbre regulatoria de Israel como un riesgo creciente, dada la objeción al trato por parte del Comisionado de la Autoridad Antimonopolio⁵⁸.

El debate sobre el papel del Gobierno y otras instituciones continúa

Luego de la decisión de la Corte Suprema, el Gobierno se vio forzado a renegociar los términos del trato. En mayo de 2016, el Gobierno aprobó un nuevo trato modificado, con un precio de gas más bajo y la obligación de las empresas de vender otros activos para reducir su control general sobre los yacimientos de gas en Israel.

En respuesta a la decisión de la Corte Suprema, un parlamentario de Likud declaró que él presentaría un proyecto de ley para impedir que miembros del Parlamento recurran a la Corte Suprema si pierden el voto en el plenario, y citó el caso del trato del gas⁵⁹. Los parlamentarios de la oposición criticaron esta acción sugerida por amenazar la democracia.

El caso de Leviatán demuestra, en general, la importancia de la cooperación y coordinación entre los partidos opositores y los actores de la sociedad civil, y el papel que un sistema judicial independiente tal como la Corte Suprema puede desempeñar como freno a las medidas del Ejecutivo.

58 “Leviathan gas field targeted by Israeli regulator”, *Financial Times*.

59 “MK Seeks to Curb High Court Petitions”, *Hamodia*, 23 de junio de 2016, <http://hamodia.com/2016/06/23/mk-seeks-curb-high-court-petitions>.

Estudio de caso: Sudáfrica

Nacionalización de las minas: El debate de la política minera



© Nataly Reinch / Shutterstock.com

Kaisa Toroskainen

SUDÁFRICA, INDICADORES CLAVE 2015

POBLACIÓN

55.0 millonesⁱ

PIB PER CÁPITA (PPA)

\$13,200ⁱⁱ

PRINCIPALES RECURSOS NATURALES

Oro, platino y carbón

INGRESOS POR RECURSOS NATURALES COMO % DEL PIB

8ⁱⁱⁱ

SISTEMA POLÍTICO

Democracia parlamentaria

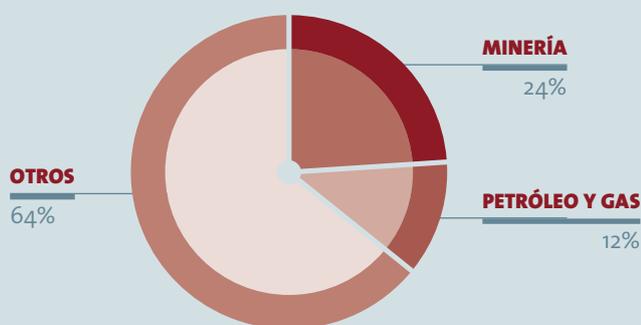
PARTIDO GOBERNANTE

Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés)

PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Alianza Democrática (DA, por sus siglas en inglés), Luchadores por la Libertad Económica (EFF, por sus siglas en inglés) y varios partidos pequeños^{iv}

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES, 2015^v



i "DataBank 2015: Population, total," World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

ii "DataBank 2015: GDP per capita (current US\$)," World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

iii "DataBank 2015: Total natural resource rents (% of GDP)," World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

iv Parliament of South Africa, http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=107.

v "DataBank 2015: Fuel exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> y "DataBank 2015: Ores and metals exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.



Estudio de caso: Sudáfrica

Nacionalización de las minas: El debate de la política minera

Sistema político

Sudáfrica es una república parlamentaria. El partido Congreso Nacional Africano (ANC) gobierna el país desde las primeras elecciones democráticas en 1994, luego de liderar la lucha contra el régimen del *apartheid*. El Gobierno liderado por el ANC está basado en una coalición llamada la Alianza Tripartita, que incluye al Partido Comunista Sudafricano (SACP, por sus siglas en inglés) y a la Confederación de Sindicatos Sudafricanos (COSATU, por sus siglas en inglés). El principal partido de oposición es el partido liberal Alianza Democrática (DA, por sus siglas en inglés)⁶⁰, y el segundo, Luchadores por la Libertad Económica (EFF, por sus siglas en inglés), fundado en 2013 al considerar que la libertad política alcanzada en 1994 continuaba siendo socavada por la falta de igualdad económica⁶¹. Si bien ni el partido EFF ni el DA se acercan al respaldo que tiene el ANC a nivel nacional, sus buenos resultados en las elecciones municipales de agosto de 2016 son una amenaza para la mayoría anteriormente indiscutida del ANC y determina el panorama político de los debates sobre política minera.

Dotación de recursos naturales y gobernanza

Sudáfrica es la nación más rica del mundo en minerales no petroleros, con reservas estimadas en 2.5 billones de dólares⁶². La minería desempeñó un papel central en la historia de Sudáfrica, gracias a que características clave del sistema de gobierno discriminatorio del *apartheid* (1948-1994), tales como el sistema de mano de obra migrante, la apropiación de tierras y la *ley de pases*, tenían el propósito de garantizar mano de obra barata para las minas del país. De allí que la corrección de las injusticias históricas en el sector minero haya sido central para el mandato del partido gobernante ANC de construir un Estado de desarrollo democrático. En este contexto histórico, el sector minero, a pesar del descenso de su contribución al PIB y la reciente caída de precios de los *commodities*⁶³, continúa desempeñando un papel importante

60 Alianza Democrática, <https://www.da.org.za/why-the-da/history>.

61 Luchadores por la Libertad Económica, <http://effighters.org.za/about-us>.

62 Gobierno de Reino Unido, Sudáfrica, sector minero, una actualización, 29 de enero de 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/south-africa-mining-sector-an-update/south-africa-mining-sector-an-update>.

63 “South Africa Foreign Exchange Reserves”, *Trading Economics*, <http://www.tradingeconomics.com/south-africa/foreign-exchange-reserves>; “Mining royalties: Minerals revenue plummets, more pain ahead”, *Business Live*, 25 de febrero de 2016, <http://www.bdlive.co.za/business/mining/2016/02/25/mining-royalties-minerals-revenue-plummets-more-pain-ahead>.

en los debates sobre política económica en Sudáfrica. El sector se rige por la Ley de Desarrollo de Recursos Minerales y Petrolíferos (MPRDA, por sus siglas en inglés), modificada en 2008, y con nuevas modificaciones actualmente en debate en el Parlamento. El Departamento de Recursos Mineros monitorea la implementación de la ley.

Este estudio de caso analiza el proceso de formulación de política y los debates relacionados dentro de la alianza gobernante y entre los demás partidos. El principal ejemplo utilizado para el análisis es el debate sobre la nacionalización de las minas, que se extendió por todo el país entre 2007 y 2013 y culminó con la escisión de una facción del ANC para formar un nuevo partido: Luchadores por la Libertad Económica (EFF).

Origen del debate sobre la nacionalización

Las posición del ANC sobre el sector minero proviene del documento fundacional del partido, la *Carta de la Libertad* (1955), en el que se declara que: “La riqueza mineral del subsuelo, los bancos y las industrias monopólicas serán propiedad de todo el pueblo”⁶⁴. En el borrador final de la política de minerales del ANC (1994)⁶⁵, este objetivo se tradujo en una transferencia de los activos minerales del subsuelo en manos de los propietarios privados de tierras al Estado. Interpretado así, se logró este propósito con la aprobación de la ley MPRDA (por sus siglas en inglés), que establece que “[l]os recursos minerales y petroleros son herencia común de todo el pueblo de Sudáfrica y el Estado es el custodio de los mismos para beneficio de todos los sudafricanos”⁶⁶. Además, la Carta Minera de 2004⁶⁷, negociada entre el Gobierno del ANC y la Cámara Minera, establece metas para la promoción de la población negra y otros grupos desfavorecidos de Sudáfrica, y más importante aún, la transferencia del 26 por ciento de los activos, primordialmente, a la población negra.

Desde la culminación de este primer marco jurídico y de política para la minería bajo el régimen democrático, varios factores han conducido al resurgimiento del debate acerca de si los sucesivos Gobiernos del ANC han entregado efectivamente los beneficios prometidos a todos los sudafricanos.

En primer lugar, analistas de dentro y fuera del ANC sostienen que se ha ignorado otros objetivos de desarrollo delineados en los primeros

64 La *Carta de la Libertad* describe los principios de la lucha contra el régimen del *apartheid*. Véase <http://www.anc.org.za/content/first-national-consultative-conference-freedom-charter-revolutionary-programme-anc>.

65 Congreso Nacional Africano (ANC), Política Provisional de Minerales y Energía, <http://www.anc.org.za/content/draft-mineral-and-energy-policy>.

66 Artículo 3 (1) de la Ley de Desarrollo de Recursos Minerales y Petroleros. Véase http://cer.org.za/wp-content/uploads/2010/08/28-OF-2002-MINERAL-AND-PETROLEUM-RESOURCES-DEVELOPMENT-ACT_7-Dec-2014-to-date-1.pdf.

67 Gobierno de Sudáfrica, Scorecard for the Broad Based Socio-Economic Empowerment Charter for the South African Mining Industry, *Government Gazette*, 13 de agosto de 2004, <http://www.mqa.org.za/sites/default/files/Mining%20Charter%20August%202004.pdf>.

Recuadro 2.3

Recursos para la formulación de políticas en el ANC

Los principales espacios del partido ANC para la formulación y el debate de políticas son sus conferencias internas sobre políticas y las comisiones sectoriales. La Comisión de Transformación Económica (ETC, por sus siglas en inglés) es responsable de la formulación de la política sobre minerales dentro del partido. La ETC cuenta con asesores de política de minerales y utiliza investigaciones externas, a través de informes de expertos para la formulación de políticas. Las posiciones de política se debaten en una conferencia sobre políticas, con la participación de todos los socios de la alianza y también de las provincias y las regiones, antes de que el Congreso Nacional tome decisiones, lo cual sucede cada cinco años.

El acceso al análisis y a la investigación de políticas es aún más importante en las etapas del proceso de formulación de políticas en las comisiones del partido, del Gobierno y del Parlamento, pues muy pocos parlamentarios tienen experiencia o educación especializada en la industria minera. Esta situación dificulta la comprensión detallada de un área técnica de trabajo, en términos de ajuste de políticas y modificaciones legislativas para tomar decisiones o realizar cambios necesarios sólidamente fundados. “Es importante debatir a fondo todas las cuestiones dentro del partido gobernante y en las plataformas de las organizaciones, con el respaldo necesario de especialistas en el campo de la minería y en políticas sobre minerales, de manera que para cuando el Comité Parlamentario tome una decisión sobre qué cambios efectuar, estará bien informado con las habilidades del caso para la toma de decisiones sobre modificaciones legislativas. Estaré así en posición de tomar una decisión firme para garantizar cambios o modificaciones de política o leyes en cuanto miembro de la Comisión de Cartera”, dice Faith Kikani, ex parlamentaria y presidenta de la Comisión Parlamentaria sobre Recursos Minerales.

documentos de política del ANC, distintos al de la promoción económica de la población negra. En concreto, se refieren a la creación de un Estado a favor del desarrollo⁶⁸, que busque agregar valor y crear empleo, un objetivo establecido en las directrices sobre políticas *Listos para gobernar* y en el Plan de Reconstrucción y Desarrollo (RDP, por sus siglas en inglés, 1994)⁶⁹— documentos que fueron ampliamente debatidos y respaldados por toda la Alianza Tripartita—. La primera dice: “Las políticas serán desarrolladas para integrar la industria minera con otros sectores de la economía mediante la promoción del beneficio, o refinamiento, de minerales y la creación de una industria de bienes de capital mineros y procesadores de minerales de nivel mundial”. En conferencias sobre políticas en 2007 y 2012, el partido ANC reconoció que el avance en estos objetivos no había sido satisfactorio⁷⁰.

68 Es decir la planificación liderada por el Estado de políticas industriales y macroeconómicas de apoyo a la industrialización, como en los países nórdicos y de Asia oriental. Sobre el concepto *estado de desarrollo*, véase, por ejemplo, Thandika Mkandawire, “Thinking About Developmental States in Africa”, United Nations University, http://archive.unu.edu/hq/academic/Pg_area4/Mkandawire.html.

69 “ANC 1992: Ready to Govern” [“ANC 1992: Listos para gobernar”] <http://www.anc.org.za/docs/pol/1992/readyto.html>.

70 Documento de discusión de política del ANC sobre el informe SIMS (por sus siglas en inglés, Intervención del Estado en los Sectores de Minerales) (2012).

En segundo lugar, ha entrado en debate la implementación de las políticas de Promoción Económica de Base Amplia de la Población Negra (BB-BEE, por sus siglas en inglés), establecidas en la Carta Minera con el propósito de garantizar la participación justa de la población negra en el empleo, la gestión y la propiedad del sector. Un informe de 2010, encargado por la Asociación Sudafricana de Desarrollo Minero, dice: “Se ha insistido demasiado en las rentas transformadoras y muy poco en las rentas del desarrollo”, y señala que la acción afirmativa, especialmente aquella relacionada con la titularidad, ha desviado la atención de los impactos del sector en el desarrollo, lo que podría lograrse mejor a través de la titularidad del Estado que mediante la titularidad privada de cuotas⁷¹. El informe mostró además que la propiedad de la población negra en la industria minera se concentraba en unas pocas empresas controladas por un número limitado de personas y que no había creado amplios beneficios para la población en general. Los socios de la Alianza Tripartita del ANC⁷² y otros criticaron cada vez más esta concentración de riqueza, y los afiliados del ANC se dividieron en torno a estas líneas. De hecho, el debate sobre la nacionalización en Sudáfrica llegó a ser tan poderoso debido a que hasta ese momento gran parte de los debates se habían centrado en la promoción de la población negra mediante la titularidad, en lugar de debatir sobre un “sistema de cuotas de participación gubernamental” óptimo, como la tributación y la participación del Gobierno en el sector.

Finalmente, los socios de la Alianza Tripartita han rebatido la interpretación del ANC sobre la titularidad de los recursos minerales de la *Carta de la Libertad*, acusándola de hacer concesiones a las demandas de la industria. Han abogado, específicamente, por una interpretación más literal de dicha carta, por la cual el Estado debe controlar no solo los activos del subsuelo y las decisiones de licenciamiento, sino también las operaciones mineras⁷³. A partir de 2010, la Liga Juvenil del ANC ha hecho oír cada vez más sus críticas a la dirección del ANC, atacándola por la ausencia de avances en el desarrollo prometido⁷⁴. Por eso, a fines de la década del 2000, surgió un “debate nacional acerca de la necesidad de una transformación más agresiva de la economía después de 16 años de democracia”⁷⁵.

71 “Harnessing South Africa’s Mineral Resources for Economic Growth and Development” (2009), http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/29809_harnessing_sas_mineral_resources-executive_summary.pdf.

72 Documento de política de la COSATU (por sus siglas en inglés; Confederación de Sindicatos Sudafricanos) (2012).

73 Respuestas de la COSATU a los documentos de discusión del partido ANC para su Conferencia Nacional (2012), <http://www.anc.org.za/docs/discus/2012/consolidatedr.pdf>.

74 “ANCYL policy document 2012: Towards the transfer of Mineral wealth to the ownership of the people as a whole: A Perspective on Nationalization of Mines”, <http://www.ancyl.org.za/show.php?id=5502>.

75 Harnessing South Africa’s Mineral Resources for Economic Growth and Development (2009), 1.

El rechazo del ANC a la nacionalización de las minas divide a la alianza gobernante

Como respuesta al intenso debate, en 2010, el Congreso Nacional General del ANC encargó a la Comisión de Transformación Económica realizar mayores “investigaciones, viajes de estudio y debates, y reportar de políticas a la conferencia para tomar una decisión” sobre un mayor control estatal de los sectores estratégicos de la economía, incluida la minería⁷⁶. En la siguiente conferencia de políticas del ANC, se presentaron las recomendaciones del informe encargado sobre Intervención Estatal en el Sector de la Minería (SIMS, por sus siglas en inglés) a los afiliados del partido, incluidas las ramas regionales y provinciales, y a todos los socios de la alianza. El informe no recomendaba la nacionalización, argumentando que “[esta] sería un desastre para la economía sudafricana” debido a los costos asociados, la reacción de los inversores y los límites constitucionales. En cambio, sí recomendaba intervenciones estatales focalizadas en aspectos del desarrollo estatal de la política minera, alineándose así con el enfoque de la formulación de la primera política del ANC⁷⁷.

De esta manera, el Congreso Nacional, en su conferencia electiva de 2012⁷⁸, debatió el asunto y votó en contra de la propuesta de incrementar el control estatal sobre el sector. Sin embargo, en base de las exposiciones presentadas durante las consultas sobre el informe SIMS, es evidente que, aunque la mayoría del partido ANC rechazaba en general la propiedad estatal, había grupos dentro del partido y de la alianza que seguían insatisfechos con el resultado. Julius Malema, entonces líder de la Liga Juvenil del ANC (ANCYL, por sus siglas en inglés), siguió criticando al ANC sobre el tema, lo que llevó a su expulsión del partido. Malema respondió fundando un nuevo partido, Luchadores por la Libertad Económica (EFF), que continúa sosteniendo que el Estado debe controlar la riqueza minera. La campaña ANCYL/EFF coincidió con el escalamiento de las disputas laborales, como la tragedia de Marikana en 2012. Los llamados para incrementar el control estatal y recuperar los puestos de trabajo perdidos resonaron particularmente bien entre los mineros rurales que habían perdido su empleo cuando las minas cerraron en la caída de los *commodities*⁷⁹. El voto de estos en las elecciones generales de 2014 sacudió el panorama electoral de Sudáfrica, con el surgimiento del EFF como tercer partido.

76 National Union of Mineworkers (NUM), Nationalization of Mines- Final Document (2011), <http://www.num.org.za/News-Reports-Speeches/Reports/token/download/ItemId/2>.

77 State Intervention in the Mining Sector (2012).

78 Anine Kilian. “State takeover of mines would be beneficial to South Africans – panellists”, *Mining Weekly*, 28 de marzo de 2014, http://www.miningweekly.com/article/nationalisation-debate-2014-03-28/rep_id:3650.

79 Noor Niefertagdien. “New Political Directions? Reconstituting and re-imagining the left after Marikana”, *New South African review* 5, ed. Gilbert M. Khadiagala (Johanesburgo: Wits University Press, 2015).

Si bien el debate sobre la nacionalización ha perdido prominencia, debido al cambio del panorama político de Sudáfrica y a la caída del apoyo al partido gobernante, las posiciones de política emergentes y las lecciones para el diálogo provenientes de este debate continúan impactando la política sobre minerales.

El proceso de formulación de políticas destaca la posición establecida por el partido gobernante

El proceso de formulación de la política sobre nacionalización destaca la dinámica del poder y el diálogo dentro del ANC. Si bien este partido realiza con frecuencia diálogos sobre políticas con los socios de la alianza y este diálogo se da, por lo menos en parte, en el ámbito público a través de declaraciones y consultas, últimamente prevalece la visión del ANC, en cuanto este tiene la mayoría parlamentaria. A lo largo de los años, un cierto grado de fusión entre el partido y el Ejecutivo ha creado una oposición al liderazgo del ANC dentro de la alianza.

“De cierta forma [el diálogo sobre políticas] es un tema vedado, a menos que sea en una etapa electoral en el país”.

***Faith Bikani,
parlamentaria***

Aunque hay desavenencias entre los campos dentro del ANC relacionadas con el liderazgo del partido, los parlamentarios se cuidan de ser vistos como seguidores de los mandatos de los líderes. La disciplina del partido controla el grado de discusión pública de las opiniones divergentes luego de haberse adoptado una posición partidaria formal. En este contexto, el líder disidente de la Liga Juvenil, Julius Malema, ofrece un marcado contraste.

Si bien el debate ha sido candente, el diálogo sobre la política minera entre la alianza gobernante y los partidos de oposición ha sido limitado. La principal parte interesada opositora en cuestiones mineras parece ser la asociación gremial de la industria, la Cámara Minera, que ha sido la contraparte en la negociación de la Carta Minera y que, por lo general, se ha expresado abierta y claramente sobre el desarrollo económico y las políticas del sector. La cámara tiene vastos recursos analíticos y de cabildeo, que proveen gran parte de la investigación que sirve de base para el debate sobre el papel del sector minero en Sudáfrica. Como era de esperar, rechazó las propuestas de una mayor nacionalización y se ha opuesto igualmente a intervenciones de desarrollo para promover vínculos con la cadena de valor⁸⁰.

Respecto a las respuestas de otros partidos, el ANC ha encontrado que sus políticas mineras han sido acusadas, simultáneamente, de socialismo por el DA y de neoliberalismo por el EFF. Por ejemplo, el viceministro de Recursos Minerales en la sombra por el DA, Hernik Schmidt, llamó “socialistas, si no comunistas” a las ideas planteadas por el informe SIMS⁸¹. Sin embargo, el

80 Ben Turok. “Problems in the mining industry in South Africa”, *Great Insights*, febrero de 2013, <http://ecdpm.org/great-insights/growth-to-transformation-role-extractive-sector/problems-mining-industry-south-africa>.

81 Véase la respuesta de DA al informe de SIMS, “State intervention in the mining sector is doomed to fail”, DA, 7 de mayo de 2015, <https://www.da.org.za/2015/05/state-intervention-in-the-mining-sector-is-doomed-to-fail>.

propio partido DA no tiene una política de minerales claramente establecida y suele repetir los comunicados y las posiciones de la Cámara Minera. Sus desafíos al partido gobernante se han centrado en cuestiones de gobernanza del Gobierno del ANC⁸². Mientras tanto, el EFF ha criticado al ANC por rechazarse al seguir las recomendaciones de no nacionalizar las minas y ha acusado al Partido Comunista Sudafricano de estar “comprometido por su colaboración con el ANC en el Gobierno”⁸³. El propio ANC ha respondido pintando categóricamente a los seguidores de DA como representantes del capital blanco y los puntos de vista de EFF como populistas.

Esto refleja las injusticias políticas e históricas basadas en la identidad que siguen aún presentes en la política sudafricana. Es así que el diálogo interpartidario sobre políticas de recursos minerales entre los partidos de oposición y el partido gobernante y sus estructuras de alianza no se ha dado hasta ahora en Sudáfrica. Según la parlamentaria Faith Bikani, ex presidenta de la Comisión Parlamentaria sobre Recursos Minerales, no existen canales informales de negociación y debate entre los partidos. “De cierta forma, [el diálogo sobre políticas] es un terreno vedado, a menos que sea en una etapa electoral en el país. Lo que debatimos, lo presentamos públicamente en las reuniones de la comisión multipartidaria de la cartera o en el plenario. Yo, personalmente, prefiero atenerme a lo que hemos acordado y a lo que mi partido hubiera concluido en preparación para los compromisos multipartidarios”, dice.

El debate sobre la nacionalización de las minas revela las diferencias ideológicas y de posición política dentro de la alianza gobernante y una falta de diálogo en todo el espectro parlamentario en un momento en que el Gobierno del ANC está siendo desafiado en múltiples frentes. El debate sobre la nacionalización ha sido ideológico pero también ha estado informado por la investigación. Las opciones de política se han debatido a fondo dentro de la alianza gobernante, en el Parlamento y en público, y han contribuido significativamente a reconfigurar el panorama político. Aunque el debate ha sido candente, los mecanismos de formulación de políticas, consultas y respuesta a las demandas de los votantes han estado fuertemente presentes en el proceso de formulación de la posición sobre la nacionalización. Dado el cambiante panorama político, la grave situación económica en el sector minero y la agitación resultante en los sindicatos, podría surgir en el futuro un diálogo más profundo entre las visiones de oposición.

82 Véase, por ejemplo, “New Mining Charter is the ANC’s suicide note for the industry”, DA, 19 de abril de 2016, <https://www.da.org.za/2016/04/new-mining-charter-is-the-ancs-suicide-note-for-the-industry>.

83 South Africa’s Opposition – Meeting Summary (Chatham House, 2015).

Estudio de caso: Ghana

La rivalidad política amenaza la sostenibilidad fiscal



© Anton Ivanov / Shutterstock.com

Kaisa Toroskainen, Adams Fusheini y Femke Brouwer

GHANA, INDICADORES CLAVE 2015

POBLACIÓN

27.4 millonesⁱ

PIB PER CÁPITA (PPA)

\$4,200ⁱⁱ

PRINCIPALES RECURSOS NATURALES

Petróleo, gas natural, oro

INGRESOS POR RECURSOS NATURALES COMO % DEL PIB

21ⁱⁱⁱ

SISTEMA POLÍTICO

Democracia presidencial

PARTIDO GOBERNANTE

Nuevo Partido Patriótico (NPP)

PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Congreso Democrático Nacional (NDC, por sus siglas en inglés)^{iv}

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES, 2013^v

OTROS

53%

PETRÓLEO Y GAS

43%

MINERÍA

4%

i "DataBank 2015: Population, total", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

ii "DataBank 2015: GDP per capita (current US\$)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAPCD>.

iii "DataBank 2015: Total natural resource rents (% of GDP)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

iv Parliament of Ghana, <http://www.parliament.gh/parliamentarians>.

v "DataBank 2013: Fuel exports as % of merchandise exports", World Bank (2013), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=TX.VAL.FUEL.ZS.UN&country=> y "DataBank 2013: Ores and metals exports as % of merchandise exports", World Bank (2013), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=TX.VAL.MMTL.ZS.UN&country=>

A stylized map of Ghana in shades of blue and grey, positioned on the left side of the page. The map shows the country's outline and some internal regional boundaries.

Estudio de caso: Ghana

La rivalidad política amenaza la sostenibilidad fiscal

Sistema político

Ghana tiene un sistema multipartidario y un Parlamento unicameral. El Nuevo Partido Patriótico (NPP) obtuvo una mayoría sobre el partido Congreso Democrático Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) en las elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de 2016, en las que el desempeño económico de Ghana fue el tema clave. En las últimas elecciones, dos partidos de oposición más pequeños, representados en la legislatura previa, perdieron sus escaños, lo cual reforzó el dominio bipartidario en el sistema político de Ghana. El Poder Ejecutivo recae en el Gobierno, que está encabezado por el presidente Nana Akufo-Addo.

Dotación de recursos naturales y gobernanza

Ghana descubrió petróleo en 2007, y en diciembre de 2010 se convirtió en un país productor de petróleo en tiempo récord, lo cual incrementó la contribución de los recursos naturales a los ingresos del Gobierno a un 18 por ciento en 2014⁸⁴. El Gobierno ghanés participó en amplias consultas públicas para orientar el diseño del sistema de gestión de ingresos del petróleo, que se reglamentó en la Ley de Gestión de Ingresos Petroleros de 2011 o PRMA (por sus siglas en inglés; *Petroleum Revenue Management Act*) y sus posteriores versiones modificadas, instaurando dos fondos de ahorro y una base jurídica aparentemente sólida para la gestión de los ingresos. En años posteriores, Ghana empezó a endeudarse fuertemente contra los ingresos de petróleo proyectados para financiar los proyectos de desarrollo de infraestructura. En consecuencia, la inesperada caída drástica en el precio mundial del petróleo a partir de junio de 2014 produjo una considerable deuda pública y déficit fiscal. Esta experiencia reveló que al diseñar la PRMA no se había considerado lo suficiente la sostenibilidad fiscal general. En concreto, la PRMA no logró proteger al presupuesto del gasto excesivo de un Gobierno presionado por la competencia política y estimulada, a su vez, por las altas expectativas de ingresos petroleros.

84 EITI Ghana, <https://eiti.org/ghana>.

Este estudio de caso analiza la creación de la PRMA y los retos en su implementación, mostrando cómo la confrontación política y la mala gestión de los modestos ingresos petroleros contribuyeron a la crisis presupuestaria y de la deuda en el país.

La formulación de la Ley de Gestión de Ingresos Petroleros (PRMA) en un contexto de rivalidad política

En 2008, después del descubrimiento de volúmenes comerciales de petróleo, el Gobierno del Nuevo Partido Patriótico (NPP) inició consultas públicas para informar el proceso de elaboración de leyes fundamentales que gobernarían el naciente sector petrolero de Ghana y sus ingresos. Las organizaciones de la sociedad civil y los donantes nacionales e internacionales presionaron al

Recuadro 2.4

La formulación de posiciones de política en los partidos ghaneses

Los partidos ghaneses representados en el Parlamento formulan políticas sobre cuestiones petroleras y gasíferas mediante la conformación de comisiones específicas del sector, que toman en cuenta las políticas que emanan generalmente de borradores de los ministros y agencias gubernamentales responsables. En esta etapa, también se puede consultar a expertos externos.

Además, las reuniones partidarias realizan aportes a los manifiestos electorales para su aprobación por el comité ejecutivo nacional del partido. La inclusión de los puntos de vista de las ramas regionales y otros grupos de electores se realiza a través de la representación en el comité ejecutivo nacional del partido.

En algunos partidos, la dirección aprueba la política antes de la audiencia del comité nacional, lo cual convierte a esta audiencia en un foro para la aprobación formal en lugar de un sustantivo debate, y al proceso de formulación de posición de política en un proceso de arriba hacia abajo, en lugar de abajo hacia arriba.

Gobierno para que llevara a cabo consultas con la población. Los ciudadanos, en un inicio, desconfiaban de las noticias sobre el descubrimiento de petróleo, debido al histórico descontento con la gestión de los ingresos minerales en Ghana y por los retos del sector petrolero en el país vecino de Nigeria. Sin embargo, las amplias consultas públicas condujeron a una mayor consciencia de las oportunidades —así como de las trampas— de la riqueza en petróleo, y los ghaneses empezaron a considerar el descubrimiento de petróleo como una oportunidad única de hacer las cosas bien.

A pesar del enfoque consultivo en la formulación de los principios de gestión de los ingresos, la intensa rivalidad política entre los dos principales partidos tuvo efectos perjudiciales en los resultados de la gestión. El ministro de Energía del NPP, en el momento del descubrimiento de petróleo, llegó a sacar una

botella de petróleo crudo en una sesión del Parlamento para celebrarlo⁸⁵. Este tipo de apariciones públicas y los mensajes positivos acompañantes crearon expectativas en la ciudadanía, que se reflejaron en la naturaleza del proceso de consulta y en la suposición de que los ingresos bastarían para transformar rápidamente la economía del país. En consecuencia, las consultas públicas dieron lugar a un amplio respaldo a la codificación de un sistema de gestión de ingresos en una ley y al principio de ahorrar parte de los ingresos de los recursos naturales para las generaciones futuras e invertir el resto en el desarrollo nacional.

La rivalidad política ha continuado definiendo la gestión del sector, con la posterior declaración pública del Gobierno de NDC de que producirá “un primer petróleo en tiempo récord” y las posteriores presiones a la industria para que avance con la producción. Sin embargo, esta estrategia no estuvo acompañada por una similar determinación en la formulación de un conjunto de políticas, leyes y regulaciones integrales, antes de empezar la producción. Hoy, se considera esto como uno de los principales errores que repercuten en el sector petrolero actual, como lo expresó el parlamentario Kwame Jantuah, vicepresidente del Comité de Interés Público y Rendición de Cuentas (PIAC, por sus siglas en inglés), una institución creada de conformidad con la ley PRMA, para incrementar la rendición de cuentas sobre el uso de los ingresos petroleros.

“Algunos de nosotros opinábamos que habíamos empezado todo el proceso de formulación de la política con mal pie, pues cuando el poder político cambió de manos del Gobierno del NPP al del NDC, debimos haber detenido la exploración hasta que contásemos con una nueva Ley de Exploración y Producción⁸⁶, a la que considerábamos la biblia de la industria, a partir de la cual todas las otras leyes gubernamentales emanaban“, dice Jantuah. “En lugar de eso, nos apresuramos en aprobar la Ley de Gestión de Ingresos del Petróleo (PRMA) de 2011 porque las empresas petroleras internacionales iban avanzando, y nos dimos cuenta de que no teníamos una ley efectiva que gobernara cómo se deberían gestionar y gastar los ingresos en la economía”⁸⁷.

La competencia entre los principales partidos políticos no se tradujo en un debate de políticas articulado en torno al contenido de la PRMA. En verdad, los políticos dudaban en expresar cualquier diferencia importante entre sus posiciones sobre la ley, ya que hubiera sido difícil apartarse de las principales opiniones expresadas en las consultas públicas. Sin embargo, Steve Manteaw, jefe de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Petróleo y Gas de Ghana,

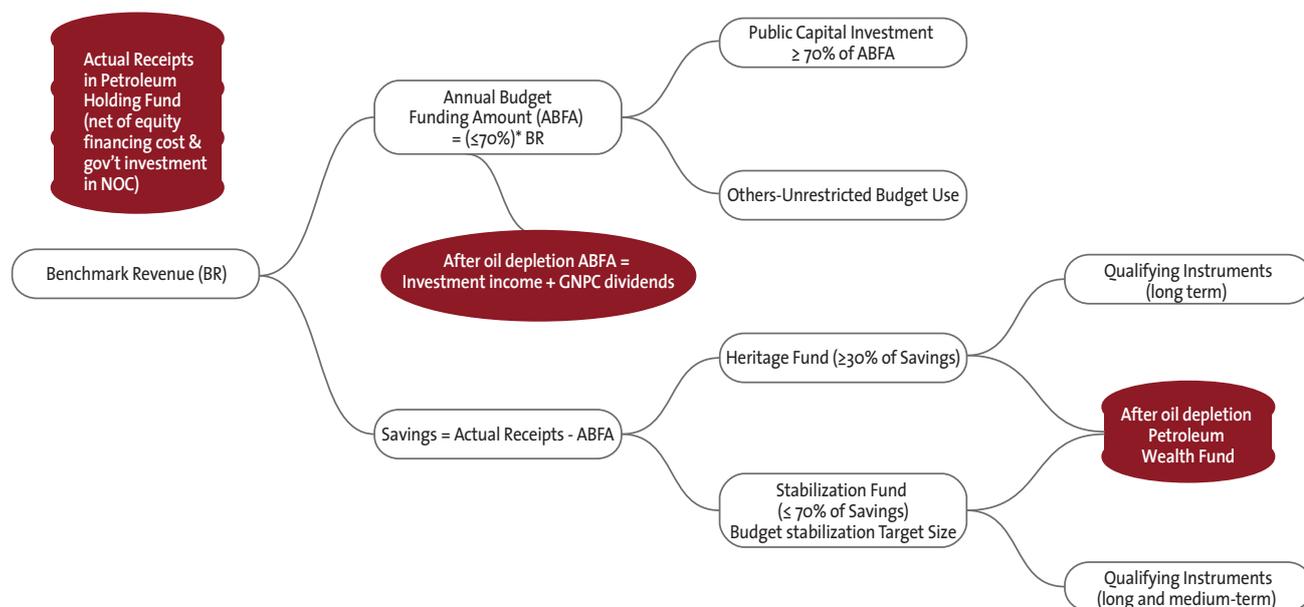
85 “Parliament Discusses Oil Discovery”, *Modern Ghana*, 20 de junio de 2007, <https://www.modernghana.com/news/138029/parliament-discusses-oil-discovery.html>.

86 El Proyecto de Ley de Exploración y Producción reemplazó a la ley PNDC 84, que fue concebida para regir al sector minero y, por tanto, no abarcaba temas fundamentales de la extracción y la producción de petróleo y gas.

87 Recién en agosto de 2016, el Parlamento aprobó la Ley de Exploración y Producción, introduciendo la licitación pública, abierta y competitiva en el sector.

explica que hubo algunas diferencias respecto al equilibrio entre los ahorros y el gasto de los ingresos. Principalmente, el entonces partido gobernante NDC argumentó que el dinero no debería ser solo ahorrado, sino que también debería ser utilizado para enfrentar la brecha de infraestructura de Ghana. Otros partidos evitaron posiciones rotundas. Las opiniones también se dividieron respecto a si se debería permitir que los ingresos del petróleo se usen como garantía para el pago de la deuda. Según los parlamentarios del NDC, el partido gobernante estaba dividido sobre este tema, pero al final la tentación del acceso al financiamiento de la deuda para acelerar los proyectos

Figura 2.1
Las reglas fiscales de Ghana de conformidad a la Ley de Gestión de Recursos Petroleros



predominó, como lo declaró el ex parlamentario del NDC Kwame Ampofo: “Como político, digo que vamos a desarrollar ahora que estamos en el poder. Hay que arriesgarse y tomar decisiones audaces cuando se puede. De lo contrario, eres considerado un político débil”.

El diseño final de la PRMA reflejó la transigencia entre las visiones del partido y las que emergieron a partir de las consultas. Luego del pago de capital a la Empresa Petrolera Nacional de Ghana, hasta el 70 por ciento de los ingresos de referencia (*benchmark revenue*) serían destinados al presupuesto nacional (*Annual Budget Funding Amount*, ABFA) y cualquier excedente sería ahorrado en el Fondo de Estabilización y en el Fondo Patrimonial (figura 2.1).⁸⁸

88 Gobierno de Ghana, Petroleum Revenue Management Act (2011), www.mofep.gov.gh/sites/.../Petroleum_Revenue_Management_Act_%202011.PDF

A fin de dar cabida a los puntos de vista de los defensores de una gestión prudente de los ingresos, el ABFA limitó el uso de los ingresos del petróleo como garantía para la deuda. Al final, el diseño pormenorizado de la PRMA fue creado por el Ministerio de Finanzas, influenciado por donantes internacionales y expertos locales y aprobado casi unánimemente por el Parlamento. Por ello, el partido gobernante, en especial, ha destacado el amplio acuerdo sobre estas reglas, como lo declaró el parlamentario del NDC Adam Mutawakilu: “Todos los partidos han ganado con el mismo programa. Respecto al petróleo y al gas, no hay ninguna discrepancia importante entre los partidos. Las discrepancias solo aparecen en cómo gastar los ingresos”. Muchos entrevistados afirmaron que los desacuerdos en las opciones de gasto están relacionados con las ideologías de los partidos, dado que el NDC está más inclinado al consumo y el NPP al desarrollo de la industria. En realidad, el sistema político de Ghana, con su régimen de jefes parlamentarios similar al de Westminster y el gobierno de la mayoría, ayuda al partido gobernante a garantizar que su punto de vista se refleje lo suficiente en los resultados.

Retos de la implementación

En los primeros años de su gobierno, y sobre todo cerca de las elecciones de 2012, el partido NDC se benefició del acceso a financiamiento adicional, respaldado por los ingresos provenientes del petróleo al celebrar un acuerdo de “recursos por infraestructura” con China. También elevó los salarios del sector público, y el gasto público, en general, se disparó. Cuando los precios del petróleo empezaron a disminuir en 2014, el Gobierno del NDC, a pesar de que el flujo de ingresos ya era mucho menor al proyectado en la fórmula de referencia, continuó gastando sin considerar la sostenibilidad del presupuesto general⁸⁹. Los principios de la PRMA también fueron eludidos tras la decisión del ministro de Finanzas de limitar los ingresos al Fondo de Estabilización y canalizar los excedentes hacia el pago de la deuda, como lo dispuso el partido NDC y lo permitía la ambigüedad y la amplia discrecionalidad del ejecutivo al momento de implementar la ley⁹⁰.

A la oposición, liderada por el partido NPP, le tomó bastante tiempo expresar sus inquietudes respecto del incremento de la deuda y del gasto, debido a que se daba aparentemente dentro de los límites de la PRMA y a que no habían reglas fiscales generales. Entre 2011 y 2014, el PIAC y organizaciones de la sociedad civil elaboraron informes en los que se señalaban la falta de correspondencia entre el precio utilizado en la fórmula para determinar el ingreso referencial (*benchmark revenue*) y la evolución real de los precios del petróleo -entre otros desafíos de la implementación- desencadenando un

“All parties have won on the same ticket. There are no major differences between the parties with regard to oil and gas. The differences appear only on how to spend the revenues.”

MP Adam Mutawakilu

89 Véase, por ejemplo, “In Ghana, Fiscal Responsibility Remains Elusive Even as Oil Flows”, NRG Blog, 11 de agosto de 2015, <http://www.resourcegovernance.org/blog/ghana-fiscal-responsibility-remains-elusive-even-oil-flows>.

90 Africa Centre for Energy Policy, *Three years of petroleum revenue management in Ghana*, (2014), <http://www.aceplive.com/wp-content/uploads/2014/08/ACEP-Report-PRMA-Final.pdf>.

debate sobre la modificación de la PRMA⁹¹. Los hallazgos de los informes convencieron a los principales partidos representados en la Comisión de Minas y Energía de la necesidad de reformar ciertos aspectos de la ley. El amplio debate público sobre las deficiencias de la ley, desencadenado por la sociedad civil, hizo posible que la Ley de Modificación de la PRMA fuera aprobada por unanimidad en el Parlamento en 2015. Entre los cambios fundamentales a la PRMA estaban el permitir que el ministro de Finanzas realice ajustes al ingreso referencial (*Benchmark Revenue*); la especificación de las reglas de transferencia entre el ABFA y los fondos y además entre el Fondo de Estabilización y el Fondo Patrimonial; y la asignación del ABFA al Fondo de Infraestructura e Inversión de Ghana, establecido por la Ley de Modificación. Las modificaciones también garantizaron un financiamiento constante para el PIAC.

“Una vez que estás en la oposición, el partido lucha por tener financiamiento para mantenerse a flote; de allí que el fortalecimiento de capacidades en el sector petrolero y gasífero pueda pasar a segundo plano”

**Kwame Jantuah,
parlamentario**

Sin embargo, en el periodo previo a las elecciones de 2016, la confrontación política nuevamente amenazó la implementación de las reglas de la PRMA. Antes de que la Ley de Modificación fuera promulgada, los informes del PIAC y las organizaciones de la sociedad civil ya habían señalado que el ABFA era usado en una amplia gama de áreas de gasto, en lugar de en los cuatro sectores prioritarios seleccionados entre los 12 sectores de impacto para el desarrollo nacional, como mandaba la ley⁹². En respuesta a estas críticas, hoy los miembros de la Comisión de Minas y Energía y la de Finanzas de los dos partidos principales entrevistados, sostienen que los ingresos del petróleo deben lograr un mayor impacto. En realidad, los desembolsos de 2015 muestran que el gasto del ABFA ha continuado repartiéndose con cuentagotas, contrariamente a las recomendaciones del informe del PIAC. Por ejemplo, las áreas de gasto prioritarias como carreteras e infraestructura han recibido casi la mitad de los fondos ABFA en 2015, excediendo el monto asignado; además se iniciaron 21 nuevos proyectos de carreteras, aparte de los 12 proyectos inconclusos financiados por el ABFA desde 2011. Entre 2011 y 2015, el ABFA financió 118 proyectos de carreteras⁹³. Esta poca difusión del gasto puede relacionarse con la presión política por demostrar los beneficios provenientes de los ingresos petroleros, intensificados por las expectativas excesivas, como lo describió el parlamentario Janes Avedzi, presidente de la Comisión de Finanzas del NDC: “Se necesita infraestructura en todas las zonas del país y la gente presiona al presidente. ¿El presidente puede seleccionar cuáles proyectos empezar? La respuesta es no. El presidente se ve forzado a empezar todos los

91 Africa Centre for Energy Policy, Three years of petroleum revenue management in Ghana. Sin embargo, cabe señalar que si bien muchas organizaciones no gubernamentales señalaron los retos de la implementación, también expresaron sus inquietudes respecto a la mayor discrecionalidad ministerial en la determinación de los ingresos de referencia previstos (*benchmark revenue*), lo que ponía en riesgo la integridad del régimen fiscal.

92 Véase, por ejemplo, “Concentrate petroleum revenue on few key sectors of the economy – IMANI”, *Ghana Business News*, 14 de setiembre de 2015, <https://www.ghanabusinessnews.com/2015/09/14/concentrate-petroleum-revenue-on-few-key-sectors-of-the-economy-imani>.

93 PIAC Annual Report 2015, 45-49, <http://piacghana.org/resources/2015%20PIAC%20Annual%20Report477.pdf>.

proyectos. Es una discusión difícil con los votantes y los líderes locales. Cuando dices no, no puedo darte ningún proyecto más, estás acabado”.

Lecciones sobre el fortalecimiento de capacidades y el diálogo

El descolocamiento político de los rivales ha sido central en el proceso de creación e implementación de la PRMA, pero los países no han impulsado un debate sustantivo sobre políticas. Los parlamentarios de la oposición han usado los informes del PIAC y de otros grupos de la sociedad civil para preguntar al ministro de Finanzas sobre todo acerca de la insuficiente distribución de ingresos. Sin embargo, las relaciones entre la sociedad civil y los partidos de oposición han sido limitadas, debido a que los actores de la sociedad civil se dirigen tradicionalmente al Gobierno en lugar de a los partidos de oposición para desafiar políticas. Esto puede vincularse a la falta de experiencia sectorial en la maquinaria de formulación de políticas dentro de los partidos ghaneses, así como también a los desafíos prácticos como la falta de financiamiento para los partidos de oposición en los periodos en que no hay elecciones. Como lo explica el parlamentario Jantuah: “Una vez que estás en la oposición, el partido lucha por tener financiamiento para mantenerse a flote; de allí que el fortalecimiento de capacidades en el sector petrolero y gasífero y temas relacionados de naturaleza técnica, aunque importantes para el partido, puedan pasar a segundo plano, sobre todo por los desafíos atribuidos a la administración del partido”. Al mismo tiempo, se está dando un aprendizaje, y la Comisión de Minas y Energía está cada vez más capacitada y sirve como plataforma para la cooperación interpartidaria.

En general, los resultados del diálogo interpartidario en Ghana son mixtos. Por un lado, el nivel de influencia, respeto y autoridad disfrutado por los actores de la sociedad civil ha garantizado que, a lo largo de todo el desarrollo del sistema de gestión de ingresos de Ghana, los actores independientes presionen al Gobierno y a los partidos políticos para que consideren los beneficios nacionales provenientes del sector, así como la introducción de un mecanismo de rendición de cuentas independiente en la forma de PIAC. La importancia de las consultas y la existencia de una plataforma de diálogo político no pueden ser subestimadas, sobre todo en la manera en que ha logrado informar a los ghaneses en general sobre los principios de la gestión de los ingresos petroleros. Por otro lado, la amarga rivalidad entre los dos principales partidos en la política ghanesa, así como un sistema electoral en que el ganador se lleva todo y un sistema político que crea poderes ejecutivos fuertes, han concentrado el poder en el partido gobernante. Así, este ha tomado decisiones sobre la gestión de ingresos de petróleo con consecuencias indeseadas para la economía nacional. La desafortunada desconexión entre los dos principales partidos en la formulación de políticas de largo plazo socava los resultados de otra manera positivos de las consultas.

Estudio de caso: Malasia

Alianzas inestables basadas en la distribución subnacional de los ingresos provenientes del petróleo



© Wan Fahmy Redzuan/ Shutterstock.com

Tricia Yeoh y Kaisa Toroskainen

MALASIA, INDICADORES CLAVE 2015

POBLACIÓN

30.3 millonesⁱ

PIB PER CÁPITA (PPA)

\$27,000ⁱⁱ

PRINCIPALES RECURSOS NATURALES

Gas natural, petróleo, cobre, estaño, bauxita, mineral de hierroⁱⁱⁱ

INGRESOS POR RECURSOS NATURALES COMO % DEL PIB

8^{iv}

SISTEMA POLÍTICO

Monarquía constitucional; democracia parlamentaria estilo Westminster

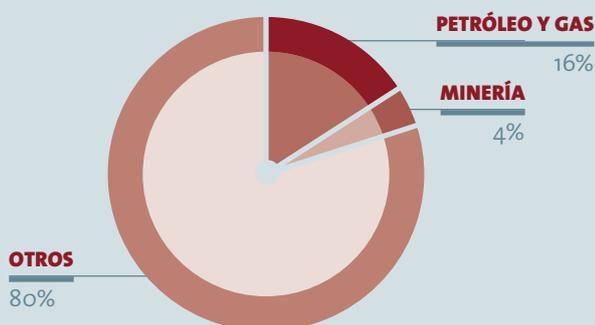
PARTIDO GOBERNANTE

Barisan Nasional (Frente Nacional)

PARTIDO DE OPOSICIÓN

Pakatan Harapan (Alianza de Esperanza)

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES, 2015^v



ⁱ DataBank 2015: Population, total", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

ⁱⁱ "DataBank 2015: GDP per capita (current US\$)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

ⁱⁱⁱ U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, 2013 Minerals Yearbook: Malaysia, accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-my.pdf>.

^{iv} "DataBank 2015: Total natural resource rents (% of GDP)", World Bank (2015), <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

^v "DataBank 2015: Fuel exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> y "DataBank 2015: Ores and metals exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.



Estudio de caso: Malasia

Alianzas inestables basadas en la distribución subnacional de los ingresos provenientes del petróleo

Sistema político

El sistema político en Malasia es un sistema Westminster, multipartidario y federal, con una monarquía constitucional. La coalición *Barisan Nasional* (BN, por sus siglas en malayo; Frente Nacional) ha gobernado el país desde su independencia en 1957, y todos los primeros ministros de Malasia a la fecha han provenido del partido Organización Nacional de Malasios Unidos (UMNO, por sus siglas en inglés). Sin embargo, en las dos últimas elecciones (en 2008 y 2013) la coalición no obtuvo la mayoría de dos tercios en el Parlamento. Esto dejó espacio para una creciente fuerza de oposición.

Dotación de recursos naturales y gobernanza

En 1910 se descubrió por primera vez petróleo, en Miri, Sarawak. A partir de la década de 1960, Malasia se convirtió en un importante productor de petróleo en Asia. El sector petrolero está regido por la Ley de Desarrollo Petrolero de 1974, que otorga a la empresa petrolera y gasífera nacional, Petronas, el derecho exclusivo de gestionar el sector con solo las directrices generales de política establecidas por el Gobierno y poco control del Poder Legislativo.

En 1975, los 13 estados de Malasia firmaron acuerdos con Petronas y el gobierno federal, en los que se otorga a los estados el derecho al 5 por ciento de regalías de los ingresos de la producción local de petróleo y gas *onshore* (en la costa) y *offshore* (en el mar continental), pagaderos en efectivo⁹⁴. La cuestión de las regalías del petróleo se ha vuelto tema de intenso debate político debido al fortalecimiento de los partidos de oposición, tanto a nivel nacional como estatal, desde 2008 en adelante. Los estados de Sabah y Sarawak, si bien están controlados por la coalición gobernante, han exigido una mayor participación de los ingresos petroleros. Además, el Gobierno ha sido reacio a otorgar regalías petroleras a los estados controlados por la oposición, lo cual ha llevado a que el estado de Kelantan presente una demanda contra Petronas para exigir el pago de las regalías petroleras pendientes desde 1998⁹⁵. Como respuesta,

94 Los cinco estados productores de petróleo son Sabah y Sarawak en Malasia Este, y Kelantan, Terengganu y Pahang en Malasia Peninsular. El descubrimiento petrolero más reciente fue en Pahang en 2012.

95 El gobierno del estado de Kelantan argumenta que a cambio de la propiedad del petróleo *onshore* y *offshore* en el estado, Petronas está obligado a pagarle en efectivo dos veces al año el 5 por ciento de los ingresos generados. Desde entonces los legisladores de Kelantan reclaman que el gobierno federal le debe al gobierno del estado regalías petroleras por aproximadamente 12,000 millones de RM (ringgit malasio).

el gobierno federal ha ofrecido “pagos de buena voluntad”⁹⁶ a Kelantan, pero aún se niega a reconocer los derechos de regalía del estado, aduciendo que la exploración se realiza más allá de las tres millas náuticas de sus costas⁹⁷.

Este estudio analiza el proceso de formulación de política sobre recursos naturales dentro de las coaliciones gobernantes y las de oposición, contemplando la dinámica entre los partidos políticos en Sarawak y el gobierno federal.

Variado compromiso político con los recursos naturales

“En los cinco años que estuve allí, en ninguna reunión se discutió alguna vez la política de manera adecuada o a fondo. Las discusiones eran muy generales, sin ningún documento de posición”.

Dato’ Saifuddin Abdullah, parlamentario

A pesar de su sistema federal, Malasia practica una forma centralizada de gobierno de arriba hacia abajo, con el poder político concentrado en la oficina del primer ministro. Las funciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo están fusionadas, lo cual quiere decir que hay poco, si algún, control directo sobre la gestión de los recursos naturales. Los partidos en la coalición gobernante BN carecen de mecanismos claros y sólidos para decidir, planificar y ejecutar políticas clave relativas a los recursos naturales. Los partidos políticos tienen un compromiso mínimo con políticas sobre recursos naturales a nivel de la rama ejecutiva nacional del partido y solo un compromiso nominal en el ámbito del estado.

Una característica institucional importante en la formulación de políticas de petróleo es la deferencia y la delegación de poderes decisorios del Gobierno hacia Petronas. Al haber tan pocas fuentes de opinión externas, Petronas queda como la principal institución formuladora de políticas y reguladora del sector petrolero. El parlamentario Dato’ Saifuddin Abdullah, ex miembro del Consejo Supremo de UMNO (principal partido político en la coalición BN), órgano de gobierno del partido, dijo: “En los cinco años que estuve allí, en ninguna reunión se discutió alguna vez la política [petrolera] de manera adecuada o a fondo. Las discusiones eran muy generales, sin ningún documento de posición”.

Sin embargo, los debates sobre la gestión de los recursos naturales dentro de la coalición de la oposición parecen haber sido más informados, sobre todo respecto al tema de los pagos subnacionales de regalías a los estados productores de petróleo. Por ejemplo, un parlamentario de oposición del Partido Acción Democrática (DAP, por sus siglas en inglés) dijo: “La extracción de recursos naturales es un asunto importante para la política y el poder del

⁹⁶ La cuestión de las regalías petroleras es particularmente importante en Kelantan, ya que el gobierno ha previsto un déficit presupuestario del estado para 2016, con ingresos totales que ascienden a solo 593.8 millones de ringgits. Véase, por ejemplo, <https://www.malaysiakini.com/news/318287>.

⁹⁷ De acuerdo a la Ley sobre Mar Territorial de 2012, todos los recursos naturales más allá de las tres millas náuticas de cualquier costa de un estado pertenecen automáticamente al gobierno federal, aunque esto es impugnado como inconstitucional por el ministro principal de Sarawak.

estado. Por tanto, las comisiones del partido en los estados ricos en petróleo y gas de Sabah y Sarawak debatirán y anunciarán sus posiciones sobre la extracción de los recursos naturales”. La coalición opositora también ha involucrado a partes externas, como organizaciones no gubernamentales, expertos e investigadores del sector, para incorporar referencias a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en sus manifiestos electorales de 2013, pero este tipo de consultas sigue siendo poco frecuente.

En cuanto a las consultas internas, la coalición opositora coordina entre sus tres partidos integrantes sobre el tema de las regalías petroleras, antes de llegar a una posición común. El parlamentario Abdullah, hoy miembro del partido opositor Justicia del Pueblo (PKR), quien está asesorando el marco de política común de la coalición, dijo: “Cada uno de los tres partidos discute por su lado, y luego presenta las políticas al Consejo Presidencial para llegar a una decisión final”.

La disputa por las regalías: un llamado político para una mayor autonomía

En 2014, la Asamblea Legislativa de Sarawak aprobó la moción de incrementar su derecho a regalías del petróleo al 20 por ciento, lo cual llevó a los políticos de oposición del estado de Sabah a exigir lo mismo. La premisa de este argumento es que se debe dar más ingresos provenientes de los recursos naturales a Sarawak para su desarrollo económico, haciendo notar que es el segundo estado más pobre de Malasia⁹⁸. La presión de estos dos estados gobernados por la coalición BN para una mayor participación de la riqueza petrolera del país es una dinámica emergente significativa, dada la importancia política de estos. Los estados de Sabah y Sarawak, largo tiempo considerados “depósitos fijos” de la coalición BN, representan juntos 47 de sus 133 escaños en el Parlamento federal (se necesita 112 escaños para una mayoría simple). El ministro principal de Sarawak, Adenam Satem⁹⁹, ha advertido hace poco al gabinete federal que si no se resuelve el asunto de las regalías petroleras y de una mayor autonomía, la coalición BN podría perder control del estado en las siguientes elecciones¹⁰⁰.

La cuestión del porcentaje de regalías petroleras y la del maltrato percibido por los estados de Sabah y Sarawak también han llevado a hacer un llamamiento

“La extracción de recursos naturales es un asunto importante [...]. Las comisiones del partido en Sabah y Sarawak debatirán y anunciarán sus posiciones sobre la extracción de los recursos naturales”.

Un parlamentario del partido opositor Acción Democrática

98 Incidence of poverty by state, Malaysia, 2014 (Economic Planning Unit, 2014).

99 En el momento de escribir el presente capítulo, Adenam Satem, hoy difunto, aún era ministro principal de Sarawak; falleció el 11 de enero de 2017 y fue reemplazado por Abang Abdul Rahman Zohari Abang Openg.

100 Richard T.W. “Adenan: BN risks losing in GE if autonomy promises not met”, Free Malaysia Today, 29 de julio de 2016, <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2016/07/29/adenan-bn-risks-losing-in-ge-if-autonomy-promises-not-met>.

para la creación de una empresa petrolera propia y para que Petronas emplee más pobladores de Sarawak¹⁰¹. Estos reclamos reflejan la disputa entre el gobierno del estado de Sarawak y el gobierno federal respecto a los reclamos de una mayor autonomía y derecho del estado a gestionar sus propias finanzas e impuestos. El ánimo prevaleciente en los vecinos de Sarawak es lograr una mayor delegación de poderes y volver al espíritu del Acuerdo de Malasia de 1963¹⁰². Todos los partidos políticos de Sarawak han respondido afirmando con creciente decisión los derechos de los pobladores locales.

La rápida evolución de la dinámica entre el gobierno federal y los políticos de Sarawak de la coalición gobernante y de la oposición es un desarrollo central en el debate sobre las regalías del petróleo. A pesar de la importancia de Sarawak para la supervivencia política de la coalición gobernante, empiezan a emerger claras desavenencias entre los socios de la coalición sobre el tema más amplio de la autonomía de dicho estado. En las últimas elecciones de 2016 en el estado de Sarawak, todos los partidos importantes prometieron implementar la asignación del 20 por ciento de regalías del petróleo, incluido el Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB), de la coalición BN y la fuerza política dominante en Sarawak. Esta demanda de una mayor participación de la riqueza petrolera del país es sintomático de reivindicaciones de larga data en Sarawak por la desatención federal de asignaciones para el desarrollo, así como por la interferencia federal en cuestiones de autoridad exclusiva de ese estado, como la libertad religiosa. De este modo, es imperativo considerar el tema del pago de las regalías petroleras a la luz de una extendida insatisfacción con los actuales acuerdos de participación del poder entre el gobierno del estado y el gobierno federal.

A pesar de ser el segundo partido más importante en la coalición BN, con 14 representantes en el Parlamento federal, Juanda Jaya, afiliado del PBB y miembro de la Asamblea Legislativa de Sarawak, sostiene que UMNO no considera a su partido como socio en pie de igualdad. La ausencia de procedimientos formales de la coalición BN implica que, en la práctica, UMNO no consulta ni comparte los contenidos de sus debates internos con los partidos de la coalición. En consecuencia, estos permanecen en relativa independencia de las decisiones tomadas por su principal aliado político, es decir el partido UMNO, y carecen de los procedimientos formales para efectuar consultas internas y formular políticas. En cuanto al desarrollo de políticas

101 Después de la intervención del primer ministro, el ministro principal Adenan y Petronas acordaron aumentar, por lo menos, al 60 por ciento el número de pobladores de Sarawak en sus operaciones locales para el 2020. Véase, por ejemplo, Sharon Ling, "Sarawak govt reaches amicable settlement with Petronas", *The Star Online*, 27 de agosto de 2016, <http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/08/27/sarawak-govt-reaches-amicable-settlement-with-petronas>.

102 El Acuerdo de Malasia consagró la autonomía y los intereses especiales de los habitantes de Sabah y Sarawak tras la conformación de Malasia.

dentro del PBB, el presidente del partido consulta a veces con el Consejo Supremo (principal órgano decisorio del partido) u otras partes externas; sin embargo, tiene facultades discrecionales para decidir la posición del partido y, por extensión, aquella del gobierno del estado en una serie de cuestiones de políticas públicas.

Un debate más intenso ha incrementado el diálogo interpartidario

Una nueva dinámica entre el gobierno y los partidos opositores de Sarawak se viene perfilando bajo el liderazgo del ministro principal Adenan. El gobierno del estado intenta distanciarse cada vez más de los partidos de la coalición BM en la península, aún a expensas de alinearse con la oposición. Por ejemplo, si bien el DAP presentó en la Asamblea Legislativa del estado en 2014 la moción original de incrementar las regalías petroleras al 20 por ciento, al final se aprobó una versión enmendada, que fue presentada por un diputado del PBB (que incluía una mayor demanda de subvenciones para el desarrollo). Así, el discurso político prevaleciente en Sarawak parece trascender las fronteras partidarias, pues tanto los partidos gobernantes como los opositores del estado se han unido en sus reclamos por mayores pagos de regalías petroleras y salvaguardas para proteger el empleo local de los sarawak en Petronas.

Mientras los partidos del Gobierno y de la oposición están divididos a nivel nacional, esto no se aplica en la política de Sarawak, donde se las arreglan para alcanzar un consenso sobre asuntos sustanciales de política. Por ejemplo, Juanda comentó que existe una interacción no oficial entre el ministro principal y los representantes de la oposición para discutir cuestiones de política, sugiriendo que las interacciones por encima de las fronteras partidarias son mucho más cordiales que las de nivel nacional.

Este desarrollo político singular es posible debido a que todos los partidos tienen intereses creados y buscan aparecer como defensores y líderes del discurso de la autonomía del estado y sus derechos petroleros. El creciente debate sobre la distribución de los ingresos y la autonomía política, por ejemplo, ha llevado a que el primer ministro y Petronas se comprometan con el ministro principal de Sarawak a ofrecer más empleo y fortalecer las capacidades de los pobladores. Así, el forcejeo de los partidos en Sarawak está motivado tanto por el deseo genuino de retornar a las condiciones del Acuerdo de Malasia como por el reconocimiento tácito por parte de todos los actores políticos importantes de que los sarawak apoyarán al partido que les prometa más autonomía.

Estudio de caso: Perú

Candidatos presidenciales divididos por el tema de la renegociación del contrato de gas



© Christian Inga / Shutterstock.com

Alonso Hidalgo, Fernando Patzy y Kaisa Toroskainen

PERÚ, INDICADORES CLAVE 2015

POBLACIÓN

31.4 millonesⁱ

PIB PER CÁPITA (PPA)

\$12,500ⁱⁱ

PRINCIPALES RECURSOS NATURALES

Petróleo, gas, cobre, plata y oro

INGRESOS POR RECURSOS NATURALES COMO % DE PIB

9ⁱⁱⁱ

SISTEMA POLÍTICO

República democrática representativa y presidencialista

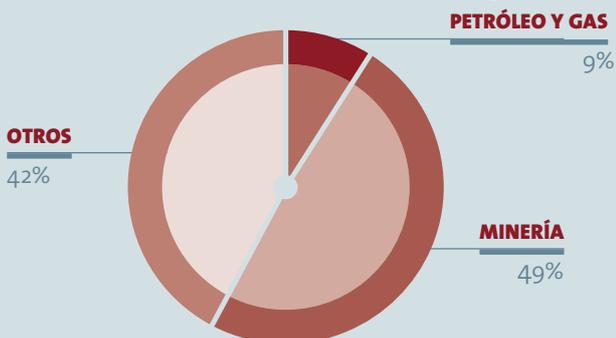
PARTIDO GOBERNANTE

Peruanos Por el Kambio (PPK)

PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Fuerza Popular (FP), Frente Amplio (FA), Acción Popular (AP), Alianza Para El Progreso (APP), Partido Aprista Peruano (APRA)^{iv}

PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES, 2015^v



i "DataBank 2015: Population, total", accedido el 5 de setiembre de 2016, World Bank (2015), <http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

ii "DataBank 2015: GDP per capita (current US\$)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

iii "DataBank 2015: Total natural resource rents (% of GDP)", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

iv Congreso del Perú, <http://www.congreso.gob.pe/eng/?K=371>.

v "DataBank 2015: Fuel exports as % of merchandise exports", World Bank (2015), accedido el 5 de setiembre de 2016, <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> y "DataBank 2015: Ores and metals exports as % of merchandise exports", accedido el 5 de setiembre de 2016, World Bank (2015), <http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.

Estudio de caso: Perú

Candidatos presidenciales divididos por el tema de la renegociación del contrato de gas

Sistema político

El Perú es una república democrática representativa y presidencialista, con un sistema multipartidario y un Congreso unicameral de 130 escaños. El presidente del Perú es elegido para un solo periodo de cinco años. Entre los principales partidos del Perú¹⁰³ está Peruanos Por el Kambio (PPK), de centroderecha, creado en 2014, cuyo fundador, Pedro Pablo Kuczynski, economista y presidente electo del Perú, fue ministro de Finanzas en la época en que se cerraron los discutidos acuerdos sobre los yacimientos de gas, analizados en este estudio de caso¹⁰⁴. Acción Popular, fundado en 1956 como un partido de centro izquierda con amplio apoyo hasta la década de 1980, ha evolucionado hacia un partido de centro derecha con apoyo decreciente. Fuerza Popular (FP) es un partido de derecha liderado por Keiko Fujimori, hija del ex presidente Alberto Fujimori, hasta hace poco preso por corrupción y crímenes contra la humanidad. Finalmente, el Frente Amplio (FA), una coalición de partidos de izquierda y movimientos de la sociedad civil, fue creado en 2013.

Dotación de recursos naturales y gobernanza

La minería y los hidrocarburos tienen una larga historia en el Perú. Los yacimientos de Camisea, localizados entre la región de Ucayali, en la zona central del país, y la región de Cusco, en el sur del Perú, es la reserva de gas natural más grande del país. A pesar de ser uno de los activos de recursos naturales más valiosos del Perú, descubiertos en 1984, el proyecto tardó cerca de dos decenios para ser desarrollado. En los últimos años, el futuro de los yacimientos de gas de Camisea ha desatado debates en torno al destino de las exportaciones del gas peruano, a la función del Estado peruano en un contrato de exportación considerado cada vez más como desventajoso para los peruanos, y a la naturaleza de los acuerdos entre el Estado y las empresas

103 Otros dos partidos, no mencionados en este estudio, también lograron representación congresal en este periodo: el Partido Aprista Peruano (APRA) y Alianza por el Progreso (APP). Sus campañas estuvieron marcadas por escándalos personales de sus candidatos presidenciales, de modo que se vieron obligados a dirigir sus campañas hacia un frente de defensa contra múltiples tipos de acusaciones. Por lo tanto, la capacidad para elaborar propuestas técnicas sobre la política de gas fue limitada.

104 La palabra “Kambio” está escrita intencionalmente con “K” a fin de que el partido tenga las mismas iniciales de su líder Pedro Pablo Kuczynski.

extractivas. Como resultado, todos los partidos que participaron en la carrera electoral de 2016 establecieron su posición en esta materia, en cuanto las políticas energéticas ocuparon un primer plano en el debate electoral. Este estudio de caso analiza las posiciones tomadas por los candidatos presidenciales y sus partidos sobre cuestiones relacionadas con el gas natural, y los procesos mediante los cuales se formaron.

Las reformas estructurales abren camino a la explotación de los yacimientos de gas de Camisea

A pesar de las intensas negociaciones entre el Gobierno y la empresa Royal Dutch Shell durante la década de 1980 e inicios de la década siguiente, los acuerdos de otorgamiento de licencias para desarrollar los yacimientos de gas de Camisea permanecieron sin firmar debido al frágil clima de inversión en el Perú. Las actividades comerciales en Camisea solo empezaron a mediados de la década de 1990, cuando se aprobó una nueva ley de hidrocarburos que introducía reformas estructurales drásticas al régimen de los derechos de propiedad. La ley permitía que el nuevo organismo de hidrocarburos, Perupetro, transfiera todos los derechos de propiedad a los titulares de licencias, y separaba las licencias de exploración y operaciones de los contratos de transporte y distribución. A fin de atraer la inversión extranjera y garantizar ingresos al Estado, el Gobierno creó una ley específica para la industria del gas, que establecía regalías de acuerdo con el precio aplicado al gas y limitaba las operaciones del Estado en el mercado del gas para promover la competencia¹⁰⁵. Para propósitos de la licitación, los yacimientos de Camisea se dividieron en dos lotes: el Lote 88 (el más grande), para satisfacer la demanda interna de energía, y el Lote 56, dedicado a la exportación. La principal diferencia entre las condiciones de los lotes era el precio del gas. La Shell vendió el gas natural licuado (GNL) del Lote 56 a México al precio Henry Hub, que es el precio referencial del mercado de los EE.UU. y México. Cuando entre el 2010 y el 2015, los EE.UU. empezaron a inundar el mercado con gas de esquisto, el precio Henry Hub colapsó¹⁰⁶, lo cual tuvo un impacto negativo directo sobre las regalías pagadas al Gobierno peruano. El gas del Lote 88 tiene precio fijo para el mercado interno (ver recuadro 2.1) y parte de él se canaliza, en realidad, a las exportaciones a precio colapsado.

El colapso de los precios desató el debate sobre la renegociación del precio de exportación del Perú a México. Esto se tornó difícil, ya que el trato no era entre el Estado peruano y el Estado mexicano, sino entre la Shell y el Gobierno mexicano¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Ley 27133.

¹⁰⁶ "Debate: ¿Es posible renegociar el contrato del gas de Camisea?", *El Comercio*, 4 de marzo de 2016, http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-posible-renegociar-contrato-gas-camisea-noticia-1883781?ref=flujo_tags_517047&ft=nota_3&e=titulo.

¹⁰⁷ "Camisea natural gas: Peru's political football", *Peru Reports*, 28 de marzo de 2016, <http://perureports.com/2016/03/28/camisea-natural-gas-peru-political-football>.

Recuadro 2.1

Evolución de los contratos del gas de Camisea

La licitación para la fase de exploración, producción y transporte del Lote 88 concluyó en el 2000, y fue ganada por el Consorcio Camisea y la Transportadora de Gas del Perú (TPG). Luego siguió la licitación para la segunda fase de Camisea, el Lote 56, lanzada en 2004. Se suponía que las reservas del Lote 88 cubrirían la demanda interna, mientras que el Lote 56 estaba destinado a la exportación. Pero no había ningún indicio claro del potencial de este último lote, ya que permanecía en buena medida inexplorado. Debido a esta incertidumbre, los inversionistas internacionales exigieron, para presentarse al proceso de licitación, reservas probadas de 4.5 billones de pies cúbicos o TCF (por sus siglas en inglés), mientras que el Gobierno solo podía garantizar 2 TCF. A fin de atraer a potenciales inversores, el Gobierno puso una garantía de 2.4 TCF adicionales del Lote 88, que estaba previsto para uso interno, hasta que terminara la exploración del Lote 56.

Tras finalizar la fase de exploración, era claro que el Lote 56 no contaba con los 4.5 TCF necesarios para la viabilidad financiera de un ducto de transporte para la exportación. Como resultado, el Gobierno decidió continuar asignando el gas del Lote 88 a las exportaciones. Perú LNG, que es en gran parte propiedad de los mismos miembros del Consorcio Camisea y de TPG, ganaron el proceso de licitación para construir y operar las instalaciones de licuefacción de gas. Para la exportación de gas del Lote 56, el Gobierno firmó cuatro contratos:

- El Estado peruano, a través de Perupetro, firmó un contrato de licencia con el Consorcio Camisea para la exploración, extracción y operaciones del Lote 56.
- El Consorcio Camisea firmó un contrato de procesamiento con Peru LNG para la licuefacción y almacenamiento de gas natural.
- Peru LNG firmó un contrato con la empresa Shell (y a partir de 2013 con Repsol), el *off-taker* que comercializaría el gas en los mercados externos.
- Shell, al ser el *off-taker*, firmó un contrato con el Gobierno mexicano (a través de la Comisión Federal de Electricidad) para exportar a México el 72 por ciento del GNL producido en el Lote 56.

La renegociación de los contratos del gas de Camisea se convierte en tema electoral

El debate sobre los contratos del gas empezó con la acusación del partido AP al anterior gobierno del ex presidente Alejandro Toledo, incluido su ex ministro de economía y actual presidente Kuczynski, por haber cerrado un mal contrato para los peruanos. En marzo de 2016, el candidato de AP Alfredo Barnechea sugirió que el contrato debería abrirse a una renegociación: “Todos los contratos se pueden modificar, inclusive los tratados internacionales se pueden modificar cuando las circunstancias cambian, con mayor razón estos contratos fraudulentos otorgados a dedo por el señor Toledo y el señor Kuczynski”¹⁰⁸. A

108 “Barnechea arremete contra candidatos”, *La Razón*, 3 de marzo de 2016, <http://cronologiapolitica.delperu.org/2016/03/03/barnechea-arremete-contra-candidatos/>.

pesar de las declaraciones de Barnechea, parece que dentro de AP no había consenso acerca de cómo proceder con la renegociación. Carlos Herrera Descalzi, ex ministro de Energía y Minas, también del partido AP, fue más cauteloso y propuso un proceso de reconciliación entre inversores: “...cuando una parte [de un contrato] se siente perjudicada, propone una modificación a la contraparte. Este proceso se resuelve a través de los mecanismos establecidos para ese fin: trato directo, arbitraje o acudiendo al Poder Judicial. Asimismo, cuando el Estado es una de las partes es porque existen bienes o intereses públicos de por medio. Por eso, ante contratos que afectan el bien común, al Estado no solo le asiste el derecho sino también la obligación moral de pedir una renegociación y sujetarse a las reglas de juego. Renegociar no significa imponer ni expropiar, mucho menos confiscar”¹⁰⁹.

As the gas problem became central to the public debate, political parties endeavored to better define their positions.

Durante el desarrollo del debate, la coalición Frente Amplio (FA) fue aún más lejos al poner en tela de juicio los derechos de propiedad ahora transferidos a las empresas en virtud de los contratos de licencia reales. El partido abrió el debate sobre quién es el titular del gas de Camisea y si las leyes de hidrocarburos aprobadas en la década de 1990 son un buen negocio para el Estado y el pueblo peruano. Verónica Mendoza, candidata presidencial del FA, hizo que el uso del gas natural de Camisea para el desarrollo nacional fuera uno de sus principales mensajes de campaña. Para el FA, la renegociación de los contratos de exportación del gas implica el cambio de toda la política gasífera peruana, regida por la Ley Orgánica de Hidrocarburos (26221). A inicios de la campaña electoral, en enero de 2016, Mendoza dijo: “El gas tiene que servir para el desarrollo nacional y no para el saqueo de unas cuantas empresas [...] [L]a construcción del Gasoducto Sur Peruano permitirá a la población del Cusco y a la micro región sur utilizar este recurso para industrializarlo y generar empleo”¹¹⁰.

Los otros dos principales partidos, Fuerza Popular y Peruanos Por el Kambio, fueron inconsistentes en su posición sobre el sector. La cuestión del gas no aparece en el plan de gobierno¹¹¹ (manifiesto electoral) de FP¹¹², que es un partido político conservador que promueve la inversión privada nacional y extranjera. Desde esta perspectiva, cuestionar uno de los mayores proyectos

109 “Debate: ¿Es posible renegociar el contrato del gas de Camisea?”, *El Comercio*, 4 de marzo de 2016, http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-posible-renegociar-contrato-gas-camisea-noticia-1883781?ref=flujo_tags_517047&ft=nota_3&e=titulo.

110 “Verónica Mendoza sobre Camisea: ‘¿Dónde está el bendito gas?’ [VIDEO]”, *LaMula*, 29 de enero de 2016, <https://redaccion.lamula.pe/2016/01/29/veronika-mendoza-sobre-camisea-donde-esta-el-bendito-gas-video/redaccionmulera>.

111 Todo partido político peruano que desea entrar a la carrera presidencial tiene el requisito técnico de contar con un plan de gobierno o manifiesto electoral. Es un documento de planificación en el cual los partidos exponen sus políticas para su implementación, si salieran elegidos. En la práctica, algunos partidos presentan documentos bastante técnicos, como el plan de gobierno 2016 del partido PPK o de FA; los demás no son tan específicos.

112 Keiko Sofía Fujimori Higuchi. “El Plan de Gobierno de Fuerza Popular representa un compromiso con el futuro del Perú”, Plan Perú, http://keikofujimori.pe/#yt_spotlight7.

de inversión privada en el país no era parte de su agenda electoral original. Pero al enfrentarse a PPK en la segunda vuelta electoral, Keiko Fujimori, la candidata presidencial de FP, recurrió al tema del gas para socavar la imagen de PPK: “Kuczynski ‘regaló’ el gas, por lo que investigaremos el contrato y lo renegociaremos en beneficio del país. Él [Kuczynski] hizo que el lote 56 se entregue para la exportación y cambió las leyes para que el lote 88 se pueda exportar también y lo que es peor es que la forma de negociación se hizo de la peor manera. Se usó como referencia el precio más barato. Regaló nuestro gas y lo que vamos a hacer es investigar y vamos a renegociar ese contrato pensando en los intereses del país”¹¹³.

Al ser confrontado sobre la cuestión del gas durante su candidatura presidencial, Kuczynski se vio obligado a responder. En abril de 2016, dijo que el proyecto había sido desarrollado originalmente suponiendo una mayor producción de gas, pero que desde entonces “ha cambiado el marco energético: las materias primas bajan y el gas ha colapsado”. En otra intervención, afirmó que su prioridad será ampliar el consumo interno mediante la construcción de un gasoducto del sur para masificar el consumo de gas natural en los hogares: “Mi gobierno sí cumplirá porque vamos a subsidiar el costo del servicio de instalación domiciliaria y llevaremos el gas más barato para los peruanos”¹¹⁴.

La diferencia entre las posiciones de PPK y del FA es que la de los primeros está basada en el supuesto de que las reservas serían lo suficientemente grandes como para cubrir la producción de gas que satisfaga tanto la demanda interna como externa. Por lo contrario, el FA considera que el contrato de exportación de gas no beneficia al Perú y que la producción de gas debe redirigirse al consumo interno, cubriendo así las necesidades de energía de gran parte del país.

A medida que el problema del gas se volvía un tema central en el debate público, los partidos políticos se fueron esforzando por definir mejor sus posiciones. Sin embargo, los resultados fueron variados. Desde un inicio, el Frente Amplio se opuso a la continuación de la exportación del gas, proponiendo la renegociación de los contratos con México, a fin de suspender las exportaciones y reenrumbiar el gas hacia el consumo interno y la industrialización. El FA también propuso renegociar los contratos de extracción/producción existentes, desde las licencias hasta los contratos de servicios. Más cautamente, AP y FP propusieron que el Gobierno debería asumir un papel más central en la renegociación entre el *off taker* (Shell) y la Comisión Federal de Electricidad, de México. PPK, fiel a su posición inicial, descartó la

113 “Keiko Fujimori ‘PPK regaló el gas de Camisea’ (VIDEO)”, *Correo*, 18 de mayo de 2016, <http://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/keiko-fujimori-ppk-regalo-el-gas-video-673543>.

114 “PPK: ‘Renegociaré el contrato de exportación del gas de Camisea’”, *Inforegion*, 20 de marzo de 2016, <http://www.inforegion.pe/219613/ppk-renegociare-el-contrato-de-exportacion-del-gas-de-camisea>.

renegociación y propuso el escalamiento de la producción a fin de impulsar el consumo interno.

De la campaña electoral a las agendas de política

El partido PPK ganó las elecciones presidenciales de junio de 2016 y ahora tiene una promesa electoral que cumplir. Sin embargo, su posición sobre si el Gobierno renegociará el contrato de exportación es imprecisa; no hay ninguna referencia a alguna renegociación de contratos en su plan de gobierno. La realidad política, al ser solo el tercer partido más importante en el Congreso, está instando al gobierno de PPK a tender puentes a otros partidos. Por eso, en su discurso inaugural, el primer ministro Fernando Zavala, de PPK, anunció que iba a haber una renegociación de contratos bajo su administración¹¹⁵. Esta renegociación implicaría, muy probablemente, un acuerdo político directo con México, modificando el contrato existente entre la Comisión Federal de Electricidad y la Shell, a fin de reducir los volúmenes de exportación y garantizar mejores precios, en concordancia con las posiciones de AP y FP. Hay poca expectativa de que este Gobierno económicamente liberal dé el paso adicional de cambiar los contratos actuales a contratos de servicios, lo cual afirmaría la soberanía del Estado sobre los recursos extractivos.

A los pocos meses de iniciadas las sesiones del Congreso, la mayoría de los demás partidos parece retroceder en sus promesas electorales. El partido AP, a pesar de haber sido el primero en plantear el debate sobre la renegociación, no lo incluyó en su plan de gobierno, ni ha sido un tema central en su agenda parlamentaria. De igual modo, después de que la campaña electoral terminara con Fuerza Popular, de Fujimori, ganando la mayoría absoluta en el Congreso (a pesar de haber sido vencido en la carrera presidencial), el tema desapareció de la agenda legislativa de FP, reduciendo potencialmente la presión sobre el partido PPK. En consecuencia, el FA es el único partido que considera los contratos de gas como centrales, tanto ante la opinión pública como ante el Congreso. Dado su peso político y su popularidad en las encuestas previas a las próximas elecciones regionales, buscará presionar a los demás partidos políticos, sobre todo al PPK.

El populismo y la política personal inhiben políticas energéticas basadas en evidencia

En la campaña de 2016, los planes de gobierno abarcaban una gran variedad de temas con pocos detalles. Las políticas propuestas eran en general amplias, y abordaban los temas que consideraban importantes para la mayoría del electorado (como el empleo, el crecimiento económico y la seguridad pública),

¹¹⁵ “Premier Zavala anuncia el inicio de la negociación del gas de Camisea”, *La República*, 20 de agosto de 2016, <http://larepublica.pe/impres/politica/795643-premier-zavala-anuncia-el-inicio-de-la-negociacion-del-gas-de-camisea>.

sin alejarse radicalmente de las políticas o posiciones previas. Los partidos políticos peruanos, como en el resto de América Latina, dependen en gran medida de la personalidad y el *gravitas* de sus principales candidatos¹¹⁶. Por lo general, un pequeño grupo de miembros de la dirección del partido diseña las posiciones de política, por lo que la discusión intrapartidaria es bastante limitada. Esto es resultado de las debilidades estructurales del sistema de partidos políticos, que hacen que estos funcionen más como maquinarias electorales, en lugar de plataformas para el debate.

Los partidos PPK y FP caen dentro de esta descripción, ya que fueron creados para respaldar la candidatura presidencial de sus líderes. Sus posiciones de política durante la campaña electoral no fueron resultado de un proceso deliberativo, estructurado en torno a los intereses de sus bases¹¹⁷. La posición del partido PPK sobre la política de gas estaba en consonancia con la trayectoria de su candidato y la élite del partido, y la posición de FP cambió dependiendo de quién fuera su adversario político. Por lo contrario, AP, un partido más tradicional, y la coalición del FA elaboraron posiciones más matizadas a través del debate intrapartidario para lograr acuerdos programáticos. AP inicialmente trajo el caso de Camisea al conocimiento público y el FA hizo rápidamente eco de su importancia. Este partido ya había incluido una propuesta programática detallada sobre la política gasífera en su plan de gobierno.

A pesar de las debilidades programáticas, el cambio de foco en el debate electoral hacia los temas del gas estaba llamado a tener repercusiones para el ganador de las elecciones. El contrato de exportación del gas de Camisea involucra a muchas partes interesadas diferentes, entre ellas, otro país soberano, dos conglomerados empresariales, así como gobiernos locales dependientes de las transferencias subnacionales de ingresos y ciudadanos que sienten que no se benefician con la producción de gas. Esto se tradujo en un debate con un panorama confuso de partidos alineados con diferentes partes interesadas. El diálogo interpartidario sobre este tema se limitó a un puñado de debates electorales organizados por la sociedad civil, que carecían de detalles técnicos y de los cuales solo unos pocos fueron televisados. Por ello, tal vez el resultado más importante del debate electoral sobre Camisea es que el nuevo Gobierno del Perú no puede ignorar los temas concernientes a la explotación de los yacimientos de gas.

116 Véase, por ejemplo, <http://www.globalsecurity.org/military/world/peru/political-parties.htm>.

117 Cabe señalar que a pesar de que FP es un tipo de organización orientada hacia el líder, ha logrado la base política más grande del país.



Cómo pueden los partidos políticos formular posiciones de política

Como se planteó en el capítulo 1, los partidos políticos con posiciones de política claramente articuladas pueden desempeñar un papel más activo en garantizar que los recursos naturales del país se gestionen bien y en beneficio de la población en general.

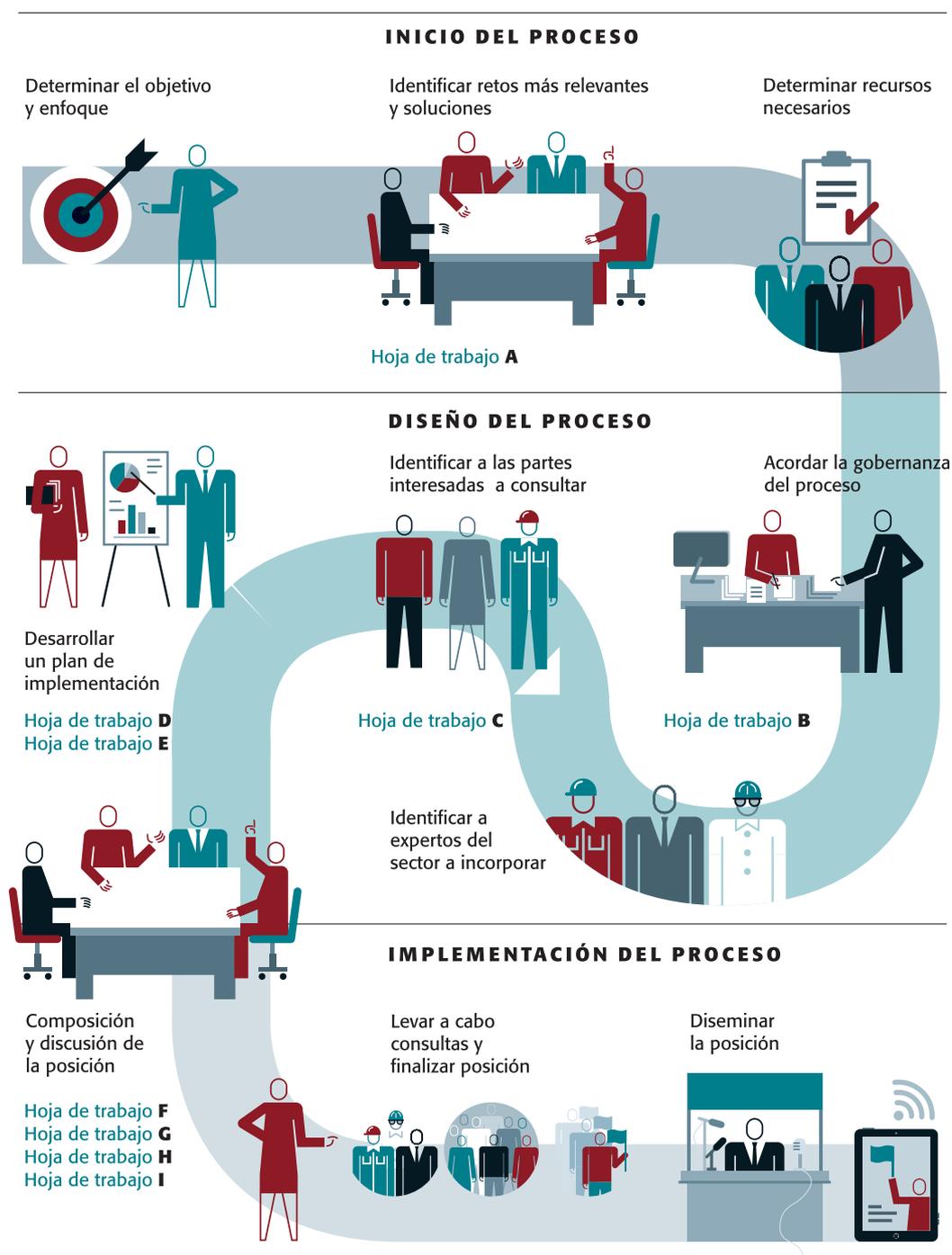
El propósito de este capítulo, tanto de la guía narrativa como de las hojas de trabajo, es ayudar a los partidos políticos interesados a formular sus propias posiciones sobre gestión de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. El proceso de formulación variará según cuál sea la estructura del partido, las posiciones existentes y los procesos de desarrollo, pero esta guía establece los pasos fundamentales y ofrece orientación y plantillas que pueden ser adaptadas según se requiera (ver figura 3.1)

Esta guía se basa en la amplia experiencia conjunta de NRGi e IDEA Internacional en el campo de la gobernanza de los recursos naturales y el apoyo a partidos políticos de todo el mundo para articular posiciones generales de política, incluido un programa muy exitoso en Ghana (véase recuadro 3.4)¹¹⁸. Las hojas de trabajo específicas a las áreas temáticas han sido desarrolladas principalmente a partir del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework (Marco Referencial de la Carta de los Recursos Naturales)*, una herramienta elaborada por NRGi para ayudar a los Gobiernos, a los actores de control y a los investigadores a evaluar los sistemas de gobernanza de los recursos naturales (véase Hoja de trabajo G). Las hojas de trabajo relacionadas con el proceso también se inspiraron en el documento *Planificación estratégica para partidos políticos: Una herramienta práctica*¹¹⁹, de IDEA Internacional, y son en parte una adaptación de ese texto.

118 Esta experiencia incluye el trabajo conjunto de NRGi e IDEA Internacional con los cuatro principales partidos políticos en Ghana, en 2015 y 2016 para el desarrollo de programas sobre gobernanza de recursos naturales, así como el trabajo de IDEA Internacional con partidos políticos en Georgia, Haití, Kenia y Nepal.

119 Van den Berg, C. F. et al., *Planificación estratégica para partidos políticos: Una herramienta práctica*, Estocolmo: Idea Internacional / NIMD, 2013.

Figura 3.1
El proceso de formulación de políticas: panorama paso por paso



Inicio del proceso

Determinación del objetivo y el alcance del proceso

El primer paso para desarrollar una posición de política sobre recursos naturales es identificar el objetivo general del proceso. El alcance, que incluye el diseño del proceso y la amplitud y profundidad de la cobertura de los temas, debe ser luego adaptado en función de aquel objetivo. La figura 3.2 presenta ejemplos de tres posibles objetivos y los alcances asociados.

Figura 3.2
Determinación del alcance



Debido a la naturaleza interrelacionada de las decisiones sobre gobernanza de los recursos naturales, resulta idóneo que todos los principales partidos políticos en los países ricos en tales recursos tengan una posición integral, que abarque todas las áreas temáticas. Sin embargo, las necesidades inmediatas y el tiempo y el apoyo limitados pueden imponer que el partido se centre inicialmente en objetivos más restringidos, por ejemplo, en estar preparado para revisar una ley específica o responder a un acontecimiento reciente, como la caída de los precios de los *commodities* o un escándalo de corrupción. En el Perú, la estructura de un contrato de gas específico pareció volverse menos favorable en el contexto de una caída repentina en los precios de los *commodities*, que coincidió con las elecciones de 2016. Por eso, los dos principales partidos políticos desarrollaron sus posiciones al respecto y en sus campañas el tema ocupó el primer plano¹²⁰. En Ghana, antes de las elecciones

120 Véase el estudio de caso de Perú en el capítulo 2.

de 2016, los partidos políticos formularon una posición de política sobre recursos naturales detallada, que abordaba específicamente la gestión y el ahorro de los ingresos provenientes de los recursos naturales, en respuesta a la preocupación pública acerca de los tempranos errores en el cálculo de los ingresos y el excesivo gasto.

El formato de la posición estará determinado por el objetivo y el alcance. Los posibles formatos varían desde un breve resumen ejecutivo con una declaración de posición general (por ejemplo, el compromiso con los estándares de transparencia, la condición abierta de los contratos, la sostenibilidad fiscal, etc.) hasta posiciones muy detalladas que contienen consideraciones técnicas muy específicas (por ejemplo, regímenes y reglas fiscales, evaluaciones ambientales, etc.). Aunque el formato —o incluso el objetivo— pueda variar a medida que se desarrolla el proceso, cuando se planifica la redacción y las consultas es importante tener en mente una meta final.

Identificación de las áreas temáticas más pertinentes

A la hora de decidir qué es lo que exactamente abarcará la posición, el partido debe considerar detenidamente qué áreas temáticas a lo largo de la *cadena de decisiones sobre gobernanza de los recursos naturales* son más importantes en esa coyuntura para el país, así como también cuáles serán importantes para el desarrollo a largo plazo¹²¹. En los nuevos países productores, como es el caso de Israel en 2016, los

La **cadena de decisiones de la gobernanza de los recursos naturales** es la serie de decisiones que toma el Gobierno en el proceso de transformar la riqueza en recursos naturales en un desarrollo sostenible de largo plazo, desde la exploración y el descubrimiento hasta el gasto de los ingresos.

La cadena de decisiones se diferencia de la cadena de valor de la industria en que está centrada en el resultado de un mejor desarrollo, en lugar de en bienes transables más valiosos.



121 Para más información, véase el texto introductorio de NRG sobre la cadena de decisiones, disponible en inglés en <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-natural-resource-charter-decision-chain>>.

partidos sentirán a menudo la necesidad de centrarse en temas como el otorgamiento de licencias y los términos fiscales¹²². En los países productores más experimentados, que cuentan ya con algunos datos sobre los cuales reflexionar, como es el caso de Sudáfrica, los partidos podrían estar más inclinados a centrarse en temas relacionados con la diversificación económica y el contenido local¹²³. Sin embargo, aun si en este momento solo tiene sentido cubrir en profundidad unas cuantos temas, es importante que todos los países —sin importar en qué punto del ciclo de vida de la extracción se encuentren— consideren al menos todas las áreas temáticas. Esto les permitirá tener una imagen completa de la gobernanza de los recursos naturales, así como informar en profundidad las posturas que decidan tomar y prepararse para el futuro, incluidos los cambios inesperados de circunstancias tales como un nuevo descubrimiento importante o un incidente ambiental significativo. Finalmente, también ayudará a que el país evite el perjudicial pensamiento cortoplacista, asociado a menudo con la maldición de los recursos naturales, como se señaló en el capítulo 1. La Hoja de trabajo A puede ayudar a los partidos a evaluar qué áreas de la cadena de decisiones son más importantes para ser cubiertas en profundidad, y las secciones de orientación y contexto de la Hoja de trabajo G pueden facilitar el examen de todas las áreas, independientemente de si se desarrollará de inmediato posturas detalladas.

Probablemente, los afiliados al partido ya tienen alguna idea de los problemas más apremiantes, pero el proceso se beneficiará considerablemente de algunas consultas iniciales con expertos del sector y partes interesadas externas clave de la sociedad civil, del ámbito académico y de las comunidades locales. En Noruega, por ejemplo, la opinión pública sobre gobernanza de recursos naturales variaba significativamente de una región a otra, ya que los habitantes de las regiones productoras de petróleo estaban preocupados por la compensación de la pérdida de empleos y los de las localidades vulnerables al clima estaban preocupados por los impactos de largo plazo de la extracción. A fin de comprender bien las prioridades nacionales y regionales, los partidos necesitaban escuchar a los representantes y a los electores de todo el país¹²⁴.

El Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales, un índice global que mide la calidad de la gobernanza de tales recursos a lo largo de toda la cadena de decisiones, también puede ser una excelente referencia porque permite a los países comparar su desempeño con estándares de buenas prácticas y con otros países¹²⁵. El partido también puede usarlo para ver cómo otros Gobiernos han abordado retos similares.

Si bien los temas candentes suelen ser áreas atractivas de interés, el partido se beneficiaría considerablemente si desarrollara sus posiciones de política con visión de futuro, adelantándose a cualquier incidente o hito legislativo. Esto lo ayudará a participar con mayor eficacia a medida que surjan estos temas, sea gobierno u oposición.

121 Para más información, véase el texto introductorio de NRGÍ sobre la cadena de decisiones, disponible en inglés en <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-natural-resource-charter-decision-chain>>.

122 Véase el estudio de caso de Israel en el capítulo 2.

123 Véase el estudio de caso de Sudáfrica en el capítulo 2.

124 Véase el estudio de caso de Noruega en el capítulo 2.

125 El *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017* está disponible en <<http://resourcegovernanceindex.org/>>.

Hoja de trabajo A: Áreas temáticas

Use esta hoja de trabajo para realizar una evaluación inicial de las posibles áreas temáticas y para identificar cuáles son las más importantes a fin de cubrirlas en profundidad en la nueva posición de política.

Tarea

Indicar la importancia de cada área temática, marcando una de las tres columnas opcionales de *cobertura requerida*.

La nueva posición de política debe cubrir en profundidad todas las áreas temáticas marcadas con *alta*. Las demás áreas, aún si no van a ser abordadas en el texto final, deberían ser, por lo menos, examinadas por el grupo de trabajo en un nivel básico (es decir, las secciones *orientación actual* y *marco actual* del partido de las tablas específicas a las áreas temáticas en la Hoja de trabajo G). La tabla incluye referencias a preceptos específicos de *La Carta de los Recursos Naturales*¹²⁶.

Una advertencia sobre la “importancia” del área temática

Si el partido decide enfocarse solo en unas pocas áreas temáticas, el riesgo de centrarse en una por sobre la otra merece particular atención. Aunque puede ser tentador centrarse en los temas más publicitados del día, es posible que las áreas menos conocidas puedan tener mayor impacto sobre el desarrollo de largo plazo y el grado de beneficio para el ciudadano común. En consecuencia, los afiliados del partido que dirigen este proceso deben intentar leer ampliamente sobre gobernanza de los recursos naturales y otros temas importantes que enfrenta el país, como los informes de las ONG, *think tanks* e instituciones financieras internacionales.

Tal vez el mejor punto de partida sea una evaluación realista de la comprensión que tiene el partido, y por cierto el Gobierno, sobre la dotación de recursos naturales y sobre si el país cuenta con una estrategia nacional integral e inclusiva (más sobre esto en la Hoja de trabajo G, en el área temática I). Para identificar las áreas temáticas más apremiantes y en qué grado deben ser tratadas en el proceso, pueden ser útiles los siguientes factores:

- **Oportunidad:** ¿Existen iniciativas legislativas significativas inminentes en torno a esta área temática? ¿Han habido debates públicos recientes al respecto? ¿Esta área es pertinente para el ciclo de vida de la extracción en el que se encuentra el país? ¿Los cambios en la industria o en los precios de los *commodities* pueden hacer que algunas áreas sean más prominentes que otras?

¹²⁶ Para más información sobre la carta, véase la Hoja de trabajo G. *La Carta de los Recursos Naturales* está disponible en < <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>>.

- **Importancia económica y social:** ¿Dónde encaja esta área dentro de la estrategia general de desarrollo nacional? ¿Dónde encaja dentro de la estrategia nacional para la gobernanza de los recursos naturales, si esta existe? ¿Cuán importante es esta área para las bases del partido y el electorado en general? En base a los índices globales como el *RGI*, ¿hay posibilidades de mejora en esta área y cómo podría esta mejora afectar el desarrollo social o económico? Las consideraciones históricas pueden hacer que algunas áreas de la cadena de decisión sean más apremiantes que otras.
- **Brechas jurídicas y de implementación:** ¿El marco que gobierna esta área es más débil que otras leyes y regulaciones del país? ¿La aplicación es más débil que en otras partes? Tal como es medido por el *RGI*, ¿hay una brecha de implementación significativa entre la ley y la práctica?
- **Posiciones del partido existentes:** ¿El partido cuenta con una posición sólida sobre esta área temática? ¿Existen fracturas internas problemáticas en torno a ella? ¿Otros partidos tienen posiciones al respecto?

Cómo el RGI puede ayudar a identificar las áreas problemáticas

Los **perfiles de los países** en el *RGI 2017* contienen desagregados ampliables de sus calificaciones en los diferentes componentes, subcomponentes e indicadores. En el **explorador de datos** también se puede encontrar detalles de las evaluaciones de expertos, que son útiles para identificar áreas problemáticas y comprender mejor el contexto actual¹²⁷.

Áreas temáticas	Cobertura requerida		
	Baja	Media	Alta
I. Estrategia, marco jurídico e instituciones: Abordaje de las decisiones desde un panorama general, incluidas aquellas en torno a la identificación de la dotación de recursos naturales del país, quiénes son sus propietarios y si el país tiene una estrategia nacional inclusiva e integral para la gestión de los recursos naturales. CRN, Precepto 1			*
II. Transparencia y rendición de cuentas: Decisión sobre si divulgar información al público sobre el sector de los recursos naturales para mejorar la rendición de cuentas y el control por parte de organismos gubernamentales oficiales (por ej., el Parlamento y la oficina de auditoría) y la sociedad civil, y en caso afirmativo, cómo. También puede incluir la participación en iniciativas internacionales (por ejemplo, EITI y OGP) que apoyan o complementan los esfuerzos internos de gobernanza de los recursos naturales. CRN, Precepto 2			*

¹²⁷ Los perfiles de los países están disponibles en <<http://resourcegovernanceindex.org/country-profiles>>, y el explorador de datos se puede descargar en <<http://resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>>.

Áreas temáticas		Cobertura requerida		
		Baja	Media	Alta
Subcomponentes de Extracción de valor del RGI Subcomponentesxxx	<p>III. Operaciones de exploración, otorgamiento de licencias y monitoreo: Asignación y monitoreo de licencias, incluida la recopilación de información geológica, el otorgamiento de licencias a empresas competentes y respetuosas de la ley, y el monitoreo de operaciones a lo largo del ciclo de vida del proyecto extractivo CRN, Precepto 3</p>			
	<p>IV. Tributación y otros pagos de las empresas: Establecimiento de un régimen fiscal que garantice un rendimiento razonable para el Gobierno y tenga flexibilidad para responder a las circunstancias cambiantes (por ejemplo, las fluctuaciones en el precio de los commodities) mientras sigue atrayendo inversiones suficientes. CRN, Precepto 4</p>			
	<p>V. Impactos locales: Mejoramiento de los beneficios locales a la vez que se abordan los costos ambientales y sociales. CRN, Precepto 5</p>			
	<p>VI. Empresas de propiedad del Estado: Clarificación de los roles comerciales y no comerciales y del financiamiento de las empresas de propiedad del Estado (EPE), y aseguramiento de que sus sistemas de gobernanza corporativa limitan la interferencia política y que sus tomas de decisiones y operaciones son transparentes, auditadas y rindan cuentas. CRN, Precepto 6</p>			**
Subcomponentes de Gestión de Ingresos del RGI	<p>VII. Gestión de ingresos: Aseguramiento de que los ahorros y préstamos del Gobierno sobre los ingresos provenientes de los recursos naturales sean fiscalmente sostenibles y protejan la economía frente a los shocks económicos (por ejemplo, mediante un régimen de política monetaria y fondos soberanos) NRC, Preceptos 7 y 8</p>			
	<p>VIII. Gasto público: Aseguramiento de que el gasto del Gobierno sea eficiente y esté en consonancia con los planes nacionales, y que toda transferencia subnacional de ingresos sea gestionada de manera transparente y con rendición de cuentas. NRC, Precepto 9</p>			
<p>IX. Desarrollo del sector privado: Aprovechamiento de los sectores de recursos naturales para estimular el crecimiento de otros sectores y beneficiar a la economía en general. NRC, Precepto 10</p>				

* Las dos primeras áreas temáticas son fundamentales y deben ser examinadas, por lo menos, en un nivel básico, con la excepción de las EPE.

** No todos los países tienen EPE, de manera que esta área puede no ser pertinente por omisión.

Obtención del mandato y de los recursos necesarios

Luego, aquellos que dirigen el proceso deben obtener el mandato, la financiación y el tiempo necesarios lo más temprano posible. El visto bueno de los más altos miembros y órganos clave de gobierno del partido suele brindar legitimidad y respaldo al proceso. Estos miembros —si bien tal vez no cuenten con tiempo para participar de manera significativa en la redacción— pueden tener contactos y dar recomendaciones provechosas para lograr una comprensión más matizada de las cuestiones clave en el sector de los recursos naturales, o tener conocimientos técnicos significativos para ofrecer durante el periodo de consultas.

La obtención del mandato para el proceso también debe garantizar que la nueva posición de política esté basada en el manifiesto general y esté en consonancia con otras prioridades del partido. Aunque en el proceso de formulación de la posición multipartidaria 2015-2016 en Ghana participaron cuatro partidos políticos (véase recuadro 3.4), solo tres de ellos obtuvieron la aprobación final de la alta dirección del partido a tiempo para el lanzamiento conjunto. Esto se debió a la falta de claridad en el mandato sobre quién tenía la última palabra respecto del contenido de la posición y de qué manera debía difundirse.

Antes de embarcarse en la fase de diseño, es decisivo que la persona que conduce el proceso también sepa exactamente qué recursos están disponibles y qué se puede alcanzar de manera realista bajo las distintas circunstancias. Por ejemplo, debe haber fondos para cubrir todos los costos de contratación de facilitadores y expertos en el tema, así como los relativos a la organización de retiros sobre políticas para que los miembros del partido debatan sobre la posición, y la celebración de consultas con otras partes interesadas. Si el partido intenta publicar y lanzar la posición a través de materiales informativos y eventos públicos, deberá responder por los costos relacionados. Otra consideración importante, pero a menudo descuidada, son los costos no financieros en la forma del tiempo que los miembros del partido y el personal de apoyo invertirán en el proceso.

Diseño del proceso

Acordar la gobernanza del proceso

La constitución de un *grupo de trabajo* para desarrollar una posición de política, sea en una comisión *ad hoc* o ya existente, ayudará a garantizar la apropiación del proceso entre unos pocos afiliados clave del partido. En Sudáfrica, por ejemplo, la Comisión de Transformación Económica es responsable de formular la política minera para el partido Congreso Nacional Africano¹²⁸. Un ejemplo del partido Congreso Nacional Democrático (NDC, por sus siglas en inglés) de Ghana se encuentra en el recuadro 3.4.

128 Véase el estudio de caso de Sudáfrica en el capítulo 2.

Recuadro 3.1

Composición del grupo de trabajo. Un ejemplo del partido Congreso Democrático Nacional de Ghana¹²⁹

- Dr. Kwame Ampofo, ex parlamentario por la circunscripción de South Dayi y presidente de la Comisión de Energía
- H. S.P. Adamu, ex parlamentario por la circunscripción Bibiani/Anhwiaso/Berkwai y coordinador del Programa de Alimentación Escolar
- Dr. William Ahadzie, director de investigaciones, sede del partido NDC
- H. Adam Mutawakilu, parlamentario (Damongo), vicepresidente de la Comisión Especial de Energía y Minas
- H. Benjamin Komla Kpodo, parlamentario (HO Central) y miembro de las Comisiones de Finanzas, Gobierno Local y Desarrollo Rural
- H. K. Abaka-Quansah, miembro de la Comisión de Manifiesto

Los grupos de trabajo son más eficaces cuando incluyen a personas que pueden coordinar con todos los órganos clave del partido, tanto con aquellos con conocimientos del sector de recursos naturales como con aquellos que serán responsables de actuar a partir de la posición. Como la gobernanza de recursos a menudo abarca varias secciones del Gobierno y de la economía, puede ser necesario incluir miembros con diversos roles en varios ministerios y ministerios en la sombra (por ejemplo, los Ministerios de Recursos Naturales, de Finanzas y de Medio Ambiente), como también miembros de comisiones parlamentarias (por ejemplo, la Comisión de Energía, de Medio Ambiente o de Finanzas Públicas). La clave es hallar el equilibrio correcto entre la antigüedad dentro del partido y los conocimientos técnicos sobre gobernanza de los recursos naturales.

El partido debe nombrar un *coordinador* que convocará las reuniones del grupo de trabajo, orientará los debates, supervisará la redacción y edición de la posición de política, dirigirá las consultas interpartidarias y obtendrá de la dirección del partido la aprobación y el visto bueno del documento de política final. También es posible recurrir a un *facilitador* independiente, idealmente alguien con una trayectoria destacada en gobernanza de los recursos naturales, para ayudar a diseñar un proceso de redacción óptimo y negociar divergencias en torno a áreas sensibles. La Hoja de trabajo B presenta un esbozo de algunos puntos a considerar, así como preguntas guía para ser planteadas antes de finalizar la composición del grupo de trabajo y sus planes.

¹²⁹ Tal como aparece en la sección Agradecimientos del documento *Position Paper on Oil and Gas* de 2016, del partido NDC.

Hoja de trabajo B: Consideraciones del grupo de trabajo

Use esta hoja de trabajo para reflexionar sobre las consideraciones de gobernanza clave para el para el proceso de formulación

Tarea

En la columna *consideraciones de gobernanza*, brindar respuestas breves a las preguntas guía correspondientes.

Preguntas guía	Consideraciones de gobernanza
Composición del grupo de trabajo	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El coordinador y el jefe de redacción comprenden suficientemente la gobernanza de los recursos naturales como para liderar adecuadamente el proceso? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido cuenta con algún experto en recursos naturales propio que podría ser asignado al grupo de trabajo? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay algún miembro del partido o ex miembro del Parlamento con conocimientos del sector que podría ser convocado? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo podrían los electores estar representados en el grupo de trabajo? ¿Están representadas las regiones ricas en recursos naturales? ¿Están representadas las mujeres? ¿Están representados los jóvenes y los grupos juveniles? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería incluirse a los miembros del Parlamento que son del partido? Si las posiciones de política se van a incorporar a los debates legislativos, ¿debería el grupo de trabajo incluir a líderes de comisiones parlamentarias pertinentes (por ejemplo, la de recursos naturales, cuentas públicas, medio ambiente, etc.)? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es necesaria la representación senior a lo largo de todo el proceso para facilitar la aprobación de la posición? Si es así, ¿es posible asegurar desde un inicio la participación de por lo menos un afiliado senior del partido, sobre todo alguno con experiencia en el sector? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería incluirse miembros de órganos de gobierno del partido pertinentes? 	

Preguntas guía	Consideraciones de gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué miembro del grupo de trabajo debería ser responsable del enlace con cualquiera de los facilitadores y expertos en gobernanza de recursos naturales externos? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué miembro(s) del grupo de trabajo deberían ser responsable de la coordinación de las consultas? 	
Facilitación	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Hay alguien dentro del partido con peso político que esté bien considerado por las diferentes facciones del partido y que posea facilidad o tenga experiencia en el sector de los recursos naturales para desempeñar este rol? 	
<ul style="list-style-type: none"> Como alternativa, ¿hay algún facilitador externo, idealmente con conocimiento del partido y/o de recursos naturales, que podría ser invitado a facilitar el proceso? 	
Rendición de cuentas	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Quiénes de la dirección del partido serán responsables de la supervisión del proceso? ¿Tienen suficiente comprensión de las cuestiones de gobernanza de los recursos naturales como para cumplir este rol supervisor? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué organismos tendrán que examinar y aprobar la posición de política? ¿Tienen estos la suficiente comprensión de las cuestiones de gobernanza de los recursos naturales como para dirigir ese examen? Si no la tienen, ¿qué información o apoyo deberían proveérseles con antelación o durante la aprobación? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué foros de debate existen dentro del partido (por ejemplo, el congreso nacional del partido, el comité ejecutivo nacional, las reuniones anuales de mujeres y ligas juveniles) que el grupo de trabajo pueda aprovechar para consultar y/o aprobar la posición propuesta? 	

Identificación de los expertos del sector

Uno de los mayores retos que enfrentan los Gobiernos para gestionar bien los recursos naturales es la asimetría de la información. Las empresas de la industria extractiva suelen tener oficinas llenas de abogados y economistas que las asesoran en las estrategias de negociación para un proyecto particular, en la factibilidad de algunas opciones de infraestructura y en su enfoque de las obligaciones legales y normativas. Cuentan con estos expertos debido a la naturaleza complicada del sector extractivo, con sus muchas variables y riesgos. Los Gobiernos rara vez pueden competir en términos de recursos humanos, y cuando carecen de conocimientos técnicos sólidos pueden estar en desventaja en las negociaciones y en el monitoreo de las operaciones de las empresas. En algunas ocasiones, cuando solo pocos actores en el Gobierno conocen la industria, pueden usar esos cargos para su beneficio personal. Por ejemplo, en 1998, el entonces ministro de Petróleo de Nigeria, Dan Etete, otorgó una de las concesiones petroleras más ricas del país a una empresa de la cual era copropietario. Este escándalo de miles de millones de dólares de hoy, que abarca varios continentes y décadas, permanece sin resolver. Mientras tanto, el pueblo de Nigeria ha perdido potencialmente cientos de millones de dólares americanos en ingresos¹³⁰.

El proceso de elaboración de una posición de política es una importante oportunidad para fortalecer los conocimientos especializados internos del partido y establecer posiciones claras sobre una serie de asuntos técnicos. Aun con solo una posición óptima de política, el proceso de redacción se beneficiará de la inclusión de expertos en gobernanza de los recursos naturales. Ellos ayudarán a que los partidos evalúen adecuadamente la factibilidad, los riesgos, el rendimiento y las compensaciones de las diferentes opciones de política. También pueden proveer asistencia en el examen de las prácticas nacionales e internacionales para determinar que es más apropiado y realista para el país y está más en línea con las posiciones generales y la ideología del partido. Los expertos también pueden capacitar a las autoridades del partido para que tengan suficiente confianza en sus conocimientos sobre los distintos problemas y sepan dónde acudir para responder al Gobierno a medida que pasa el tiempo. El principal partido de Sudáfrica, Congreso Nacional Africano, por ejemplo, utiliza asesores e investigadores externos en políticas públicas para elaborar documentos sobre opciones de política que informen el debate sobre nuevas posiciones¹³¹.

Todas las personas que participan en el proceso deben considerar a los expertos como políticamente neutros y objetivos, a los que deben informar bien

130 Toyin Akinniyi, *Nigeria Watchdog Journalism Plays Essential Role in Malabu Oil Scandal Probe*, NRGI, 6 de abril de 2017. <<https://resourcegovernance.org/blog/nigeria-watchdog-journalism-plays-essential-role-malabu-oil-scandal-probe>>.

131 Véase el estudio de caso de Sudáfrica en el capítulo 2.

sobre las dinámicas y sensibilidades del partido. Idealmente, estos expertos tendrán experiencia práctica y un sólido prestigio en el campo, pero no deben tener conflicto de intereses. Entre los perfiles posibles están los abogados, los economistas y los académicos respetados del sector, así como también funcionarios de gobierno de otros países ricos en recursos. Algunos partidos han encontrado muy valioso confiar en la experiencia de la sociedad civil. Como lo explica Rasmus Hansson, parlamentario y vocero del Partido Verde de Noruega: “Comparado con un partido grande, tenemos una capacidad de investigación limitada para calcular los efectos financieros exactos [de una decisión de política]. Gran parte de nuestra experiencia proviene de las ONG [...] Cada vez más, los demás partidos están tomando seriamente [nuestra] posición”¹³².

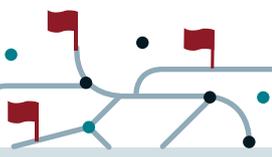
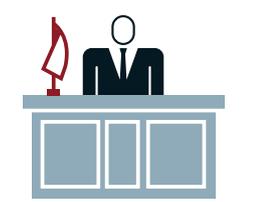
Identificación de las partes interesadas a ser consultadas

La formulación de una posición de política de alta calidad exige que el partido realice consultas transparentes y rigurosas durante el proceso de redacción,

Recuadro 3.2 Posibles partes interesadas

El partido debe consultar a una amplia gama de partes interesadas, tanto internas como externas. A continuación se presenta una lista de algunos grupos que el partido podría desear incluir en el proceso debido a su habilidad de informar el contenido de la posición y/o asegurar una mayor comprensión y aceptación. Consultar a todos es imposible, de manera que a la hora de reducir la lista es importante que el partido priorice las voces subrepresentadas, la de los más afectados por las posiciones de política y la de aquellos cuya exclusión socavaría la implementación de la posición.

Partes interesadas internas

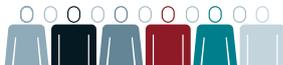
<p>La mesa directiva de los partidos</p> 	<p>Compañías extractivas, sus dueños y accionistas</p> 	<p>Bloques de poder o facciones dentro del partido</p> 
<p>Ramas locales o regionales del partido, particularmente aquellas en regiones ricas en recursos</p> 	<p>Comités parlamentarios y asambleas electorales, incluidos los que cubren recursos naturales, cuentas públicas y planes económicos</p> 	<p>Miembros de partido que son o fueron ministros o jefes de instituciones relevantes, especialmente aquellos responsables por los recursos naturales, financiación, planeamiento económico, anti-corrupción y auditorías públicas</p> 
<p>Grupos de mujeres dentro del partido</p> 	<p>Ligas juveniles</p> 	

132 Véase el estudio de caso de Noruega en el capítulo 2.

asegurando que la nueva posición obtenga aceptación desde dentro del partido y refleje los insumos generales de las partes interesadas. En Noruega, cuando se elaboran posiciones, es común realizar consultas amplias y frecuentes a los electores, así como a la industria y a otros actores externos, y los representantes del partido advierten que se benefician considerablemente de esos esfuerzos. En Malasia, la coalición opositora pudo desarrollar una posición partidaria más precisa sobre cuestiones clave, incluidos los pagos subnacionales de regalías y la transparencia en los ingresos, gracias a la concertación de debates internos en los partidos antes de la toma de decisiones de la coalición, así como a las consultas a ONG, expertos e investigadores del sector. En el recuadro 3.2 figura la lista de los grupos de partes interesadas que el partido debe tener en cuenta. La Hoja de trabajo C puede ser usada para identificar quién será consultado y cómo.

Para las consultas a las *partes interesadas internas*, se debe dar prioridad a aquellas personas o grupos que no pueden participar en el grupo de trabajo y

Partes interesadas externas

<p>Comunidades cercanas a sitios de extracción</p> 	<p>Compañías extractivas, sus dueños y accionistas</p> 	<p>Subcontratistas y proveedores de servicio para industrias extractivas, incluyendo a cualquier grupo que los represente (p.ej. cámara de comercio)</p> 	<p>Empleados y grupos de influencia activos en el sector extractivo (p.ej. cámara de minas o asociación de productores de petróleo)</p> 
<p>Cuerpos representantes de profesiones con experiencia o participación en la industria, como abogados, contadores, geólogos, ingenieros, ingenieros de minas</p> 	<p>Trabajadores empleados en el sector y los sindicatos que los representan</p> 	<p>Agencias de gobierno con mandato en el sector (ej. agencia de servicios geológicos, departamento de energía, oficina para la salud ocupacional, etc)</p> 	<p>Socios internacionales para el desarrollo como donantes, embajadas u organizaciones que se especializan en proveer asistencia a partidos políticos y/o en actividades extractivas</p> 
<p>Think tanks independientes, grupos de sociedad civil y académicos que realizan investigación</p> 	<p>Mujeres y grupos juveniles</p> 	<p>Expertos independientes u otros individuos como reporteros que tienen conocimiento informado sobre el sector</p> 	

que tienen la habilidad de informar y respaldar el proceso, tales como afiliados influyentes del partido que son expertos en el sector o que trabajan en oficinas de gobierno vinculadas al tema. Para las consultas a las *partes interesadas externas*, el grupo de trabajo debe decidir a quién consultar basándose en quién puede informar las políticas que están siendo formuladas y quién se verá negativa o positivamente afectado por la posición. A quién exactamente se debe consultar, puede cambiar según el tema en cuestión. Por ejemplo, cuando se considera si se debe distribuir los ingresos provenientes de los recursos naturales entre el gobierno nacional y las autoridades subnacionales y cómo, es importante consultar tanto a los distritos ricos como a los pobres en recursos naturales. Al considerar el contenido local, los partidos podrían querer incluir consultas con las empresas extractivas, grupos empresariales, grupos de empoderamiento económico de las mujeres y financiadores de innovación económica.

Para informar políticas sólidas de gobernanza de recursos naturales para el desarrollo sostenible de largo plazo, hay dos grupos de partes interesadas particularmente importantes, y que son a menudo pasados por alto: las mujeres y los jóvenes. Los impactos sociales, ambientales y económicos de los proyectos de extracción afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Esto es verdad para las mujeres que viven cerca de los proyectos de extracción, que en algunos casos corren mayor riesgo de violencia doméstica y de contraer VIH, y para aquellas de todo el país cuyas oportunidades laborales pueden verse reducidas por las distorsiones de la economía. Varios estudios también muestran evidencia de que las mujeres pueden ser un impulsor particularmente fuerte del crecimiento económico y el desarrollo sostenible¹³³. Como resultado del incremento del impacto negativo en las mujeres, es particularmente valioso para los partidos políticos consultar con las mujeres y los grupos de mujeres sobre las políticas en construcción, para asegurarse de que abordan sus inquietudes y facilitar que ellas defiendan decisiones sólidas sobre gobernanza de los recursos naturales.

En la toma de decisiones sobre gobernanza de los recursos naturales, la juventud también es particularmente importante debido a la naturaleza finita de estos recursos. Los beneficios financieros inmediatos de la extracción pueden disminuir e, incluso, desaparecer durante el curso de sus vidas, de manera que tienen mucho interés en el manejo de las expectativas de la población y en las decisiones en torno al ahorro de los ingresos y a la inversión en la diversificación económica.

Cuando no se puede consultar a todas las partes interesadas, un análisis integral de partes interesadas proveerá al partido por lo menos contactos valiosos a los cuales puede pedir asesoría o consultar sobre cuestiones específicas luego de que el proceso de formulación de política haya concluido; por ejemplo, durante los futuros procesos de formulación o revisión de políticas.

133 Véase, por ejemplo, *World Bank, World Development Report 2012: Gender Equality and Development* (2012), <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>>.

Hoja de trabajo C: Partes interesadas

Use esta hoja de trabajo para priorizar las partes interesadas y planificar su participación.

Tareas:

1. En la columna *Partes interesadas*, haga una lista de las personas y grupos que serán incluidos en el proceso de formulación de la política. Las partes interesadas sugeridas figuran en color gris, y han sido seleccionadas porque es muy probable que sean especialmente útiles para la formulación de una posición de recursos naturales informada.
2. En la columna *Roles*, haga una lista del propósito de la inclusión de cada una de las partes interesadas (por ejemplo, proveer asesoramiento experto sobre una de las cuestiones), y en la columna *Cuándo/Cómo*, la logística (por ejemplo, en el periodo de redacción: insumos por escrito). Se vuelve a proporcionar un texto de ejemplo, en gris.

El recuadro 3.2 ofrece una lista más larga de partes interesadas a ser considerada aquí. Sea lo más específico posible para asegurar que la hoja de trabajo sea una herramienta de referencia útil cuando empiece en serio la sensibilización de las partes interesadas.

Partes interesadas internas

Partes interesadas	Roles	Cuándo/Cómo
Secretaría / Comité directivo del partido	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los fundamentos y los planes de gobernanza e implementación del proceso de formulación de posiciones de política • Revisar y/o designar miembros del grupo de trabajo 	Etapa de diseño, reunión informal
Secretaría /Comité directivo del partido	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y aprobar el borrador final de las posiciones de política 	Etapa de aprobación, reunión formal
Ramas locales del partido de las regiones ricas en recursos		
Afiliados del partido que integran comisiones parlamentarias que tratan asuntos relacionados con recursos naturales, cuentas públicas, planificación económica y otros temas vinculados		

Partes interesadas	Roles	Cuándo/Cómo
Afiliados del partido con liderazgo o funciones técnicas significativas en Ministerios de Recursos Naturales, Finanzas y Planificación Económica u otros.		
Afiliados del partido con liderazgo o funciones técnicas significativas en órganos de auditoría pública, de lucha contra la corrupción o reguladores del sector		
Afiliados del partido que representan a comunidades en los lugares de extracción o vecinos a ellos.		
Líderes de los grupos de mujeres dentro del partido		
Líderes de la rama juvenil del partido		

Partes interesadas externas

Partes interesadas	Funciones	Cuándo / Cómo
Expertos con experiencia sustancial en política tributaria y temas ambientales, incluidos expertos independientes, ONG y académicos.	<ul style="list-style-type: none"> Proveer perspectivas sustantivas en cuestiones de política 	Etapa de fortalecimiento de capacidades, debate y redacción; informes y ponencias, apoyo ad hoc
	<ul style="list-style-type: none"> Proveer asistencia al grupo de trabajo con debates y exámenes de posiciones de política, con miras a asegurar que en el borrador las posiciones estén bien informadas y reflejen buenas prácticas del sector. 	Etapa de consolidación, apoyo ad hoc
Comunidades que viven cerca de los sitios de extracción		
Representantes de las empresas		
Asociaciones, cámaras y sindicatos de la industria		
Expertos del sector		
Grupos de la sociedad civil activos en el sector		
Instituciones académicas y <i>think tanks</i> que emprenden investigaciones en el sector		
Grupos de mujeres		
Grupos juveniles		
Comunidades que no viven cerca de los sitios de extracción		

Formulación de un plan de implementación del proceso

Un plan de implementación que identifique las principales etapas y los hitos puede ayudar al coordinador a mantener al proceso dentro de lo programado. La Hoja de trabajo D es una plantilla para ese plan.

El plazo general para completar las diferentes etapas dependerá de diversos factores. La experiencia de IDEA Internacional y NRGÍ con los partidos políticos en Ghana sugiere que la formulación de una posición en política pública que aborde a fondo solo cuatro de las áreas temáticas más importantes toma por lo menos de cuatro a seis meses. Para que el grupo de trabajo tenga una óptima oportunidad de éxito, es bueno que la agenda inmediata del partido evite demasiados eventos o compromisos en competencia, como campañas electorales, congresos anuales del partido o debates parlamentarios clave, incluido el proceso de aprobación del presupuesto anual. Si la ambición es incorporar la posición de política a los manifiestos de la campaña, el proceso debe empezar con bastante antelación al inicio de la campaña electoral.

Como se señaló en el capítulo 1, las cuestiones de gobernanza de recursos naturales no son solo altamente técnicas sino también particularmente susceptibles de corrupción, sea esta real o percibida. Puede haber, por lo menos, algunos afiliados influyentes del partido con un interés personal en el *statu quo* que preferirían diluir aquellas posiciones que comprometen una mayor transparencia y supervisión. Los acontecimientos conflictivos también pueden alejar a los afiliados del partido y distraerlos del proceso, lo cual conduce a retrasos o brechas en la redacción. Por ello, a la hora de desarrollar un plan de implementación, el grupo de trabajo debe identificar los riesgos y las medidas de atenuación posible, tales como los riesgos relacionados con la dinámica y las prioridades contrapuestas en el partido, y los eventos externos (por ejemplo, una nueva ronda de otorgamiento de licencias o conflictos en torno a una comunidad afectada). La Hoja de trabajo E provee un marco para esta identificación.

Hoja de trabajo D: Plan de implementación del proceso

Use esta hoja de trabajo para elaborar un plan de implementación para el proceso de redacción.

Tareas:

1. Para cada etapa planificada, describa el periodo de tiempo en la columna *Cuándo* y en la columna *Qué* detalle qué es lo que se espera que suceda. Se incluye un texto de ejemplo en color gris.
2. En la columna *Responsabilidades*, detalle qué implica cada una de los roles. Donde fuera posible, incluir los resultados específicos a entregar.
3. En la sección *Recursos*, detalle los recursos financieros, logísticos y humanos requeridos para apoyar el proceso de formulación. Se incluye un texto de ejemplo en gris.

Etapas	Cuándo	Qué
Evaluación de las necesidades	Semanas 1 y 2	Examen de los conocimientos especializados internos en los temas técnicos seleccionados, identificación de las brechas de conocimiento, aseguramiento de la experticia externa que se requiera
Fortalecimiento de capacidades, debate y redacción	Semanas 3 a 10	Investigación de los temas, participación en la presentación de informes de expertos y en la capacitación, discusión de los pros y contras de las posibles posiciones y decisión de la redacción básica de la posición (esto podría comprender varias reuniones/retiros)
Consultas	Semanas 11 a 14	Celebración de consultas con partes interesadas clave
Consolidación	Semanas 15 y 16	Integración de la retroalimentación de las partes interesadas en el borrador de la posición
Revisión y aprobación	Semanas 17 a 22	Obtención de la aprobación final por parte de la dirección superior del partido
Difusión	Semanas 23 a 26	Presentar la posición a los afiliados del partido, a los medios de comunicación y al público en general
Roles	Responsabilidades	
Coordinador del grupo de trabajo		
Presidente del grupo de trabajo		
Relator del grupo de trabajo		

Roles	Responsibilities
Otros miembros del grupo de trabajo	
Facilitador	
Jefe de redacción	
Jefe de consultas	
Dirección del partido para la aprobación	
Expertos técnicos	
Partes interesadas internas	
Partes interesadas externas	
Recursos	
USD\$10,000 para reuniones, expertos externos y materiales de difusión	

Hoja de trabajo E: Riesgos

Use esta hoja de trabajo para identificar los riesgos y las acciones de mitigación.

Tareas:

1. En la columna *Riesgos*, haga la lista de los riesgos más importantes en la implementación del proceso.
2. Para cada riesgo, indique el nivel de riesgo en la columna *Importancia* (p. ej., baja, mediana, alta) y detalle los planes para abordarlo en la columna *Mitigación*. Se incluye texto de ejemplo en color gris.

Riesgos	Importancia	Mitigación
El Gobierno inicia una nueva ronda de otorgamiento de licencias mineras antes de que esté lista la posición de política completa.	high	El grupo de trabajo dará prioridad al debate sobre Operaciones de Exploración, Otorgamiento de Licencias y Monitoreo (Hoja de trabajo G.III) y desarrollará temprano los puntos de debate para tenerlos a la mano cuando sea necesario

Implementación del proceso

Esta sección ofrece un panorama general de la redacción, aprobación y difusión de una posición de política sobre recursos naturales, así como un resumen de cómo funcionó el proceso multipartidario en Ghana (véase recuadro 3.4).

Debate y redacción de la posición

La redacción a menudo fluye mejor cuando el grupo de trabajo designa a un *líder de redacción*, quien, junto con el *facilitador*, dirige la discusión para asegurarse de que analizan adecuadamente las cuestiones de gobernanza de los recursos naturales del caso. A fin de desarrollar una posición de política clara e integral, el grupo de trabajo necesitará reunirse varias veces para las exposiciones de los expertos, los debates sobre las opciones de política sobre recursos naturales y para la redacción. Se debe contar con suficiente tiempo y espacio para concentrarse en los complejos temas sin distracciones¹³⁴. Una opción es celebrar retiros de política, donde el partido se reúne en un lugar alejado de la sede y del Parlamento, como ocurrió en el proceso multipartidario en Ghana.

Para una implementación exitosa de los retiros, es importante la gestión efectiva del tiempo y tener por objetivo lograr un proceso libre de estrés en el cual los participantes cuenten con tiempo suficiente para absorber mental e intelectualmente todos los insumos provenientes de los expertos del sector, y para debatir y formular también una posición bien pensada sobre las cuestiones seleccionadas. Por lo general, cada cuestión importante debería tomar por lo menos medio día.

En Ghana, el primero de los dos retiros de posición de política fue crítico para revelar algunos de los desafíos generales que los partidos enfrentan en el proceso de formulación de posiciones de política. Bernard Mornah, secretario general del partido Convención Nacional del Pueblo (PNC, por sus siglas en inglés), explicó que, incluso dentro de los procesos internos del partido, nunca ha sido fácil converger en un área temática particular para los debates de políticas:

De manera que creemos que este proyecto ha contribuido enormemente al facilitar debates profundos... El alto nivel de representación partidaria en este foro concreto indica que todos nosotros estamos entusiasmados con este proceso de formulación de políticas, a pesar de los retos que enfrentamos: la mayoría de los partidos tiene conocimientos muy limitados acerca de las industrias petrolera y gasífera¹³⁵.

134 Para el programa del primer retiro de política en el proceso multipartidario de 2015–2016 en Ghana, véase el anexo II.

135 Brouwer, F., F. Kayitare y C. Perdomo, “Natural resources, representative democracy and development: What role for political parties?”, 18 de noviembre de 2015, disponible en <<https://resourcegovernance.org/blog/natural-resources-representative-democracy-and-development-what-role-political-parties>>.

Figura 3.3
Esbozo sugerido de posición final

Introducción

Explicar la visión general del partido para la gobernanza de los recursos naturales y los valores y características del partido que lo vuelven especialmente ubicado para asegurar que los recursos sean administrados con responsabilidad y en el mejor interés de los ciudadanos (Hoja de trabajo F)

Explicar el proceso para desarrollar la nueva posición (Hoja de trabajo D) y quiénes fueron consultados y cómo (Hoja de trabajo C)

Posiciones políticas para problemas específicos

Proveer detalles sobre las posiciones políticas para distintas áreas de problema (Hoja de trabajo G):

Exploración, licenciamiento y monitoreo de operaciones



Estrategia, marco legal e instituciones



Transparencia y rendición de cuentas



Tributación y otros pagos de las compañías



Impactos locales



Gasto público



Empresas estatales



Administración de la renta



Desarrollo del sector privado

Conclusión

Reiterar la visión del partido sobre la gobernanza de los recursos naturales y su rol en el futuro del país (Hoja de trabajo F)

Explicar cómo la nueva posición será integrada en una plataforma más amplia e implementada, incluyendo compromisos específicos y metas (Hoja de trabajo 1)

El recuadro 3.3 es el esbozo de una posible opción de posición de política final. Es fundamental que la posición sea lo más clara e integral posible para que los afiliados del partido no solo cuenten con material para incorporar a sus campañas, sino también para revisar entre los periodos electorales a fin de asegurarse de que el trabajo que realizan refleje la posición oficial de su partido.

Las Hojas de trabajo F, G y H están diseñadas para ayudar al partido a analizar detalladamente las diferentes opciones de política y redactar el contenido principal de la posición. La Hoja de trabajo F se centra en el desarrollo de una visión general acerca de cómo se deben gestionar los recursos naturales. La Hoja de trabajo G comprende nueve tablas sobre las áreas temáticas, con preguntas que buscan guiar y estimular el debate, impulsando al partido a considerar lo que las partes interesadas piensan acerca de cada cuestión y a reflexionar sobre cualquier posición tomada por el partido en el pasado. Es esencial que las partes aprovechen las investigaciones y análisis disponibles, en particular los documentos específicos a las áreas y al contexto¹³⁶. Aun cuando durante el proceso el partido no intente desarrollar una posición sobre cada área, el grupo de trabajo debe al menos hacer un examen básico de cada una de ellas para asegurarse de que las posiciones más detalladas están informadas por la visión de conjunto.

Las tablas en la Hoja de trabajo G también funcionan en las diferentes opciones, instrumentos y prácticas de política, y promueven la revisión de la viabilidad de las opciones de política al considerar los costos y las compensaciones. Algunas de las preguntas son muy técnicas e, incluso, los expertos de la industria pueden encontrar difícil responderlas rápidamente, de manera que hay extensas notas a pie de página para indicar los recursos útiles para el grupo de trabajo. Por esto es especialmente importante que los expertos del sector estén disponibles para facilitar los debates y las respuestas a cualquier pregunta durante los procesos de redacción y revisión. La Hoja de trabajo H ayudará al partido a examinar la coherencia, el alineamiento y la viabilidad del texto completo, mientras que la Hoja de trabajo I facilita una plantilla para un plan de implementación.

136 Véase el estudio de caso de Ghana en el capítulo 2.

Hoja de trabajo F: Visión del partido

Use esta hoja de trabajo para redactar una visión general para la posición de política

Tareas:

1. En la columna *Contexto*, detalle la información contextual importante en respuesta a las preguntas guía correspondientes.
2. En la sección *Declaración de la visión*, describa en una oración o dos la visión general del partido sobre la gestión de los recursos naturales. Se incluye un texto de ejemplo en color gris.

Las preguntas sobre contexto ayudarán a identificar las consideraciones clave para redactar la declaración de la visión. Esta puede variar a medida que el partido formule posiciones de política específicas, pero la visión inicial formulada aquí servirá como principio orientador para la priorización y la formulación de las posiciones a ser redactadas en la Hoja de trabajo G.

Preguntas guía	Contexto
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son aquellos valores y características del partido que lo hacen distinto a los demás? ¿Cuál es el propósito del partido y a quiénes sirve? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son aquellos valores y características del partido que lo posicionan en un lugar idóneo para gestionar los recursos naturales del país? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la posición general del partido respecto a cuál debe ser el principal aporte del sector de recursos naturales al desarrollo económico y social? (Por ejemplo, financiar el presupuesto del Gobierno, impulsar la transformación estructural de la economía, brindar abastecimiento energético para una industria específica, etc). 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la posición general del partido sobre la intervención gubernamental en el desarrollo económico? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la posición general del partido sobre el papel de las empresas nacionales e internacionales? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la posición general del partido sobre la función del Gobierno en el sector de recursos naturales? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la posición general del partido sobre la centralización o descentralización de la propiedad y la gestión de los recursos naturales? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la posición general del partido sobre los impactos ambientales y sociales de la extracción de recursos naturales? 	
Declaración de visión	
<i>Ejemplo de visión:</i> El partido cree que la gestión efectiva de los recursos naturales requiere de organismos gubernamentales y empresas transparentes y con capacidad de respuesta, como también de actores de control informados, activos e independientes.	

Hoja de trabajo G: Posturas sobre las áreas temáticas

Use las tablas de las áreas temáticas provistas en esta hoja de trabajo para llevar a cabo una evaluación más profunda de cada una y formular posiciones de política.

Tareas:

1. En las columnas *Orientación actual* y *Marco actual*, detalle la información contextual clave correspondiente a las preguntas guía.
2. En la columna *Posiciones*, escriba las declaraciones y compromisos correspondientes a las opciones de política, pero no se limite a ellas. Estas posturas pueden ser completamente nuevas, o modificaciones o refuerzos de posturas ya existentes del partido. Se brinda un texto de ejemplo en gris.

Las preguntas sobre las posturas están basadas en gran parte en el *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y están diseñadas para guiar al grupo de trabajo a lo largo de los eslabones clave de la cadena de decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales hacia enfoques y objetivos más adecuados para el partido y el país.

Las posiciones redactadas aquí serán al final combinadas con la declaración de la visión (Hoja de trabajo F) y el plan de implementación (Hoja de trabajo I) para conformar la base de la posición de política final (véase la figura 3.3 para un esbozo sugerido).

Algunas herramientas disponibles

La **Carta de los Recursos Naturales** es un conjunto de preceptos sobre cómo aprovechar mejor las oportunidades creadas por los recursos extractivos para el desarrollo. No es una receta de las políticas e instituciones que los países deben crear, sino más bien un análisis de los principales ingredientes que han usado los países exitosos.

El *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* (**Marco Referencial de la Carta de los Recursos Naturales**) es una herramienta elaborada por NRCI para que los Gobiernos y los actores de control puedan evaluar la gestión de los recursos del petróleo, el gas y los minerales de un país, comparándola con la NRC¹³⁷. Comprende preguntas guía y brinda algunos detalles sobre diferentes opciones de política disponibles¹³⁸.



137 The *Natural Resource Benchmarking Framework* está disponible en <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework>>.

138 Las preguntas en la Hoja de trabajo G reproducen mayormente aquellas del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*.



También hay abundantes referencias al *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017* (*RGI*, por sus siglas en inglés), una medición comparativa de la gobernanza de los recursos naturales en 81 países a lo largo de tres componentes: extracción de valor, gestión de los ingresos y condiciones generales de gobernabilidad. El *RGI* y la base de datos que lo acompaña proveen amplios detalles sobre el marco jurídico e institucional actual de cada país que evalúa, en las leyes y en la práctica. Para una visión general rápida del desempeño del país a lo largo de áreas clave en la cadena de decisiones, el grupo de trabajo puede remitirse a los *perfiles de los países*. Para adentrarse más en las evaluaciones, el grupo puede descargar el *explorador de datos*. Esta herramienta ofrece más detalles sobre las evaluaciones individuales y evidencia, como también gráficos fáciles de personalizar para visualizar datos, hacer comparaciones entre los distintos países y examinar las correlaciones. Todos los documentos legales y de otro tipo en los que se basa el *RGI* están disponibles en *el listado de fuentes*.¹³⁹

Para este ejercicio, pueden ser útiles el *RGI* y el *Benchmarking Framework*, y sus notas a pie de página que indican dónde buscar información específica. El grupo de trabajo también puede utilizar el explorador de datos de *RGI* para buscar algunos detalles del marco actual de un país, y el *Benchmarking Framework* provee orientación adicional para evaluar las posibles posiciones.

139 Los perfiles de los países del *RGI* están disponibles en <<http://resourcegovernanceindex.org/country-profiles>>; el explorador de datos de *RGI* en <<http://resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>> y *listado de fuentes* del *RGI* en <<https://www.resourcedata.org/organization/rgi>>.

Hoja de trabajo G

I. Estrategia, marco jurídico e instituciones

Contexto: Como sucede en toda buena política pública, la gestión de los recursos naturales tiene una mayor oportunidad de éxito cuando se basa en una estrategia nacional informada e integral.

Los partidos políticos pueden desempeñar un papel importante en garantizar una estrategia nacional sólida para el sector. Una posición de política que tiene por objetivo abordar temas transversales de estrategia aclara, idealmente, no solo las metas generales para la industria, sino también la manera en que estas serán implementadas, incluidos el marco jurídico y las instituciones necesarias. El partido Congreso Nacional Democrático, de Ghana, incluyó compromisos para “introducir mecanismos institucionales y legales apropiados para dar efecto a las disposiciones de [varias leyes clave]” y para “promover mayores mejoras y el cumplimiento más estricto de las reglas y regulaciones en el sector”.

Costos y compensaciones:

*A la hora de formular las posiciones de política relativas a la **estrategia nacional, al marco jurídico y a las instituciones**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- Los costos financieros, políticos y económicos y de tiempo del proceso de formulación de una nueva estrategia nacional o de revisión de la existente
- ¿Con qué aspectos del marco jurídico es más importante contar y tener funcionando de manera efectiva?
- ¿Con qué instituciones es más importante contar y tener funcionando de manera efectiva?

Para más información sobre estas cuestiones de política, remítase al Precepto 1 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NRGÍ sobre la maldición de los recursos naturales, la cadena de decisiones de la *Carta de los Recursos Naturales* y el marco jurídico¹⁴⁰.

140 Los textos introductorios del NRGÍ están disponibles en inglés en <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-resource-curse>; <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-natural-resource-charter-decision-chain> y <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-legal-framework>, respectivamente.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cuál debería ser la estrategia nacional para la gobernanza de recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre el marco jurídico y las instituciones necesarias para gobernar los recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué es lo que piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores sobre la estrategia, el marco jurídico y las instituciones necesarias para gobernar los recursos naturales? ¿Qué piensa la población más amplia? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la actual estrategia nacional para la gobernanza de los recursos naturales (formal o informal)? Si existe una ¿por lo general, se la sigue? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales políticas, leyes y regulaciones que gobiernan la gestión de los recursos naturales a lo largo de toda la cadena de decisiones? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué instituciones son directamente responsables de la ejecución y el monitoreo de la implementación del marco jurídico? ¿Cuáles son sus funciones y responsabilidades? 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debe hacer el Gobierno para identificar con más claridad la dotación de recursos naturales del país, quiénes son los propietarios de aquellos recursos y cuáles son los impactos positivos y negativos de la extracción?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debe el Gobierno establecer con más claridad quiénes son los propietarios de los recursos extractivos? • ¿Cómo puede el Gobierno adquirir una comprensión bien informada de la dotación de recursos naturales del país? • ¿Cómo puede el Gobierno adquirir una comprensión realista y sólida de cuán dependiente es el país respecto de los recursos naturales? • ¿Cómo puede el Gobierno considerar más seriamente los impactos positivos y negativos de la explotación en la toma de decisiones sobre si extraer o no extraer los recursos? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que para beneficiarse plenamente de la extracción de los recursos naturales, el país debe tener una comprensión bien informada sobre su dotación de recursos. Por ello nos comprometemos a recopilar información sobre el volumen de producción, el escenario de precios, los costos y los horizontes de tiempo.</p>
<p>¿Qué debe hacer el Gobierno para garantizar una estrategia nacional inclusiva e integral para la gestión de los recursos naturales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera la estrategia de recursos naturales debe reflejar una comprensión de los fundamentos de la riqueza de recursos? • ¿De qué manera la estrategia de recursos naturales debe tomar un enfoque de largo plazo? • ¿De qué manera la estrategia de recursos naturales debe reflejar la consideración de toda la gama de cuestiones en la gestión de la riqueza de los recursos naturales? • ¿De qué manera el Gobierno debería involucrar a todos los actores del caso en la formulación, implementación y supervisión de la estrategia de los recursos naturales? • ¿De qué manera el Gobierno debería garantizar que la estrategia de los recursos naturales oriente el marco jurídico vinculado al tema? • ¿De qué manera el Gobierno debería garantizar que la estrategia de los recursos naturales oriente el marco institucional pertinente? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el país debe contar con una estrategia de recursos naturales de largo plazo. Por ello, nos comprometemos a desarrollar un documento de estrategia nacional integral mediante un proceso abierto y consultivo.</p>

Hoja de trabajo G

II. Transparencia y rendición de cuentas

Contexto: La divulgación pública de contratos, operaciones, información empresarial y flujos financieros puede conducir a un debate público mejor informado, ayudar a manejar las expectativas de los ciudadanos y disuadir la corrupción. La transparencia también puede ayudar a los funcionarios de gobierno y a los actores de control a identificar los malos manejos y la corrupción, y hacer que los Gobiernos y las empresas rindan cuentas. Esto siempre y cuando existan mecanismos de control formales y sólidos y haya buenas condiciones generales de gobernabilidad para la sociedad civil y los diversos medios de comunicación.

A la hora de desarrollar una posición sobre recursos naturales, los partidos están bien posicionados para pedir una mayor transparencia y mecanismos de control más eficaces. Por ejemplo, en la posición de política del Partido de la Convención del Pueblo, en Ghana, el partido reconoció explícitamente la transparencia y la rendición de cuentas como prerrequisitos para la buena gobernanza. También asumió varios compromisos para respaldar esta declaración, sobre todo en torno al fortalecimiento de la capacidad de la autoridad fiscal y la aprobación de reglas de divulgación de información sobre los beneficiarios reales y los datos de los contratos.

Las posiciones partidarias también pueden ser una oportunidad para convocar la participación del país en iniciativas internacionales que apoyen o complementen los esfuerzos de gobernanza de los recursos internos, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) o la Asociación de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

Costos y compensaciones:

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **transparencia y rendición de cuentas**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- ¿Quién se beneficia de la transparencia y quién se beneficia de la opacidad?
- Los riesgos de corrupción asociados con la opacidad
- Las implicaciones de no publicar contratos sobre la capacidad de los ciudadanos de exigir rendición de cuentas al Gobierno y a las empresas
- Los costos financieros, de tiempo, políticos y económicos de la divulgación de documentos y datos, y las diferencias de costos entre las diferentes opciones de formato
- ¿Qué información es más importante someter al escrutinio público, tanto para permitir la rendición de cuentas como para ayudar a manejar las expectativas?
- ¿Quiénes son los destinatarios de la transparencia en el sector de los recursos naturales y qué formatos de información son más accesibles para ellos?

Para más información sobre estas cuestiones de política, remítase al Precepto 2 en el *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NRGÍ sobre mecanismos y movimientos para la transparencia, EITI, PWYP (por sus siglas en inglés; Publica Lo Que Pagas) y transparencia en los contratos¹⁴¹.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre qué documentación y datos sobre recursos naturales deben ser divulgados públicamente y cómo? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿El ciones supremas de auditoría, la autoridad de lucha contra la corrupción y la denfesoría del pueblo) en promover la buena gobernanza de los recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo proteger las condiciones generales de gobernabilidad para el control por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre en cuáles iniciativas de gobernanza de los recursos naturales global o regional debería participar el país? (por ej., EITI y OGP). En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores acerca de la necesidad de transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de recursos naturales? ¿Qué piensa la población en general? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el actual marco jurídico y regulatorio para la transparencia en la gestión de los recursos naturales? ¿Cuáles son los requisitos actuales de divulgación de documentación y datos? ¿Estos requisitos se aplican adecuadamente? ¿Cómo se divulga esta información (por ej., manejo de tiempos, frecuencia, formato)¹⁴²? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué mecanismos formales de control existen bajo el actual marco jurídico? ¿Estos mecanismos reciben financiamiento suficiente, son independientes y les brindan información y el acceso necesario para operar eficazmente? De no ser así, por qué no¹⁴³? 	

141 Estos textos introductorios de NRGÍ están disponibles en inglés en <<http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-transparency-mechanisms-and-movements>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-extractive-industries-transparency-initiative-eiti>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-publish-what-you-pay-pwyp>>; y <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-contract-transparency>>, respectivamente.

142 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos bajo las preguntas 1.1.7a-b, 1.1.8a-b, 1.1.9a, 1.1.10a-d, 1.2.1a-1.2.2c, 1.2.3a, 1.2.4a-c, 1.3.2a, 1.3.3b, 1.3.4a, 1.4.2a-1.4.3a, 1.4.4b, 1.4.5b-1.4.6b, 1.4.7d, 1.4.8a-1.4.9e, 2.1.1a-d, 2.1.4a-2.1.5b, 2.2.3a-c, 2.3.2a-b, 2.3.4a-c y 2.3.5b.

143 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos de RGI bajo las preguntas 1.1.10c-d, 1.2.6c, 1.2.7a, 1.4.3b-c, 1.4.5a, 2.1.2b, 2.1.3b, 2.2.4a, 2.2.5a, 2.3.5c-d y 2.3.6b-c.

Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el actual marco jurídico y regulatorio en torno a las condiciones generales de gobernabilidad para la sociedad civil y los medios de comunicación? ¿La sociedad civil y los medios de comunicación pueden operar libremente? ¿Cómo se desempeña el país en el componente Condiciones generales de gobernabilidad en el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Si el país es un miembro de EITI, ¿cuáles fueron los principales hallazgos y recomendaciones en el último informe EITI¹⁴⁴? 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que la gestión de los recursos naturales sea suficientemente transparente para que todos los actores comprendan y analicen de manera efectiva la toma de decisiones y sus implicaciones?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería el Gobierno garantizar que el marco jurídico completo de la gobernanza de los recursos naturales esté disponible al público? • ¿Debería el Gobierno establecer o fortalecer reglas que permitan el acceso a la información sobre la gestión de los recursos naturales? • ¿Qué sistemas de gestión de la información debería tener el Gobierno para apoyar el acceso a la información? • ¿Qué contratos del sector extractivo deberían hacerse públicos y cómo? • ¿Debería el Gobierno publicar datos de acuerdo a los estándares de datos abiertos¹⁴⁵? • ¿Cómo debería el Gobierno garantizar la divulgación de datos sobre un conjunto integral de cuestiones de gobernanza y gestión de los recursos naturales? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que los datos sobre la gestión de los recursos naturales deben ser accesibles a todos los ciudadanos. Por ello, nos comprometemos a establecer reglas que garanticen a los ciudadanos el acceso a la información del sector, tanto mediante la divulgación proactiva de información por defecto, como también mediante un proceso de solicitud, y siempre en formato de datos abiertos.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que los órganos de supervisión formal exijan rendición de cuentas a los funcionarios?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera el Poder Legislativo podría hacer que los funcionarios públicos rindan cuentas sobre temas relativos a la gobernanza de los recursos naturales? • ¿Cómo debería supervisar la institución suprema de auditoría la gestión del Gobierno de los flujos financieros del sector extractivo y de qué manera el Gobierno debería responder a sus hallazgos? • ¿Qué medidas debería tomar el Gobierno para impedir, detectar y procesar delitos de corrupción? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el Poder Legislativo debe tener capacidad, acceso e independencia para exigir la rendición de cuentas al Gobierno por la gestión de los recursos naturales. Por ello, nos comprometemos a establecer una comisión parlamentaria especial sobre gobernanza de los recursos naturales, que tenga el financiamiento adecuado para el personal técnico y el apoyo de expertos.</p>

144 Para los informes más recientes y otra información sobre el progreso de cada país, véase la página web de EITI en <<https://eiti.org/countries>>. También está disponible información sobre el marco actual en la base de datos RGI en las preguntas 1.2.8a-b.

145 La *Carta Internacional de Datos Abiertos* define los datos abiertos como “datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan usarse, reutilizarse y redistribuirse libremente por cualquier persona en cualquier momento y en cualquier lugar”. Más información sobre los principios de datos abiertos está disponible en <<https://opendatacharter.net/principles/>>.

Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que exista una masa crítica de ciudadanos informados que le exijan la rendición de cuentas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería el Gobierno implementar una estrategia de comunicaciones para asegurar que el público tenga expectativas realistas sobre los futuros beneficios y costos de la extracción? • ¿De qué manera el Gobierno podría garantizar que las libertades cívicas y políticas sean respetadas y consistentemente promovidas? • ¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que los medios y los grupos de la sociedad civil puedan contribuir a mejorar la rendición de cuentas pública sobre la gestión de los recursos naturales? • ¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que las instituciones de investigación realicen investigaciones independientes y de alta calidad sobre la gobernanza de los recursos naturales? • ¿Qué debería hacer el gobierno para alentar a las asociaciones profesionales y sindicatos a promover y aplicar normas de conducta profesionales y compromisos entre sus miembros que participan en las industrias extractivas? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que para lograr el control efectivo de la gestión de los recursos naturales es clave tener una sociedad civil y medios de comunicación informados. Por ello, nos comprometemos a una comunicación activa y abierta con ambos sobre temas de gobernanza de los recursos naturales.</p>
<p>¿Debe participar el Gobierno en iniciativas internacionales que financien o complementen los esfuerzos internos de gobernanza de los recursos naturales (por ejemplo, EITI y OGP)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si el país es miembro, o busca ser miembro de EITI y/o de OGP, ¿qué debería hacer para garantizar el cumplimiento de los compromisos asociados de una manera significativa? • Si el país es miembro de uno o de ambos ¿cómo debería aprovechar el apoyo o el poder de convocatoria de las iniciativas de manera más efectiva? • Si el país no es miembro de uno o de ambas ¿debería buscar afiliarse? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido reconoce el valor de ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto. Por ello, nos comprometemos a incorporarnos a dicha Alianza y a realizar e implementar sólidos compromisos sobre gobernanza de los recursos naturales¹⁴⁶.</p>

146 Más información sobre este Grupo de Trabajo está disponible en <<https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/openness-natural-resources>>.

Hoja de trabajo G

III. Operaciones de exploración, otorgamiento de licencias y monitoreo

Contexto: En la mayoría de los países, el Gobierno nacional es el propietario de todos los recursos del subsuelo. Pero al ser la exploración y la extracción de recursos naturales actividades financiera y técnicamente difíciles de realizar, la mayoría de ellos no emprenden por sí solos estas actividades y suelen celebrar acuerdos con empresas del sector privado que tienen estas competencias y rinden beneficios mediante la tributación, la participación en la producción y otros medios.

Para garantizar que el país consigue el mejor trato para sus recursos naturales, los Gobiernos deben hacer lo siguiente, como parte del proceso de exploración y otorgamiento de licencias:

1. Comprender la base de los recursos, gestionar los datos resultantes y decidir si se otorga licencias para áreas y a qué ritmo.
2. Elegir un proceso para garantizar que los derechos a los recursos naturales sean asignados a empresas con capacidad financiera y técnica para explorar y explotarlos, sin riesgos de corrupción o conflicto de intereses.
3. Monitorear las operaciones para asegurar que las empresas cumplan sus compromisos en concordancia con las leyes, las regulaciones y las mejores prácticas.

La posición del partido debe abordar los tres puntos antes mencionados y puede tener un impacto, ya sea en el poder o en la oposición. Cuando Noruega consideró abrir nuevas áreas a la exploración petrolera, el Partido Verde priorizó las inquietudes sobre el cambio climático y la sostenibilidad de largo plazo de la extracción y propuso reducir progresivamente todas aquellas actividades en un plazo de 20 años. A pesar de que la idea se originó en un partido muy pequeño, la posición elevó el tema a la esfera nacional. La política fue posteriormente adoptada por otro partido y se está volviendo común un lenguaje similar en las declaraciones de los demás partidos¹⁴⁷.

La formulación de una posición sobre el proceso de otorgamiento de licencias es una oportunidad para el partido de fortalecer su comprensión sobre los recursos geológicos del país, el proceso de tenencia de la tierra y el entorno de operaciones del sector, y para sentar las bases de una acción significativa.

147 Véase el estudio de caso de Noruega en el capítulo 2.

Costos y compensaciones:

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **apertura de nuevas áreas para la extracción**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- ¿Qué conocimientos tiene el Gobierno acerca de los derechos de propiedad, la geología y los riesgos ambientales en la región?
- El tiempo y los costos financieros que conlleva alcanzar mayor claridad mediante estudios previos a los procesos de otorgamiento de licencias y evaluaciones de impacto ambiental estratégicas, y cuánto pesan estos costos frente a los riesgos asociados con información de mala calidad (por ejemplo, significativos déficits de información entre el Gobierno y las empresas, y considerables impactos ambientales)
- Los costos financieros del establecimiento/gestión de registros de licencias de tierras y recursos naturales y los riesgos asociados con reclamos en conflicto
- Los retos y los riesgos asociados con la asignación apresurada de licencias (p. ej., cambios en el riesgo y el valor, capacidad de control regulatorio) y con el dimensionamiento de las áreas a licenciar (por ejemplo, atraer a postores frente a permitir que solo unas cuantas empresas controlen inmensas extensiones de tierra)

A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a los procesos de otorgamiento de licencias, incluida la transferencia de licencias, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Los riesgos políticos y económicos asociados con el otorgamiento de contratos a empresas sin la experiencia y los recursos requeridos, o a empresas con reputación de operaciones deficientes o comportamiento no ético
- Si existe competencia suficiente y el Gobierno tiene la capacidad administrativa para realizar una ronda de licencias competitivas (como su mejor práctica); o, cuando este no es el caso, qué puede hacer el Gobierno para identificar a las empresas fiables, superar los déficits de información entre él mismo y las empresas, y limitar el uso de los términos negociables/subastables
- La corrupción y el conflicto de intereses asociados con el proceso de otorgamiento de licencias y el grado en que la licitación abierta y competitiva, las reglas de exposición política y la transparencia de los propietarios reales pueden mitigar estos riesgos
- Los costos financieros asociados con la recolección, verificación y publicación de información sobre los beneficiarios reales,

contrapuestos a los riesgos asociados con los beneficiarios ocultos (p. ej., la exposición política, los conflictos de intereses y el otorgamiento de contratos a empresas no éticas y/o no calificadas)

- Los riesgos específicos asociados con la transferencia de licencias (p. ej., corrupción y empresas nuevas cuestionables)
- Cuándo y cómo es mejor divulgar información sobre los procesos de otorgamiento de licencias y las licencias mismas, y las implicaciones para la supervisión independiente

A la hora de desarrollar posiciones de política relativa a las operaciones de monitoreo, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Los riesgos asociados a las operaciones de la empresa que avanzan sin el suficiente escrutinio de sus planes de desarrollo por parte del Gobierno, sopesados frente a las implicancias de largas demoras en el proceso de aprobación porque estas pueden desalentar la inversión
- Las implicancias de operaciones de empresas que no cumplen con concretar las demandas de los planes de trabajo acordados y las consecuencias más apropiadas (p. ej., renuncia o pago)
- Los costos financieros y de tiempo implicados en la recolección, gestión y divulgación de datos geológicos y operativos.

Para más información sobre estos temas de política, remítase al Precepto 3 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y al texto introductorio de NRGÍ sobre otorgamiento de derechos sobre recursos naturales¹⁴⁸.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo debería abrirse nuevas áreas a la exploración o la extracción? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo debería asignarse licencias? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo debería monitorearse las licencias? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores acerca de la exploración, otorgamiento de licencias y monitoreo de las operaciones extractivas? ¿Qué piensa la población en general? 	

148 El texto introductorio de NRGÍ sobre otorgamiento de derechos de recursos naturales está disponible en inglés en <<http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-granting-rights-natural-resources>>.

Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el marco legal y regulatorio actual para el otorgamiento de licencias de extracción y exploración? ¿Se implementa de modo sistemático¹⁴⁹? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué evaluaciones se realizan previamente a la apertura de un área a operaciones de extracción? ¿Qué información prepara el Gobierno previamente a la ronda de otorgamiento de licencias? ¿Qué hace el Gobierno para abordar la posible asimetría de información entre él mismo y las empresas de recursos naturales¹⁵⁰? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿De qué manera se protege actualmente el Gobierno de los conflictos de interés en el otorgamiento de licencias¹⁵¹? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se desempeña el país en el subcomponente Otorgamiento de licencias del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales? ¿En qué indicadores de reglas y prácticas subyacentes el país se desempeña de manera deficiente y por qué?¹⁵² 	
<ul style="list-style-type: none"> Si el país es un miembro de EITI ¿cuáles fueron los hallazgos y recomendaciones en torno a los requisitos de Marco jurídico e institucional, incluida la asignación de contratos y licencias y Exploración y producción en el informe más reciente de EITI?¹⁵³ 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para prepararse mejor antes de adjudicar licencias?</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Debería el Gobierno facilitar o financiar sondeos pre-licencia y poner a disposición de las empresas información geológica? ¿Debería realizarse y publicarse una evaluación de impacto estratégico antes de la asignación de licencias? Antes de asignar licencias, ¿cómo debería el Gobierno establecer derechos de propiedad y cómo deberían protegerse esos derechos? ¿Cómo deberían organizarse las licencias para garantizar que las áreas no se superpongan o entren en conflicto con los derechos existentes a explorar y extraer recursos naturales? ¿Debería haber una política sobre el ritmo de otorgamiento de licencias y las dimensiones de las áreas licenciadas? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el Gobierno debe analizar con detenimiento los beneficios y los costos antes del proceso de otorgamiento de licencias de recursos naturales. Por ello, nos comprometemos a garantizar que se completen con antelación las evaluaciones de impacto estratégico.</p>

149 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos de RGI bajo las preguntas 1.1a-c, 1.1.1a-1.1.6c y 1.1.10c-d.

150 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos de RGI bajo la pregunta 1.1c.

151 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos de RGI bajo las preguntas 1.14a-1.18b.

152 Para respuestas pormenorizadas a estas preguntas, remítase al explorador de datos descargable del RGI disponible en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>> (subcomponente 1.1). Para una visualización rápida de las calificaciones en los subcomponentes e indicadores, véase el perfil de país en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles>> (seleccione su país, desplácese hacia abajo a la sección Calificaciones Completas, y haga clic sobre + para ampliar las calificaciones pertinentes).

153 Para el último informe y otra información sobre el progreso del país, visite la página web de EITI en <<https://eiti.org/countries>>.

Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que otorga derechos de recursos naturales a empresas competentes y respetuosas de la ley, de una manera que maximice el valor para el país?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera los solicitantes de licencias pueden ser preseleccionados antes de permitirles participar en una ronda de licencias o negociaciones? • ¿De qué manera el método de otorgamiento de licencias puede dar cuenta del nivel de interés competitivo y capacidad administrativa del Gobierno? • ¿De qué manera deberían limitarse los términos licitables y otras negociaciones después del rechazo del proceso de licitación? • ¿Debería el Gobierno someter las transferencias de licencias al mismo sistema de control que el de otorgamiento inicial de la licencia? • ¿Debería el Gobierno divulgar información previa y posteriormente a las rondas de otorgamiento de licencias? • ¿Qué se debería hacer para garantizar que la supervisión de los procesos de otorgamiento de licencias sea efectiva y se eviten conflictos de interés? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el proceso de otorgamiento de licencias de los recursos naturales debe conseguir el mejor trato para el país. Por ello, nos comprometemos a elaborar un contrato modelo que establezca términos y condiciones estándar que se apliquen a todos los titulares de licencias, así como un conjunto limitado de términos que las empresas pueden ofertar durante una subasta u ofrecer durante las negociaciones.</p>
<p>¿Qué debe hacer el Gobierno para mejorar el monitoreo de operaciones a lo largo de los ciclos de vida de los proyectos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería el Gobierno evaluar y aprobar los planes de desarrollo con la debida consideración de todas las partes interesadas y sin la indebida demora? ¿Qué instituciones deberían estar involucradas, y están ellas dotadas de los recursos adecuados? • ¿Qué se debería hacer para asegurar que el Gobierno tenga la capacidad de monitorear a las empresas durante cada una de las etapas del ciclo de vida del proyecto? • ¿Cómo debería el Gobierno recopilar y gestionar datos geológicos y operacionales? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el Gobierno debe tener el mandato y la capacidad de monitorear la extracción de los recursos naturales. Por ello, nos comprometemos a garantizar que el Ministerio de Minas examine todos los programas de trabajo de las empresas previamente a las operaciones de extracción y durante ellas.</p>

Hoja de trabajo G

IV. Tributación y otros pagos de las empresas

Contexto: La extracción de recursos naturales puede ser una fuente importante de ingresos para un país, pero el Gobierno debe estudiar detenidamente cómo maximizar los ingresos sin ahuyentar a las empresas confiables. Encontrar este equilibrio es complicado y requiere que el Gobierno haga lo siguiente:

1. Establecer términos fiscales que no sean ni demasiado altos ni demasiado bajos y que provean una participación adecuada tanto en el riesgo como en el rendimiento de las operaciones de extracción.
2. Crear un marco jurídico que provea suficientes garantías a los inversores, pero que no sea tan rígido como para que impidan al Gobierno responder si las circunstancias económicas cambiasen de manera significativa.
3. Asegurarse de que las autoridades recauden el monto completo de ingresos establecidos por los términos fiscales, que a veces mejora gracias al establecimiento de un marco fiscal que hace sencilla la recaudación.
4. Asegurarse de que los funcionarios de gobierno rindan cuentas de todo lo anteriormente mencionado.

Muchos partidos políticos han participado en el establecimiento de los términos de los marcos fiscales y en el monitoreo de la consistencia de su aplicación. En Sudáfrica, el partido relativamente nuevo Luchadores por la Libertad Económica fue fundado, en cierta medida, a partir del debate interno del partido gobernante, Congreso Nacional Africano, acerca de en qué medida la recaudación por la extracción debía ser priorizada sobre el tipo de empresa que participa en esos proyectos¹⁵⁴. En Perú, las interrogantes acerca de si los términos de la extracción eran un buen acuerdo para el país se volvieron un tema central en la campaña presidencial¹⁵⁵.

A menudo, las posiciones de los partidos políticos surgen ante acuerdos particularmente controvertidos, pero pueden ser formuladas para que sirvan de base para un conjunto más amplio de proyectos de extracción. Las preguntas relacionadas con la recaudación efectiva de ingresos públicos, aunque a veces son pasadas por alto, son invaluable para asegurar que el país materialice plenamente los beneficios potenciales. Esto a menudo requiere la participación de instituciones de control, como la institución suprema de auditoría, las oficinas de auditoría interna de la autoridad tributaria, los tribunales tributarios y el Parlamento.

¹⁵⁴ Véase el estudio de caso de Sudáfrica en el capítulo 2.

¹⁵⁵ Véase el estudio de caso de Perú en el capítulo 2.

Costos y compensaciones

A la hora de desarrollar posiciones de política relativas al marco fiscal general, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- El equilibrio entre atraer suficientes inversores competentes y de alta calidad y garantizar que el país consiga el mejor acuerdo para la extracción a lo largo del ciclo de vida de los proyectos
- El equilibrio entre garantizar ingresos en el corto plazo y distribuirlos de manera más uniforme a lo largo del ciclo de vida de los proyectos
- El equilibrio entre una recaudación mayor cuando los precios suben o una recaudación más constante a lo largo de las variaciones de precios
- Los costos y beneficios de que el Estado posea participaciones accionarias en empresas extractivas; por ejemplo, las participaciones permiten al Gobierno beneficiarse cada vez que la empresa declara dividendos y posiblemente ocupar un puesto en el directorio, pero los dividendos habitualmente se distribuyen posteriormente al pago de impuestos sobre las ganancias (si acaso) y las acciones pueden venir con altos costos financieros
- En situaciones donde los Gobiernos no están atrayendo inversores de calidad ¿qué parte del marco podría ser modificada (por ejemplo, las tasas de regalías, los límites de costos, impuesto de tasa variable, impuesto a la renta e incentivos a las empresas) mientras se sigue garantizando un rendimiento razonable para el Gobierno

A la hora de desarrollar posiciones de políticas relativas al marco jurídico de los términos fiscales, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Si hay una justificación legítima para incluir cláusulas de estabilización en los contratos para calmar las inquietudes de los inversores, o si hay mejores mecanismos fiscales para ofrecer estabilidad a la vez que se permite cualquier ajuste necesario (por ejemplo, un régimen tributario progresivo)
- La medida en que las cláusulas de estabilización en los contratos podrían atar al Gobierno a la hora de abordar las fluctuaciones en los precios y las ganancias en los *commodities*, tanto en el número de términos como en el lapso de tiempo

A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la gestión y control tributarios, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- El tiempo y los costos financieros involucrados en el fortalecimiento de la administración tributaria y otras instituciones de supervisión oficial (p. ej., permitiéndoles hacer un seguimiento adecuado de todos los costos y pagos de las empresas) sopesados frente a los costos de la evasión y la elusión tributaria, y la corrupción en la administración y recaudación de impuestos

Para más información sobre estas cuestiones de política, remítase al Precepto 4 en *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y al texto introductorio de NRGÍ sobre diseño de regímenes fiscales y estimación de precios de transferencias¹⁵⁶.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cuál debería ser el régimen fiscal para el sector de recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores acerca de la tributación del sector de los recursos naturales y otros pagos de empresas? ¿Qué piensa la población en general? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el régimen fiscal actual para la extracción de los recursos naturales? ¿Está adecuadamente implementado?¹⁵⁷ 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Los términos fiscales actuales proveen suficiente rendimiento de cuenta a los ciudadanos, estabilidad a los inversores y flexibilidad para responder a las circunstancias cambiantes? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Las autoridades gubernamentales tienen capacidad para recaudar el valor íntegro de los impuestos y otros pagos adeudados al Estado? ¿Establecen y recaudan los pagos de las empresas de manera transparente y rinden cuentas al respecto?¹⁵⁸ 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se desempeña el país en el subcomponente tributación del Índice de la Gobernanza de los Recursos naturales? ¿En qué indicadores de reglas y prácticas subyacentes el país se desempeña deficientemente y por qué?¹⁵⁹ 	
<ul style="list-style-type: none"> Si el país es miembro de EITI ¿cuáles fueron los hallazgos y las recomendaciones en torno a los requisitos de marco jurídico y régimen fiscal y recaudación de ingresos públicos en el informe EITI más reciente?¹⁶⁰ 	

156 Estos textos introductorios de NRGÍ están disponibles en inglés en <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-fiscal-regime-design>, y <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-transfer-pricing-0>, respectivamente.

157 Información sobre el actual marco esta disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 1.2a y 1.2.5f.

158 Información sobre el actual marco esta disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 1.2.5a-e.

159 Para respuestas detalladas a estas preguntas, remitirse al explorador de datos del RGI que puede descargar en <http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> (subcomponente 1.2). Pero para una visualización rápida de la calificación en los subcomponentes e indicadores, ver el perfil de los países en <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles> (seleccione su país, desplácese hacia abajo a la sección Calificaciones Completas, y haga clic en + para ampliar las calificaciones pertinentes).

160 Encuentre el informe más reciente y otra información sobre el progreso de los distintos países en la página web de EITI en <https://eiti.org/countries>.

Opciones de Política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para asegurar que el régimen fiscal garantice un rendimiento razonable para que este pueda a la vez seguir atrayendo suficientes inversiones?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se debería hacer para garantizar que los funcionarios de gobierno tengan los conocimientos e información especializados para evaluar y diseñar regímenes fiscales? • ¿Cómo debería evitar el Gobierno el uso de incentivos de inversión costosos o no esenciales? • ¿Debería el régimen fiscal incluir un impuesto sobre las ventas brutas —una regalía o equivalente— para garantizar que el Estado reciba algún pago a pesar de los cambios en las ganancias? • ¿Debería el régimen fiscal incluir un impuesto de tasa variable dirigido explícitamente a las ganancias? • ¿Debería el régimen fiscal para los sectores extractivos incluir el impuesto general a los ingresos corporativos? • ¿Debería el Estado ser titular de participaciones accionarias en empresas de recursos extractivos? En caso afirmativo, ¿cómo debería el Gobierno garantizar que los beneficios fiscales y no fiscales previstos de aquellas acciones sean mayores que los costos de su adquisición? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el país debe instaurar un régimen fiscal que establezca el equilibrio correcto entre garantizar un rendimiento razonable y seguir atrayendo a nuevos inversores. Por ello, nos comprometemos a examinar el actual régimen fiscal y a considerar si es apropiado un impuesto de tasa variable sobre las ganancias del sector de los recursos naturales.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que el marco jurídico sobre los términos fiscales provea adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos, estabilidad a los inversores y flexibilidad para responder a las circunstancias cambiantes?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería el Gobierno establecer todos los términos fiscales mediante el uso de leyes o contratos modelo, con un número mínimo y alcance definido para los términos de licitación o negociación? • ¿Se deberían permitir cláusulas legales que estabilicen los términos legales que gobiernan un proyecto extractivo? En caso afirmativo, ¿qué debería hacerse para garantizar que estas cláusulas estén limitadas a términos fiscales específicos y que la estabilización tenga una duración limitada? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el régimen fiscal para el sector de los recursos naturales debe estar consagrado en una ley. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer tantos términos fiscales como sea posible en la legislación y que la legislación incluya las garantías necesarias para la rendición pública de cuentas..</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que las autoridades gubernamentales recauden el valor total de los impuestos y otros pagos adeudados al Estado?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se debería hacer para garantizar que los administradores tributarios sean competentes y cuenten con los recursos adecuados? • ¿Qué se debería hacer para simplificar y armonizar los procedimientos de administración tributaria? • ¿Debería haber menos organizaciones recaudadoras de impuestos y mejor coordinación entre los organismos gubernamentales relacionados con la administración tributaria? • ¿Debería el Gobierno simplificar aún más el régimen fiscal (p. ej., reducir el número de tipos de impuesto)? • ¿Deberían añadirse nuevas disposiciones al régimen fiscal para limitar las prácticas de evasión? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que la lucha contra la evasión y la elusión tributaria en el sector de los recursos naturales debe ser una prioridad para el país. Por lo tanto, nos comprometemos a simplificar la base tributaria y a establecer y aplicar leyes estrictas contra los abusos.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar una rendición de cuentas respecto al establecimiento y la recaudación de impuestos y otros pagos de las empresas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se debería hacer para garantizar que los organismos oficiales lleven a cabo una supervisión estricta del régimen fiscal? • ¿Qué términos fiscales y datos de las empresas debería el Gobierno divulgar para informar la supervisión? • ¿Cómo debería el Gobierno consultar con las empresas y la sociedad civil antes de reformar el régimen fiscal? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el Gobierno debe ser transparente y rendir cuentas en la gobernanza fiscal de los recursos naturales. Por lo tanto, nos comprometemos a realizar consultas periódicas con diferentes partes interesadas, incluidas las asociaciones comerciales y las organizaciones de la sociedad civil, para asegurarnos de contar con un conjunto de conocimientos más profundos para informar la política tributaria.</p>

Hoja de trabajo G

V. Impacto local

Contexto: Los costos y beneficios de los proyectos de recursos naturales no son compartidos de manera equitativa entre todas las personas de un país productor. Si bien los beneficios de estos proyectos —que provienen en gran medida de los tributos por la explotación de dichos recursos, la creación de empleo y las cadenas comerciales— pueden distribuirse por todo el país, los costos sociales y ambientales de la explotación suelen concentrarse en las comunidades afectadas, próximas a los lugares del proyecto.

Cuando las operaciones son mal gestionadas, la extracción puede ocasionar daños ambientales y no satisfacer las expectativas, lo cual da lugar a conflictos y reclamos locales. Por lo tanto, la política del Gobierno debe buscar proteger a las poblaciones afectadas por los impactos adversos de la extracción, a la vez que ayudarlas a aprovechar los beneficios. El *RGI* demostró que, en todo el mundo, la mayor brecha entre política e implementación se da en las zonas de impacto local y en la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales.

Los partidos políticos pueden desempeñar una función importante en garantizar que haya un buen debate público sobre la mejor manera de encontrar un equilibrio entre los impactos locales y los beneficios nacionales. En Malasia, un país conocido por haber su debate político restringido, tanto los partidos gobernantes como los de la oposición de los estados ricos en recursos buscaron llamar la atención nacional hacia la cuestión de la distribución subnacional de los ingresos. Todos los principales partidos de Sarawak, estado rico en recursos, incluyeron en sus posiciones de política la exigencia de una mayor participación en las regalías, y luego trataron de usar esa exigencia para influir en las posiciones nacionales¹⁶¹. El Partido del Progreso de Noruega, que tiene una fuerte representación en las regiones ricas en petróleo, ha presionado con firmeza para que los reclamos locales relacionados con la inversión en infraestructura y pérdidas de empleo ingresen al debate nacional¹⁶².

Además del contenido final de la posición del partido, el proceso de su formulación y comunicación con las partes interesadas puede mejorar las posibilidades de un manejo eficaz de las inquietudes respecto a los impactos locales. El partido debe asegurarse de incluir en las consultas e, idealmente, en el mismo grupo de trabajo, a una variedad de partes interesadas de las regiones ricas en recursos, incluidas mujeres, jóvenes y empresas. Debido a que el abordaje de las inquietudes de las partes interesadas directamente afectadas suele ser sopesado con los intereses nacionales, también es útil que los partidos examinen sus posiciones con las partes interesadas de las regiones que no son ricas en recursos naturales.

161 Véase el estudio de caso de Malasia en el capítulo 2.

162 Véase el estudio de caso de Noruega en el capítulo 2.

Costos y compensaciones:

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **consulta con la comunidad y la comunicación entre partes interesadas**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- El tiempo y los costos financieros implicados en la facilitación de la comunicación entre las empresas y las partes interesadas locales, sopesados frente a los riesgos asociados con la exclusión de algunas partes interesadas clave (p. ej., demoras en proyectos por trastornos producidos por la comunidad, desacuerdos políticos y conflictos)

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativa a los **impactos locales**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- La probabilidad y la posible severidad de los impactos ambientales, sociales y de salud, derivados de los proyectos extractivos, así como los riesgos políticos, económicos y legales asociados a impactos significativos
- El tiempo y los fondos necesarios para llevar a cabo evaluaciones exhaustivas de impacto ambiental y social, y para mitigar los impactos adversos

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a **la compensación y al reasentamiento**, es particularmente importante considerar:*

- Las implicaciones financieras, políticas y sociales del reasentamiento de las comunidades afectadas
- Cómo se gestiona el reasentamiento en otros sectores de la economía

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales**, es particularmente importante considerar:*

- La actual relación política y económica entre los gobiernos locales ricos en recursos y el gobierno nacional, y si existen expectativas de apropiación o independencia fiscal local
- La responsabilidad fiscal de los gobiernos locales relacionada con la extracción
- La capacidad de los gobiernos locales de gastar dinero de manera eficaz y eficiente, y de responder a los desafíos únicos de la gestión de los ingresos provenientes de la riqueza en recursos naturales





A la hora de desarrollar posturas de política relativas al **contenido local***, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- ¿Cuántos empleos directos e indirectos podrían estar realísticamente disponibles en el sector extractivo a lo largo del ciclo de vida de los proyectos?
- El nivel de habilidades requerido para aquellos puestos de trabajo y la inversión necesaria para desarrollar esas habilidades en la fuerza de trabajo interna (si aún no se cuenta con ella)
- La capacidad de las empresas nacionales para satisfacer la probable necesidad de servicios y subcontratación del sector y la inversión requerida para ayudar a las empresas locales a participar de manera eficiente (si aún no fuera el caso)

* Estas consideraciones también están incluidas en la sección Desarrollo del sector privado (ver más abajo). Y deberían ser abordadas aquí solo si el tema no es seleccionado para el debate.

Para más información sobre estas cuestiones, remítase al Precepto 5 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NRGi sobre contenido local, infraestructura vinculada a las industrias extractivas, la distribución subnacional de ingresos y la gestión subnacional de los ingresos¹⁶³.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo equilibrar los costos y los beneficios no fiscales de la extracción? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición sobre la distribución de los ingresos provenientes de los recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores acerca de los impactos locales de la extracción? ¿Qué piensa la población en general? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el marco jurídico y regulatorio actual que rige las relaciones entre todas las partes interesadas dentro de las comunidades afectadas y las empresas extractivas? 	

163 Estos textos introductorios de NRGi están disponible en inglés en <<http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-local-content>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-extractives-linked-infrastructure>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-distribution>>; y <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-management>>, respectivamente.

Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el marco jurídico y regulatorio actual que rige la evaluación de los posibles impactos de la extracción de los recursos naturales? ¿Cómo aborda la mitigación de los costos ambientales, sociales y de salud? ¿La implementación es efectiva¹⁶⁴? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿El Gobierno nacional distribuye beneficios, o ingresos, a los gobiernos subnacionales o a las comunidades? En caso afirmativo, ¿cuál es el marco legal que gobierna la distribución de los ingresos? ¿Se implementa de manera consistente y eficiente?¹⁶⁵ 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se desempeña el país en el subcomponente Impacto local del Índice de la Gobernanza de Recursos Naturales? ¿Cómo se desempeña el país en el componente Distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales? ¿En qué indicadores de reglas y prácticas subyacentes el país se desempeña de manera deficiente y por qué¹⁶⁶? 	
<ul style="list-style-type: none"> Si el país es miembro de EITI, ¿cuáles fueron los hallazgos y recomendaciones en torno al requisito Gasto social y económico en el informe EITI más reciente?¹⁶⁷ 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que haya buenas relaciones de trabajo entre todas las partes interesadas dentro de las comunidades afectadas?¹⁶⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo debería garantizar el Gobierno que las comunidades afectadas participen de manera significativa en la toma de decisiones sobre los proyectos de recursos naturales? ¿Cómo debería el Gobierno garantizar que las comunidades afectadas tengan expectativas realistas sobre los impactos de los proyectos de recursos naturales? ¿Cómo debería el Gobierno garantizar procedimientos de solución de conflictos creíbles y efectivos para las comunidades afectadas? ¿Cómo debería el Gobierno garantizar que los proveedores de seguridad tanto del Gobierno como privados relacionados con los proyectos de recursos naturales no usen fuerza excesiva? ¿Cómo debería el Gobierno garantizar que los derechos de los pueblos indígenas estén protegidos? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que las comunidades afectadas merecen participar en la toma de decisiones en torno a la extracción de los recursos naturales. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer sistemas sólidos de participación y solución de conflictos.</p>

164 La información sobre el marco actual está disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 1.3.1.a, 1.3.2a, 1.3.4a, 1.3.5a-1.3.5b, and 1.3.6a-1.3.7b.

165 Información sobre el actual marco está disponible en los datos del RGI bajo las preguntas 2.2a-2.2.2b, 2.2.3a-c, 2.2.4a, and 2.2.5a.

166 Para respuestas detalladas a estas preguntas, remítase al explorador de datos descargable del RGI, disponible en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>> (subcomponentes 1.3 y 2.2). Para una visualización rápida de las calificaciones en subcomponentes e indicadores, véase el perfil del país en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles>> (seleccione su país, desplácese hacia abajo a la sección Calificaciones Completas, y haga clic en + para ampliar las calificaciones del caso).

167 El informe más reciente y otra información sobre el progreso del país se encuentra en la página web de EITI en <<https://eiti.org/countries>>.

168 El consentimiento libre, previo e informado (FPIC, por sus siglas en inglés) es una norma internacional para consulta, y ayuda, a las comunidades afectadas. Un manual sobre la implementación está disponible en <<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2016/10/free-prior-and-informed-consent-an-indigenous-peoples-right-and-a-good-practice-for-local-communities-fao/>>.

Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué sistemas debería establecer o fortalecer el Gobierno para evaluar el impacto de los proyectos de los recursos naturales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería el Gobierno usar evaluaciones de impacto estratégicas, antes de decidir abrir un área a actividades de exploración y producción? • ¿Debería el Gobierno usar evaluaciones de impacto ambiental y social para informar la toma de decisiones en todas las etapas de los proyectos de recursos extractivos? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que los efectos dañinos de la extracción para las comunidades afectadas deben ser evaluados detenidamente antes de las actividades de extracción de los recursos naturales. Por lo tanto, nos comprometemos a llevar a cabo evaluaciones ambientales y sociales exhaustivas en todas las etapas de los proyectos de recursos naturales.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para monitorear y mitigar mejor los costos ambientales, sociales y de salud de los proyectos extractivos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería el Gobierno favorecer la prevención de los incidentes antes que su minimización, y evitar prácticas que requieran compensación y reasentamiento? • ¿Cómo debería el Gobierno establecer y aplicar regulaciones ambientales, sociales y de salud efectivas? • ¿Debería el Gobierno exigir a las empresas elaborar planes de gestión de mitigación ambiental? En caso afirmativo, ¿cómo debería garantizar que se sigan esos planes? • ¿Debería el Gobierno exigir a las empresas elaborar planes efectivos de respuesta a los desastres? • ¿Cómo debería el Gobierno asignar responsabilidad para la ejecución y el financiamiento del cierre de proyectos y la rehabilitación de la tierra? • Donde los costos sociales son inevitables ¿cómo debería el Gobierno garantizar una compensación adecuada? • Donde el reasentamiento es inevitable ¿cómo debería el Gobierno garantizar que el reasentamiento provea una reparación adecuada? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que los costos ambientales, sociales y de salud de la extracción de recursos naturales deben ser mitigados en la mayor medida posible. Por lo tanto, nos comprometemos a exigir a las empresas que elaboren y sigan planes de mitigación ambiental pormenorizados.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para ayudar a que las comunidades afectadas se beneficien de los proyectos de recursos naturales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que las empresas lleguen a un acuerdo con las comunidades afectadas respecto al modo de entrega de los beneficios a la comunidad? • ¿Qué debería hacer el Gobierno para alentar a las empresas a dirigir las oportunidades de empleo y adquisiciones hacia las comunidades afectadas? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que las comunidades afectadas deben beneficiarse de la extracción de los recursos naturales. Por lo tanto, nos comprometemos a garantizar que las empresas establezcan y cumplan acuerdos de desarrollo comunitario.</p>
<p>¿Deberían asignarse los ingresos a los gobiernos subnacionales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En caso afirmativo, ¿qué tipo de ingresos y a qué autoridades subnacionales? ¿Cómo deberían ser distribuidas y qué se debería hacer para garantizar que esas transferencias estén basadas en un conjunto de objetivos bien articulados y que sean correctas, regulares y puntuales? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que una pequeña porción de las regalías provenientes de la extracción de recursos naturales debe ser compartida con los gobiernos del estado donde se realiza la extracción. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer mecanismos transparentes y de rendición de cuentas para las transferencias subnacionales.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que las empresas y los trabajadores nacionales tengan la oportunidad y la capacidad para operar en el sector extractivo?*</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se necesita hacer para eliminar las barreras a la participación local? • ¿Debería haber reglas de contenido local? En caso afirmativo, ¿qué se debería hacer para garantizar que estas sean coherentes con la capacidad local, eviten la protección excesiva y protejan contra la corrupción? ¿Cómo debería el Gobierno monitorear y hacer que las empresas acaten las reglas y las propias medidas de apoyo del Gobierno? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que la implementación exitosa de normas de contenido local en el sector de los recursos naturales requiere tanto una institución, como personal y fondos dedicados. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer una institución dedicada a la implementación, monitoreo y aplicación de las reglas de contenido local.</p>
<p>* Estas preguntas también están incluidas en la sección <i>Desarrollo del sector privado</i> (ver más abajo) y deben ser abordadas aquí solo si el tema no es seleccionado para el debate.</p>	

Hoja de trabajo G

VI. Empresas de propiedad del Estado

Nota: No todos los países tienen o están considerando constituir empresas de propiedad del Estado (EPE), de manera que esta cuestión puede no ser pertinente para los propósitos de este proceso.

Contexto: El desempeño de las empresas de propiedad del Estado (EPE) puede ser un componente importante en la estrategia de un país para aprovechar recursos para su desarrollo. Las EPE bien gestionadas pueden ayudar a los países productores de varias maneras: garantizando ingresos de los recursos además de los impuestos, promoviendo el contenido local y mejorando la capacidad regulatoria del país. Sin embargo, constituir estas empresas no es una tarea fácil. Con demasiada frecuencia, las EPE se convierten en obstáculos para la inversión privada, agostan la caja fiscal, son administradoras ineficientes de los recursos públicos o fuentes de corrupción y clientelismo que impiden a los países maximizar el rendimiento de los recursos naturales. El caso de corrupción en la empresa petrolera nacional de Brasil, Petrobras, provocó un daño increíble a la reputación del partido gobernante, cuando casi un tercio de su gabinete fue involucrado en el escándalo¹⁶⁹.

Es importante que los partidos políticos desarrollen posiciones informadas sobre si deben existir las EPE y cómo deben gobernarse, ya que tienden a atraer mucha atención popular. Después de encargar una amplia investigación, en 2010, el partido ANC de Sudáfrica decidió tomar una posición que limitaba la titularidad del Estado en el sector minero, debido a inquietudes sobre los costos e incentivos a los inversores. El partido justificó la controvertida posición, enmarcándola como un medio de lograr objetivos de desarrollo más amplios¹⁷⁰.

Costos y compensaciones:

A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a *la constitución de empresas de propiedad del Estado*, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Las expectativas del país respecto a la propiedad nacional, las potenciales oportunidades económicas y riesgos asociados con la constitución de una EPE (tanto dentro como fuera del país) y el acceso del gobierno a capital
- El nivel de habilidad de la fuerza laboral potencial para la EPE y el costo del aprendizaje de la empresa
- Los riesgos de captura o corrupción



169 Para más información, véase <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-39574355>>.

170 Véase el estudio de caso de Sudáfrica en el capítulo 2.



A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a *la estructura de gobernanza de una EPE*, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Cómo los accionistas públicos pueden mejorar el acceso al capital y la rendición de cuentas
- Si hay profesionales competentes que estén dispuestos y sean capaces de ofrecer sus servicios en un directorio y el mejor proceso para seleccionarlos

A la hora de desarrollar posiciones de política relativas al *papel que desempeñan las EPE (comerciales y no comerciales)*, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Qué otras instituciones gobiernan al sector y cómo las funciones y las habilidades de la fuerza de trabajo requeridas pueden superponerse (p. ej., ¿la concentración de habilidades en los ministerios o los organismos reguladores sería más efectiva?)
- Si hay o podría haber conflicto de intereses o una mayor posibilidad de corrupción si las EPE cumplieran funciones no comerciales

Al desarrollar posiciones de política relativas al *monto de ingresos retenido por las EPE*, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- Los costos y beneficios de las EPE al tener independencia fiscal y de gobernanza y las necesidades realistas de ingresos de la empresa
- Cuán grande es la EPE respecto del presupuesto nacional, y cuán predecibles son actualmente las transferencias presupuestarias nacionales
- Los riesgos asociados con el gasto extrapresupuestario y las actividades cuasifiscales

Para más información sobre estas cuestiones, remítase al Precepto 6 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NRGÍ sobre participación del Estado y empresas de propiedad del Estado, y comercialización de *commodities*¹⁷¹.

¹⁷¹ Estos textos introductorios de NRGÍ están disponibles en inglés en <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-state-participation-and-state-owned-enterprises>, y <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-commodity-trading>, respectivamente.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre el papel de las EPE en el sector de los recursos naturales y cómo deberían ser gobernadas? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre la participación del Estado fuera del sector de los recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensan las bases del partido y su núcleo de electores sobre la participación del Estado en general o sobre la existencia de EPE de manera específica? ¿Qué piensa la población en general? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el marco jurídico y regulatorio que rige a las EPE? ¿Se aplica de manera adecuada?¹⁷² 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el mecanismo de financiamiento de las EPE? ¿Se divulga la información sobre las finanzas? ¿Las EPE tienen capacidad financiera y técnica para desempeñar su función?¹⁷³ 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las EPE tienen estructuras de gobernanza corporativa sólidas que limiten la interferencia política y los conflictos de interés, y garantizan un control adecuado? ¿La toma de decisiones y operaciones de las EPE son transparentes y se rinden cuentas al respecto?¹⁷⁴ 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se desempeña el país en el subcomponente Empresas de propiedad del Estado en el Índice de Gobernanza de Recursos? ¿En qué indicadores de reglas y prácticas subyacentes el país se desempeña de manera deficiente y por qué?¹⁷⁵ 	
<ul style="list-style-type: none"> • Si el país es miembro de EITI, ¿cuáles fueron los resultados hallazgos y recomendaciones en torno al requisito de Participación del Estado en el informe EITI más reciente?¹⁷⁶ 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para definir con más claridad la función de las EPE y establecer un mecanismo de financiamiento operativo para la empresa?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Las funciones comerciales de las EPE deberían ser definidas con más claridad para reflejar la capacidad financiera y técnica real de la empresa? • ¿Las funciones no comerciales de las EPE deberían ser definidas con más claridad? ¿Qué se debería hacer para limitar los conflictos de intereses? • ¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que las EPE tengan un mecanismo de financiamiento operativo? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que para que las EPE de recursos naturales sean eficaces, estas deben contar con funciones y responsabilidades bien definidas. Por lo tanto, nos comprometemos a aclarar las funciones comerciales y no comerciales y cómo se relacionan con otras industrias.</p>

172 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 1.4a-1.4b.

173 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 1.4.1a y 1.4.2a-b.

174 Información sobre el marco actual está disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 1.4.31-c, 1.4.5a-e, 1.4.9a-e y 1.4.10a-b.

175 Para respuestas detalladas a estas preguntas, remítase al explorador de datos descargable del RGI, disponible en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>> (subcomponente 1.4). Para una visualización rápida de las calificaciones en los subcomponentes e indicadores, véase el perfil del país en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles>> (seleccione su país, desplácese hacia abajo a la sección Calificaciones Completas, y haga clic en + para ampliar las calificaciones del caso).

176 El informe más reciente y otra información sobre el progreso del país se encuentra disponible en la página web de EITI en <<https://eiti.org/countries>>.

Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que los sistemas de gobernanza corporativa de las EPE limiten la interferencia política en las decisiones técnicas de la empresa, a la vez que supervisen de manera efectiva?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿El Gobierno debería establecer con mayor claridad la identidad y el rol de los accionistas estatales en las EPE? • ¿Se requieren reformas para garantizar directorios de las EPE más empoderados, profesionales e independientes? • ¿Las EPE deberían invertir más en la capacidad e integridad del personal? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que las EPE de recursos naturales se deberían adherir a los estándares más altos de la gobernanza corporativa. Por lo tanto, nos comprometemos a garantizar que el papel y la identidad de los accionistas estatales sean claramente establecidos y que las EPE tengan un directorio de peso e independiente.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que la toma de decisiones y las operaciones de las EPE sean transparentes y estén sujetas a la rendición de cuentas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Las EPE deberían divulgar más datos sobre sus operaciones y pagos? • ¿Las EPE deberían estar sujetas a auditorías financieras independientes más rigurosas y frecuentes y publicar sus resultados? • ¿El Poder Legislativo debería hacer más por supervisar el desempeño de las EPE, sin limitar de manera indebida su toma de decisiones? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que las EPE de recursos naturales deben operar de manera transparente y rendir cuentas. Por lo tanto, nos comprometemos a garantizar que las EPE publiquen los datos operacionales y los pagos y estén sujetas a auditorías periódicas.</p>

Hoja de trabajo G

VII. Gestión de los ingresos

Contexto: Una gestión rigurosa de los ingresos provenientes de los recursos naturales combina el conocimiento de las dificultades económicas con el manejo de las expectativas de ganancias a corto plazo. Los partidos políticos pueden ayudar a impulsar una fuerte respuesta de gobernanza. Poco después de que Ghana descubriera petróleo, los dos principales partidos políticos se jactaban cada uno de ser el partido que conseguiría que el petróleo fluyera lo más pronto y que gastaría más rápidamente los ingresos provenientes de ello. Esta carrera hacia el gasto, que fue lamentablemente seguida por una fuerte caída en los precios del petróleo, produjo muy pronto una gran deuda pública¹⁷⁷. Por fortuna, hace poco, los partidos han desarrollado nuevas posiciones que abordan la volatilidad de los ingresos y utilizan sus posiciones para informar el debate público sobre estos temas.

La posición de política debe establecer reglas claras para el ahorro y los préstamos relacionados con los recursos naturales. Los ingresos provenientes de estos recursos deberían ser recaudados, gestionados y distribuidos de forma transparente y estar sujetos a una rendición de cuentas, y en el interés de largo plazo de los ciudadanos. El partido también debería garantizar un control riguroso del marco fiscal del Gobierno para el sector, incluido el control por parte de las instituciones de supervisión, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Costos y compensaciones:

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **agotabilidad**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- ¿Cuánto tiempo más se prevé que estén disponibles los ingresos provenientes de los recursos naturales y las necesidades de inversión de la población actual frente a las necesidades previstas de las generaciones futuras?
- Las implicaciones financieras y políticas de mantener un fondo para las generaciones futuras, como también el riesgo de corrupción

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a **desconectar los gastos de los ingresos**, es particularmente importante considerar lo siguiente.*

- ¿Cuán predecibles han sido los ingresos (o precios) en los últimos cinco años?
- ¿Cuán bien responde el presupuesto a los *shocks* de precios?



¹⁷⁷ Véase el estudio de caso de Ghana en el capítulo 2.



- Los costos y los beneficios de mantener un fondo de estabilización, incluidas las implicancias políticas de no gastar todos los ingresos en un año de precios altos

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **absorción de los ingresos en la economía nacional**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- La capacidad de absorción del sector privado
- La capacidad de absorción del sector público y la tasa más alta de gasto eficiente
- El retorno de la inversión cuando el gasto supera la capacidad de absorción, y las implicancias financieras y políticas de reservar una parte de los ingresos en un fondo hasta que puedan gastarse de manera más eficiente

*Al desarrollar posiciones de política relativas a los **préstamos respaldados por los recursos naturales**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- El total de ingresos previstos provenientes de la extracción y la tasa de certeza de estas expectativas
- Las ventajas políticas y de desarrollo de tener mayor acceso a los ingresos ahora, sopesadas frente a las implicancias de no tener ingresos más tarde
- Las probables tasas de interés de esos préstamos y como la tasa de la deuda podría compararse con el presupuesto general y el volumen de ingresos de recursos naturales.

Para más información sobre estas cuestiones de política, remítase a los Preceptos 7 y 8 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NGRI sobre gestión y distribución de los ingresos, reglas fiscales y fondos de recursos naturales, distribución subnacional de ingresos y gestión subnacional de ingresos¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Estos textos introductorios de NGRI están disponibles en inglés en <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-revenue-management-and-distribution>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-fiscal-rules-and-natural-resource-funds>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-distribution>>; y <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-management>>, respectivamente.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre qué reglas deberían existir para abordar los retos de la volatilidad de ingresos, la agotabilidad y la distorsión económica relacionada con los recursos naturales (por ejemplo, sobre fondos de recursos y política monetaria)? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo las autoridades subnacionales deberían gestionar las transferencias de ingresos? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores sobre cómo deben gestionarse los ingresos provenientes de los recursos naturales (por ejemplo, los fondos de recursos naturales, la política monetaria, las transferencias subnacionales)? ¿Qué piensa la población en general? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el marco fiscal actual para los ingresos provenientes de los recursos naturales? ¿El Gobierno adhiere a ese marco fiscal, incluido todo el conjunto de reglas fiscales? ¿Existen medidas de verificación y aplicación para promover el cumplimiento de todas las reglas fiscales y el Gobierno cumple con estas?¹⁷⁹ 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿El Gobierno ha manejado de manera adecuada la tasa de gasto en la economía interna? ¿El gasto gubernamental es independiente de los cambios de corto plazo en los ingresos (por ejemplo, el gasto ha sido estable en relación a los ingresos durante los últimos diez años?) 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuán eficiente es el Gobierno en transformar dinero en activos productivos o servicios sociales? 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Existe un fondo soberano? En caso afirmativo, ¿cuál es su propósito y cómo es gestionado?¹⁸⁰ 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Los ingresos son transferidos a los gobiernos subnacionales? En caso afirmativo, ¿cómo se gestionan estos ingresos y se rinde cuentas e informa al respecto?¹⁸¹ 	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se desempeña el país en el componente <i>Gestión de ingresos</i> en el Índice de la Gobernanza de los Recursos naturales? ¿En qué indicadores de reglas y prácticas subyacentes el país se desempeña de manera deficiente y por qué?¹⁸² 	
<ul style="list-style-type: none"> Si el país es miembro de EITI, ¿cuáles fueron los hallazgos y las recomendaciones en torno al requisito de <i>Asignación de ingresos</i> en el informe EITI más reciente?¹⁸³ 	

179 Información sobre el actual marco está disponible en la base de datos de RGI bajo las preguntas 2.1.2a-2.1.2b y 2.1.3a-2.1.3b.

180 Información sobre el actual marco está disponible en la base de datos de RGI bajo las preguntas 2.3a, 2.3.1 a-c, 2.3.2a-2.3.2d, 2.3.3a-b, 2.3.4a-e, 2.3.5a-d y 2.3.6a-c (ley).

181 Información sobre el actual marco está disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 2.2.a-2.2.5a.

182 Para respuestas detalladas a estas preguntas, remítase al Explorador de Datos descargable de RGI, disponible en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>> (componente 2.2). Para una visualización rápida de las calificaciones en los subcomponentes e indicadores, véase el perfil del país en <<http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles>> (seleccione su país, desplácese hacia abajo a la sección Calificaciones Completas (Full Scores), y haga clic en + para ampliar las calificaciones del caso).

183 Encuentre el informe más reciente y otra información sobre el progreso del país en la página web de EITI en <<https://eiti.org/countries>>.

Opciones de política	Posiciones
<p>Dado que los recursos naturales no renovables son finitos, ¿qué debería hacer el Gobierno para garantizar que el gasto y los préstamos sean sostenibles fiscalmente?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería hacer el Gobierno para determinar que el uso de sus recursos y su política de gasto garantice que serán sostenibles en el largo plazo? (por ejemplo, ¿a qué indicadores de sostenibilidad debe remitirse?) • ¿Debería el Gobierno revisar el marco fiscal para garantizar que promueva la sostenibilidad fiscal de largo plazo y que incluya metas numéricas? • ¿Cómo debería el Gobierno garantizar la adherencia al marco fiscal, incluidas todas y cada una de las reglas fiscales? ¿Qué medidas de verificación deberían aplicarse o ser mejor aplicadas para promover el cumplimiento? • ¿Debería el Gobierno establecer/aplicar una política de gestión de la deuda bien definida, que incluya disposiciones sobre la constitución de garantías de los activos del Gobierno, los términos de los préstamos y los requisitos de transparencia? • ¿Cómo debería el Gobierno garantizar que está ayudando a ampliar la base tributaria que no proviene de recursos naturales? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que la gestión de los recursos naturales por parte del Gobierno debe ser fiscalmente sostenible. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer reglas que limiten los préstamos, invertir los ingresos provenientes de los recursos de manera responsable, apoyar la diversificación económica y ampliar la base tributaria.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para mejorar la gestión de la tasa de gasto en la economía doméstica?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se debería hacer para garantizar que el dinero sea transformado de manera eficiente en activos productivos o servicios sociales? • ¿Qué información debería el Gobierno utilizar para evaluar si el crecimiento del gasto total (incluido el gasto del Gobierno) excede los límites de la capacidad de absorción? • ¿Cómo debería el Gobierno evitar sobrepasar las limitaciones de la capacidad de absorción? (por ejemplo, ¿debería usar el superávit para repagar la deuda en moneda extranjera o ahorrar en activos del exterior) • ¿Cómo debería el banco central ayudar a mitigar los impactos potencialmente adversos asociados a la dependencia de los recursos naturales, incluida la apreciación de la tasa real de cambio o la tasa de cambio y la volatilidad de los ingresos? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que la tasa de gasto de los ingresos provenientes de los recursos naturales debe estar en consonancia con la capacidad de absorción del país. Por lo tanto, nos comprometemos a usar el superávit para repagar la deuda externa o ahorrar en activos del exterior cuando los ingresos de los recursos excedan lo que puede ser absorbido efectivamente por la economía interna.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que el gasto sea independiente de los cambios de corto plazo en los ingresos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería el Gobierno revisar el marco fiscal para regular el manejo de los gastos de corto plazo? ¿Cuáles son las metas numéricas adecuadas? ¿Cómo debería ser monitoreado el cumplimiento? • Si el Gobierno cuenta con un fondo soberano, ¿qué se debería hacer para garantizar que el fondo sea gestionado de manera transparente y eficiente, sujeto a una rendición de cuentas? ¿Qué se debería hacer para garantizar que la estrategia de inversión logre los objetivos del fondo? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el gasto debe ser desconectado de las fluctuaciones de corto plazo en los ingresos provenientes de los recursos naturales. Por lo tanto, nos comprometemos a examinar el actual marco fiscal y hacer recomendaciones sobre la moderación del gasto.</p>

Hoja de trabajo G

VIII. Gasto público

Contexto: La abundancia de recursos provee la oportunidad de financiar importantes avances en infraestructura y servicios públicos. Lamentablemente, los países suelen desaprovechar esta oportunidad. Aun cuando el Gobierno gestiona bien las tasas de ahorro e inversión, los organismos públicos siguen esforzándose por gastar los ingresos provenientes de los recursos naturales de una manera que produzca desarrollo económico.

El impacto del gasto público depende en gran medida de su eficiencia y los beneficios de una mejor eficiencia son tajantes: los países con una inversión pública más eficiente tienen un crecimiento económico por inversión de dólar más significativo, comparados con los países menos eficientes. Los partidos políticos tienen una importante función en la orientación del gasto público y en asegurar que este sea gestionado de la forma más eficiente posible. Las posiciones partidarias sólidas sobre los procesos de gasto pueden proteger contra las tendencias populistas de gastar en proyectos visibles pero con menor impacto.

El Partido de la Convención del Pueblo, de Ghana, por ejemplo, incluyó varios compromisos para “asegurar que los ingresos del sector extractivo sean invertidos de una manera coherente con los objetivos del plan y la política de desarrollo del pueblo de Ghana”. Esto incluía compromisos para reducir la sobredependencia respecto de los ingresos extractivos, revisar las regalías pagadas a las autoridades locales y garantizar la equidad generacional mediante el ahorro de la mitad de todos los ingresos.

Al desarrollar posiciones de política en esta área, un partido debería considerar la eficiencia asignativa (el reflejo de las prioridades del Gobierno en la asignación y el gasto de recursos públicos), la distribución de los ingresos (con un enfoque particular en los riesgos del gasto extrapresupuestario), la ejecución presupuestaria y la eficiencia operativa del presupuesto (la capacidad de gestionar los recursos públicos presupuestados de manera eficiente en la entrega de servicios públicos y de valor por dinero) y cómo garantizar la rendición de cuentas en todos estos procesos¹⁸⁴.

Costos y compensaciones

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas al **gasto en consonancia con los planes nacionales**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- El equilibrio apropiado entre el gasto justificado por una estrategia de largo plazo y la necesidad de ser flexible ante las necesidades actuales



¹⁸⁴ Las preguntas en esta tabla siguen el marco del programa Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés), en donde se da mayor prominencia a las cuestiones de los países dependientes de los recursos naturales.



- El equilibrio entre los costos financieros y de tiempo asociados con el fortalecimiento del actual proceso de formulación de presupuesto (p. ej., mayor participación de otros ministerios) y los riesgos de un proceso débil (p. ej., gasto excesivo, gasto insuficiente y dispendio)

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas al **gasto extrapresupuestario**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- Los costos financieros, económicos y políticos del gasto presupuestario y la veracidad de las justificaciones para todos y cada uno de esos gastos

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a la **distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales***, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- La relación política y económica actual entre los gobiernos locales ricos en recursos y el Gobierno nacional, y si hay expectativas de apropiación local o independencia fiscal local
- Las responsabilidades fiscales de los gobiernos locales relacionadas con la extracción
- La capacidad de los gobiernos locales de gastar dinero de manera más eficiente y efectiva y de responder a los singulares retos de la gestión de los ingresos provenientes de la riqueza de recursos naturales

** Estas preguntas también están incluidas en la sección Impacto local (ver más abajo), y deben ser abordadas aquí solo si aquella área no es seleccionada para el debate.

Para más información sobre estas cuestiones de política, remítase al Precepto 9 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NRGi sobre la maldición de los recursos, las reglas fiscales y los fondos de recursos naturales, la gestión y la distribución de los ingresos, y los mecanismos y movimientos para la transparencia¹⁸⁵.

185 Estos textos introductorios de NRGi están disponibles en inglés en <<http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-resource-curse>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-fiscal-rules-and-natural-resource-funds>>; <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-revenue-management-and-distribution>>; y <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-transparency-mechanisms-and-movements>, respectivamente.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo se debe rendir cuentas e informar sobre los ingresos? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre bajo cuál circunstancia se debería permitir que algunos ingresos sean extrapresupuestarios? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensan las bases del partido y su núcleo de electores acerca de cómo deberían gastarse los ingresos provenientes de los recursos naturales? ¿Qué piensa la población en general? 	
Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El gasto público está en consonancia con los planes nacionales? ¿Se gastan los ingresos de la manera prevista? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los ingresos se gastan de manera transparente y con rendición de cuentas? ¿Qué mecanismos de supervisión existen? ¿Está el gasto sujeto a auditorías independientes?¹⁸⁶ 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Permite el Gobierno transferencias extrapresupuestarias (p. ej., por parte de las EPE, los fondos de ahorro o los bancos de desarrollo)? En caso afirmativo, ¿bajo qué condiciones y cómo se rinden cuentas al respecto? 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que el gasto público esté en consonancia con los planes nacionales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Los planes nacionales y del sector deberían ser integrados en el ejercicio presupuestario? • ¿Los proyectos de inversión pública deberían ser diseñados y determinados en base a los planes nacionales y del sector? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el gasto de los ingresos provenientes de los recursos naturales debe estar en consonancia con los planes nacionales. Por lo tanto, nos comprometemos a integrar la estrategia del sector de recursos naturales en el plan de desarrollo nacional.</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar la distribución de ingresos de manera transparente y con rendición de cuentas, y evitar las transferencias y el gasto extrapresupuestario?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Debería el presupuesto nacional apropiarse de todo el gasto del gobierno proveniente de los ingresos por recursos naturales? • ¿Debería permitirse que las empresas de propiedad del Estado, los fondos de ahorro o los bancos de desarrollo reciban ingresos extrapresupuestarios? En caso afirmativo, ¿cuál es la justificación? ¿Qué se debería hacer para garantizar que tales ingresos sean gestionados de manera transparente y eficiente, y estén sujetos a la rendición de cuentas? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que los ingresos provenientes de los recursos naturales deben ser distribuidos de manera transparente y estar sujetos a rendición de cuentas. Por lo tanto, nos comprometemos a gastar todos los ingresos provenientes de los recursos naturales a través de la cuenta del gobierno central, ingresados directamente al presupuesto nacional.</p>

186 Información sobre el actual marco está disponible en la base de datos del RGI bajo las preguntas 2.1.4a-2.1.4d.

<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que los ingresos públicos se gasten tal como fue previsto?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué controles de gasto y planes de compromiso deberían implementarse? • ¿Qué se debería hacer para garantizar que los proyectos de inversión pública sean implementados según lo planificado? • ¿Qué se debería hacer para garantizar que las adquisiciones públicas sean predecibles y estén sujetas a un proceso de licitación abierto y competitivo? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que todo proyecto financiado por recursos naturales debe ser ejecutado de manera transparente y estar sujeto a una rendición de cuentas. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer controles de gasto y planes de compromiso en torno a cualquier de esos proyectos.</p>
<p>Opciones de política</p>	<p>Posiciones</p>
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para rendir cuentas e informar mejor sobre los ingresos y el gasto público, y para garantizar que exista una supervisión rigurosa del gasto público?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería rendirse cuentas e informar plenamente sobre el gasto público (incluido todo gasto extrapresupuestario de los ingresos de los recursos naturales)? • ¿Qué se debería hacer para garantizar que el gasto presupuestario y extrapresupuestario recurrente esté sujeto a auditoría y a supervisión independientes? • ¿Cómo se debería rendir cuentas e informar sobre la inversión pública? • ¿Debería haber auditorías y evaluaciones de los proyectos de inversión pública independientes? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que todos los ingresos provenientes de los recursos naturales y los gastos relacionados deben ser gestionados de acuerdo a los más altos estándares de rendición de cuentas e información. Por lo tanto, nos comprometemos a que todos los gastos estén sujetos a auditorías periódicas, exhaustivas e independientes.</p>
<p>¿Deberían asignarse ingresos a los gobiernos subnacionales?*</p> <ul style="list-style-type: none"> • En caso afirmativo, ¿qué tipo de ingresos y a qué autoridades subnacionales? ¿Cómo se deberían distribuir y qué se debería hacer para garantizar que esas transferencias estén basadas en un conjunto de objetivos bien articulados, y que estos sean correctos y oportunos? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que una pequeña parte de las regalías provenientes de la extracción de los recursos naturales debe ser distribuida entre los gobiernos de los estados donde se realiza la extracción. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer mecanismos transparentes y de rendición de cuentas de las transferencias subnacionales.</p>
<p>** Estas preguntas también están incluidas en la sección <i>Impactos locales</i> (ver más abajo), y deben ser abordadas aquí solo si aquella cuestión no está seleccionada para el debate.</p>	

Hoja de trabajo G

IX. Desarrollo del sector privado

A fin de promover el desarrollo más allá del ciclo de vida de la extracción, los Gobiernos deben garantizar no solo que las empresas operen de manera transparente, con rendición de cuentas y con integridad, sino también que el sector de recursos naturales estimule el crecimiento de otros sectores y beneficie a la economía en general.

Si bien la atención pública y la demanda a menudo se concentran en los pocos empleos disponibles en las industrias extractivas, esto es solo una pequeña parte de las posibles contribuciones no financieras del sector privado, y los partidos están en una posición sólida para ayudar a ampliar esta visión, manejar las expectativas y reorientar esa energía hacia la diversificación económica. La posición de política puede respaldar este esfuerzo al establecer principios para la creación de buenas condiciones generales para las empresas responsables. También puede identificar las políticas y los mecanismos para aprovechar la experiencia y los insumos de las empresas de recursos extractivos a fin de fortalecer al sector privado en general, lo que conduce idealmente a una diversificación económica significativa. Esto puede darse mediante la creación de empleo y la adquisición de bienes y servicios locales, la construcción de infraestructura relacionada con el sector de los recursos naturales que puede ser compartida con otros usuarios, y el procesamiento de *commodities* que pueden proveer energía, petroquímicos o insumos minerales más baratos a la industria.

Costos y compensaciones

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a **contenido local**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- ¿Cuántos empleos directos o indirectos podrían estar realmente disponibles en el sector extractivo durante el ciclo de vida de los proyectos?
- El nivel de habilidad requerido para aquellos empleos y la inversión necesaria para desarrollar esas habilidades en la fuerza de trabajo interna (si aún no se cuenta con ella)
- La capacidad de las empresas nacionales para satisfacer las necesidades probables de servicios y subcontratación del sector y la inversión requerida para ayudar a las empresas locales a participar de manera eficiente (si no es ya el caso)

*A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a **infraestructura vinculada a las industrias extractivas**, es particularmente importante considerar lo siguiente:*

- Las necesidades actuales y futuras de infraestructura de los lugares de extracción y las comunidades circundantes, y el tiempo y los costos financieros de la construcción y adaptación de la infraestructura actual para satisfacer esas necesidades



- Los posibles impactos económicos y de desarrollo de la infraestructura adicional para las comunidades circundantes
- Los costos de mantenimiento de la infraestructura a lo largo del tiempo
- Las implicancias financieras y económicas de la apertura de infraestructura para uso compartido

A la hora de desarrollar posiciones de política relativas a las **inversiones en la distribución**, es particularmente importante considerar lo siguiente:

- El tiempo y los costos financieros de crear instalaciones para el procesamiento en el país, sopesado frente al mayor valor de venta de productos más procesados
- La tasa potencial de consumo nacional para los recursos procesados, cómo se comparan los costos unitarios de la tasa de consumo con lo que hay disponible en el mercado externo y la demanda externa del producto

Para más información sobre estas cuestiones de política, remítase a los Preceptos 10 y 11 del *Natural Resource Charter Benchmarking Framework* y a los textos introductorios de NRGi sobre infraestructura vinculada con la industria extractiva y contenido local¹⁸⁷.

Preguntas guía	Orientación actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo la extracción de recursos naturales debería beneficiar a la economía general? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • El partido tiene una posición (formal o informal, pública o interna) sobre cómo las empresas privadas deberían contribuir al desarrollo económico local? En caso afirmativo, ¿cuál es esa posición? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensan las bases del partido y el núcleo de sus electores sobre cómo la extracción de recursos naturales debería beneficiar a la economía general y cómo las empresas privadas deberían contribuir al desarrollo económico local? ¿Qué piensa la población en general? 	

¹⁸⁷ Estos textos introductorios de NRGi están disponibles en inglés en <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-extractives-linked-infrastructure>> y <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-local-content>, respectivamente.

Preguntas guía	Marco actual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el marco jurídico y regulatorio actual para el desarrollo no extractivo del sector privado? ¿Se aplica de manera adecuada? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los principales retos y obstáculos para las empresas que operan en el país, tanto en el sector de recursos naturales como en sectores sin tales recursos? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales debilidades en los niveles de educación y de salud del país, y cómo las mujeres pueden participar en la economía? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué hace actualmente el Gobierno para garantizar que el sector de los recursos naturales beneficie a la economía en general? ¿Los trabajadores nacionales tienen oportunidad de operar en el sector mediante requisitos u otros medios de contenido local? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿La infraestructura del sector está disponible para el uso de terceros allí donde es posible, en las leyes o en la práctica? 	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los recursos naturales son procesados y usados dentro del país? 	
Opciones de política	Posiciones
<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que realiza inversiones de propósito general y para eliminar los cuellos de botella para el crecimiento de los sectores no basados en recursos naturales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería el Gobierno implicar al sector privado de manera que proteja los mejores intereses del país como un todo, sobre la base de razones económicas en lugar de padrinazgo? • ¿Se debería hacer más para identificar y cerrar las brechas entre la infraestructura física existente en el país y las necesidades del sector privado? • ¿Se debería hacer más para identificar y solucionar los cuellos de botella y cerrar las brechas en los servicios de construcción nacionales? • ¿Se debería hacer más para identificar y solucionar los cuellos de botella en el sistema financiero? • ¿Qué se requiere hacer para identificar y abordar las deficiencias en los niveles de salud y educación del país? • ¿Qué se necesita hacer para identificar y abordar las deficiencias en la manera en que las mujeres podrían contribuir plenamente a la economía? • ¿Se debería hacer más para identificar y abordar las deficiencias en la regulación de las empresas? 	<p><i>Ejemplo de posiciones:</i> El partido considera que el Gobierno debe priorizar la eliminación de cuellos de botella para el crecimiento de sectores no basados en recursos naturales. Por lo tanto, nos comprometemos a desarrollar un plan para identificar aquellos cuellos de botella en los sectores construcción y sistemas financieros que son creados o exacerbados por el sector de los recursos naturales.</p>

<p>¿Qué debería hacer el Gobierno para garantizar que las empresas y los trabajadores nacionales tengan la oportunidad y la capacidad para operar en el sector extractivo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se requiere hacer para eliminar las barreras a la participación local? • ¿Debería haber reglas de contenido local? En caso afirmativo, ¿qué se debería hacer para garantizar que sean coherentes con la capacidad local, eviten la excesiva protección y protejan frente a la corrupción? ¿Cómo debería el Gobierno monitorear y aplicar la adherencia de las empresas a las reglas y a las propias medidas de apoyo del Gobierno? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que el Gobierno debe hacer más para garantizar que las empresas y los trabajadores nacionales puedan operar en el sector extractivo. Por lo tanto, nos comprometemos a establecer reglas de contenido local justas y adecuadas para el sector.</p>
<p>Opciones de política</p>	<p>Posiciones</p>
<p>¿Debería el Gobierno garantizar que la infraestructura de la industria extractiva esté abierta a terceros donde sea económicamente factible?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se debería hacer para ayudar a la coordinación entre las empresas extractivas y otros potenciales usuarios de infraestructura? • ¿Cómo se debería evaluar los costos y beneficios de facilitar el uso compartido de infraestructura? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que compartir la infraestructura vinculada con los recursos naturales es beneficioso para la economía general. Por lo tanto, nos comprometemos a brindar asistencia en la coordinación de las empresas del sector de recursos naturales con otros potenciales usuarios de infraestructura.</p>
<p>¿Debería el Gobierno aprovechar la oportunidad de usar recursos de petróleo, gas y minerales en el ámbito nacional cuando los costos de oportunidad de hacerlo son mayores que los beneficios?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En caso afirmativo, ¿se debería publicar una evaluación independiente y sólida de las fallas del mercado, los costos y los beneficios del procesamiento y mercadeo nacional? 	<p><i>Ejemplo de posición:</i> El partido considera que algunos recursos naturales del país deben ser usados internamente. Por lo tanto, nos comprometemos a desarrollar una política sobre este tema, informada por una evaluación exhaustiva del mercado a fin de comprender los costos y beneficios.</p>

Hoja de trabajo H: Preguntas finales

Use esta hoja de trabajo para examinar la declaración de visión formulada en la Hoja de trabajo F y las posiciones sobre las áreas temáticas formuladas en la Hoja de trabajo G.

Tareas:

1. En referencia a las preguntas guía, evalúe la coherencia de la declaración de visión y las posiciones respecto a las áreas temáticas a lo largo de la cadena de decisiones y el alineamiento con prácticas sólidas de transparencia y rendición de cuentas, indicando sí, no, o poco claro, en la columna *Coherencia*.
2. Describa la volatilidad política de la declaración de visión y las posiciones sobre las áreas temáticas en la columna *Viabilidad*.

Si la respuesta a alguna de las preguntas de coherencia es *no* o *poco clara*, puede ser necesario revisar las posiciones. Las preguntas sobre viabilidad (que deben ser complementadas con cualquier otra pregunta o preguntas que puedan ser importantes para el partido) están diseñadas para poner a prueba la posición antes de presentarla para su aprobación al órgano decisorio del partido.

Hoja de Trabajo I: Plan de implementación

Use la tabla que se presenta a continuación para diseñar un plan de implementación para la nueva posición de política sobre recursos naturales.

Tareas:

1. Para cada área temática, indique en la columna *Compromisos* los principales compromisos incluidos en las posiciones relativas a dicha área. Se incluye un texto de ejemplo en color gris.
2. En la columna *Acciones concretas*, indique lo que el partido tiene intención de hacer, incluidos los marcos temporales, donde sea posible. Se incluye un texto de ejemplo en gris.
3. En la columna Enfoque, responda las preguntas guía correspondientes para describir planes más generales para la implementación de la posición.

Cuestiones	Compromisos	Acciones concretas
2. Transparencia y rendición de cuentas	Total transparencia en los ingresos, ahorros y contratos de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Publicar todos los datos de ingresos y cuentas de una manera periódica, oportuna y desagregada y en formato de datos abiertos • Publicar todos los contratos para final del año, en un formato de datos abiertos
	Auditoría independiente de la gestión de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que la institución suprema de auditoría pueda auditar la gestión de los recursos naturales efectuada por el Gobierno, que se publiquen las auditorías de manera exhaustiva, oportuna y puntual, y que el Gobierno responda a los hallazgos de las auditorías
1. Estrategia, marco jurídico e instituciones		
2. Transparencia y rendición de cuentas		
3. Operaciones de exploración, otorgamiento de licencias y monitoreo		
4. Tributación y otros pagos de las empresas		
5. Impactos locales		
6. Empresas de propiedad del Estado		
7. Gestión de los ingresos		
8. Gasto público		
9. Desarrollo del sector privado		

Preguntas guía	Enfoque
<ul style="list-style-type: none">• ¿Cómo se integrará la posición en el manifiesto del partido?	
<ul style="list-style-type: none">• ¿Quién en el partido será responsable de liderar la acción sobre la posición?	
<ul style="list-style-type: none">• ¿Cómo se responsabilizará el partido por la posición?	
<ul style="list-style-type: none">• ¿Cuándo y cómo se examinará la posición para garantizar que se ajuste a las circunstancias cambiantes?	
<ul style="list-style-type: none">• ¿Cuáles son las próximas oportunidades para poner en práctica la posición (elecciones, reforma legal, etc.)?	
<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué tipo de cooperación y construcción de consenso más allá del partido será necesario para poner en práctica la posición?	

Celebración de consultas y finalización de la posición

A fin de informar el proceso de redacción e incrementar la aceptación para la implementación, el grupo de trabajo debe recopilar retroalimentación para el borrador de política de los afiliados del partido en general, y de las partes interesadas externas y los expertos. En esta etapa del proceso, la revisión de la Hoja de trabajo C es crítica al ayudar a identificar a qué partes interesadas internas y externas clave consultar y de qué manera.

Perú es un ejemplo interesante de partidos que asumen enfoques muy diferentes. Dos de los partidos desarrollaron posiciones sin un proceso de deliberación que involucrara a muchos partes interesadas, de manera que las posiciones carecieron de aceptación y no lograron incorporar los intereses de los afiliados de las bases. Mientras tanto, otro partido y una coalición desarrollaron posiciones más matizadas, a través de diálogos interpartidarios significativos¹⁸⁸. El partido gobernante de Sudáfrica, Congreso Nacional Africano, debate las posiciones de política en una conferencia del partido, con la participación de socios de la alianza y representantes regionales.

Las consultas públicas también pueden ser una excelente manera de obtener insumos, poner a prueba suposiciones y empezar a garantizar la aceptación. En Ghana, las amplias consultas públicas después del descubrimiento de petróleo no solo sirvieron de base para la redacción de leyes clave, sino que también tuvieron el beneficio adicional de incrementar la conciencia pública sobre las oportunidades y los retos de la riqueza petrolera¹⁸⁹.

Después de las consultas, el jefe de redacción debe incorporar la retroalimentación en coordinación con el grupo de trabajo y resolver cualquier punto de vista divergente que pueda haber surgido. En caso de que haya puntos altamente polémicos que no se puedan resolver —lo que bien puede darse debido a la naturaleza, a menudo, contenciosa de los temas de gobernanza de los recursos naturales—, el grupo de trabajo puede elevarlo a la dirección del partido. Idealmente, cualquier experto del sector involucrado en el proceso de redacción permanecerá disponible para responder preguntas hasta la finalización de la redacción.

Obtención de la aprobación general del partido

Una vez concluida la redacción de la posición de política, el grupo de trabajo deberá presentar el borrador para la aprobación del partido. En Sudáfrica, el partido gobernante, Congreso Nacional Africano, vota sobre políticas propuestas por la Comisión de Transformación Económica en una conferencia nacional que se realiza cada cinco años¹⁹⁰. En Noruega, las posiciones de política también se concluyen en reuniones de congresos del partido, que tienen lugar uno o dos años antes de cada elección general¹⁹¹.

188 Véase el estudio de caso de Perú en el capítulo 2.

189 Véase el estudio de caso de Ghana en el capítulo 2.

190 Véase el estudio de caso de Noruega en el capítulo 2.

191 Véase el estudio de caso de Sudáfrica en el capítulo 2.

Tal como lo demostró el proceso multipartidario de Ghana (véase recuadro 3.4), la participación de la dirección superior y otras partes interesadas pertinentes en el proceso de planificación y redacción puede facilitar un consenso y aceptación más sólidos durante la aprobación. Otra medida opcional es pedirle a un afiliado influyente del partido que presente el documento final a la dirección en nombre del grupo de trabajo —idealmente, alguien con experiencia en recursos naturales o que ha defendido cuestiones de gobernanza en el pasado.

La dirección del partido debe entender debidamente la posición final de política sobre los recursos naturales y aceptarla. El hecho de que las complejidades de la gobernanza de dichos recursos suelen ser muy poco entendidas y abarquen tantas áreas de la implementación de política, vuelve crítico que la posición tenga una fuerte aceptación de la mayor cantidad posible de afiliados, sobre todo de aquellos que probablemente participen en su implementación. Por ejemplo, si la posición incluye una postura firme sobre los impactos ambientales, es importante que todos los afiliados del partido en los ministerios relacionados con el medio ambiente y con los recursos naturales, así como en las comisiones del caso en el Parlamento, tengan claro el estándar y su importancia.

Las hojas de trabajo incluidas en esta guía pueden ser útiles no solo para trabajar durante el proceso, sino también para capturar todas las ideas que serán provechosas tener a la mano durante la aprobación final. Esto es particularmente cierto para las Hojas de trabajo A y H, que pueden ayudar a explicar por qué algunas cuestiones fueron priorizadas en un inicio por encima de otras y hasta qué punto la posición es coherente y viable.

Difusión de la posición

Las grandes cifras sobre posibles ingresos y tasas de extracción tienden a inflar las expectativas del público y pueden dificultar que los políticos implementen políticas de desarrollo sólidas. Esto, combinado con la naturaleza altamente compleja del sector, hace que sea especialmente importante para el partido garantizar que sus lectores y el público en general comprendan cabalmente la posición. Esto ayudará al partido a articular sus prioridades, compromisos y experiencia antes de una elección, y servirá para menguar las tendencias populistas que podrían obstaculizar la implementación después de las elecciones.

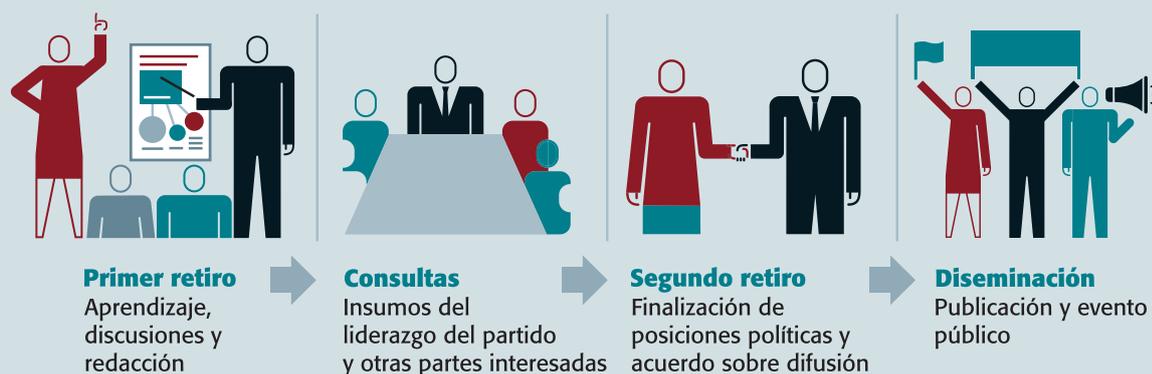
Para la presentación y difusión de la nueva posición, hay varias opciones. El mejor camino dependerá del objetivo general del proceso, el formato de la posición y los planes para su implementación. Si se ha desarrollado la posición para incorporarla a un manifiesto electoral, entonces la publicación seguirá el proceso de lanzamiento propio del manifiesto del partido. Si el partido desea otorgar especial prominencia a los asuntos de gobernanza de los recursos naturales —lo cual puede tener sentido dada la importancia social y económica del tema—, puede considerar publicar la posición como un documento independiente.

La distribución interna se puede hacer a través de la intranet del partido, usando las listas de correos electrónicos de los afiliados o presentando la publicación en el boletín del partido. La distribución externa puede incluir entrevistas en la prensa escrita, la radio o la televisión; *posts* en las redes sociales, y subirla a la página web del partido. El partido también puede organizar un lanzamiento público. Una presentación oficial brinda la oportunidad de generar interés en los medios y garantiza la retransmisión de la posición a los electores para obtener apoyo y maximizar los beneficios de contar con una posición clara en un tema tan importante. Antes de las elecciones de 2016 en Ghana, cuatro partidos políticos presentaron sus posiciones de política sobre los recursos naturales en un lanzamiento conjunto y tres de ellos las publicaron en un portal en línea llamado Oil Matters, que permitió a los votantes examinar las posiciones y la información relacionada antes de las elecciones¹⁹². Para más información sobre el proceso de Ghana, véase el recuadro 3.4.

Recuadro 3.4 Formulación de posición de política en Ghana

En 2015–2016, NRGi e IDEA Internacional trabajaron con los cuatro principales partidos políticos en Ghana para formular posiciones de política sobre la gobernanza de los recursos naturales

El proceso de redacción



Primer retiro

Los partidos iniciaron el proceso en un retiro conjunto de cuatro días, lejos de las sedes de los partidos y del Parlamento. Parte del retiro estuvo centrado en un examen del estado de preparación de los partidos y los recursos disponibles, pero el grueso del tiempo estuvo dedicado a cuatro áreas temáticas prioritarias, lideradas por expertos internacionales y locales de *think tanks*, de la sociedad civil y del Gobierno¹⁹³.

192 La página web se encuentra en <<http://oilmatters.info/>>. Para más información sobre la página web, véase también <<http://www.reportingoilandgas.org/launch-of-penplusbytes-amplifying-oil-and-gas-issues-project/>>.

193 Véase el programa del primer retiro de política en el anexo II.

Los expertos empezaron cada sesión aportando un panorama integral de una de las áreas temáticas, destacando los antecedentes y el estado actual de la cuestión en el país y en la práctica internacional, seguido de una visión general de las opciones de política y las compensaciones disponibles. Después de cada sesión de capacitación, los grupos de trabajo deliberaron separadamente sobre las posibles posiciones, usando unas hojas de trabajo similares al conjunto más detallado presentado a lo largo de este capítulo. Los facilitadores del grupo de trabajo y los jefes de redacción guiaron cuidadosamente a los miembros del grupo, desde responder las preguntas de las hojas de trabajo hasta redactar gradualmente las posiciones sobre cada una de las áreas temáticas. Al final del retiro, se reservó medio día para revisar los borradores de las posiciones y para asegurarse de que eran coherentes y factibles globalmente.

Además de la capacitación y la redacción estructuradas, también hubo un aprendizaje continuo. Se les pidió a los expertos que permanecieran en espera durante las discusiones del grupo de trabajo para abordar posteriormente las preguntas técnicas de los afiliados del partido.

Consultas

Los partidos salieron de este primer retiro con un borrador de posiciones de política, que compartieron con los cuadros y los órganos de gobierno del partido, así como con las partes interesadas externas, incluidos representantes de la sociedad civil local y expertos del sector, para su estudio y retroalimentación. Estas consultas y el posterior examen del borrador tomaron cerca de un mes y una vez más contaron con el apoyo de expertos técnicos con conocimientos más profundos de las cuestiones de gobernanza de los recursos naturales y de Ghana.

Segundo retiro

Al final del periodo de consulta, los partidos celebraron juntos un segundo retiro de un día. Discutieron los borradores ya examinados, abordaron los temas polémicos pendientes y obtuvieron una ronda adicional de retroalimentación de información por parte de los expertos. También discutieron los planes para la difusión y la formulación de mensajes clave a utilizar en la difusión a los medios de comunicación y al público.

El proceso para asegurar la aprobación y sanción de las declaraciones de política como documentos partidarios por parte de la dirección del partido tomó un poco más de dos meses en cada uno de los cuatro partidos. La aprobación final fue facilitada por las continuas consultas con los líderes *senior* a lo largo del proceso y por el hecho de que la redacción de las declaraciones y la presentación del documento final a los líderes y los órganos de gobierno del partido fue promovida y defendida por afiliados influyentes del partido.





Difusión

Tres de los cuatro partidos políticos publicaron sus posiciones como documentos independientes¹⁹⁴. Estos mismos partidos enviaron copias de sus posiciones de política a las ramas del partido en todo el país, lo que permitió a sus afiliados leer sobre la política del partido justo al comienzo de la campaña electoral de 2016. También hubo un lanzamiento público conjunto de las posiciones muy concurrido, y ampliamente visto a través de una transmisión por Internet e incluso una tendencia en *twitter*. El evento no solo fue una oportunidad para que los partidos expusieran sus posiciones, sino también un lugar para un animado debate sobre las opciones de política ofrecidas por los diferentes partidos. Se invitaron a expertos de la sociedad civil, de instituciones académicas, del sector privado y de las comunidades de las zonas productoras a compartir su retroalimentación. Las tres posiciones publicadas están ahora disponibles en el portal en línea Oil Matters.¹⁹⁵

El proceso fue acogido como un éxito por los partidos y por las partes interesadas externas. Como explicó Dr Kwame Ampofo, presidente del directorio de la Comisión de Energía de Ghana y ex parlamentario por el partido Congreso Democrático Nacional (NDC, por sus siglas en inglés): “El retiro de formulación de políticas nos ha hecho incluso mirar a nuestra propia ideología partidaria, a nuestra visión. Estábamos perdidos cuando necesitamos declararlas. Volvimos a la constitución de nuestro partido y a los manifiestos antiguos y actuales, y luego incluso tomamos declaraciones de ex presidentes y el presente actual de NDC, porque no se puede tener una posición en este momento que sea una variante de puntos de vista previos. Así que fue un ejercicio muy útil y, personalmente, creo que me he vuelto en un mejor afiliado [del partido] de lo que solía ser”¹⁹⁶.

194 Las tres posiciones publicadas se encuentran en <<http://oilmatters.info/knowledge-hub/>>.

195 La página web se encuentra en <<http://oilmatters.info/>>.

196 Brouwer, Kayitare y Perdomo (nota 56).

Conclusiones

Como se señaló en el capítulo 1, la riqueza en recursos naturales trae oportunidades y riesgos únicos. La extracción de petróleo, gas y minerales puede financiar un proceso de desarrollo económico sostenible y equitativo. También puede socavar la democracia, afianzar la corrupción, distorsionar la economía y generar terribles impactos ambientales y sociales. Las instituciones gubernamentales sólidas, complementadas por una sociedad civil capaz, informada y libre, son herramientas críticas —y a menudo citadas— para evitar la llamada *maldición de los recursos naturales*. La función de los partidos políticos es menos conocida, pero, como se ha destacado en los estudios de caso en el capítulo 2, pueden tanto ayudar como hacer daño a los resultados de la gobernanza de los recursos naturales.

Tener una posición de política clara, basada en evidencia e implementable es fundamental para garantizar que el partido contribuya positivamente a la gobernanza de los recursos naturales. Como se describió en este capítulo, desarrollar tal posición requiere inversión de tiempo, de fondos y de personal para iniciar, diseñar e implementar el proceso, así como compromisos serios de los niveles más altos del partido y análisis exhaustivos, apoyados por expertos y amplias consultas. Ya sea en el poder o en la oposición, la posición de política ayudará al partido a enfrentar los complejos desafíos de la riqueza en recursos naturales y garantizar que sean gestionados de manera transparente, con rendición de cuentas y en beneficio de todos los ciudadanos.

Referencias

- Africa Report (The), “Uganda: We are rebranding the party - FDC president, Mugisha Muntu”, 18 de julio de 2013, <http://www.theafricareport.com/East-Horn-Africa/uganda-we-are-rebranding-the-party-fdc-president-mugisha-muntu.html>.
- Akinniyi , Toyin, *Nigeria Watchdog Journalism Plays Essential Role in Malabu Oil Scandal Probe* (NRGI:6 de abril de 2017) <https://resourcegovernance.org/blog/nigeria-watchdog-journalism-plays-essential-role-malabu-oil-scandal-probe>.
- Bauer, A., R. Iwerks, M. Pellegrini y V. Venugopal, *Subnational Governance of Extractives: Fostering National Prosperity by Addressing Local Challenges* (Natural Resource Governance Institute: agosto de 2016), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/subnational-governance-extractives-fostering.pdf>
- Boynton, Rachel (Director), *Big Men*, Película documental, (2013; Boynton Films), 35:30.
- Brouwer, F, F. Kayitare, C. Perdomo, *Natural Resources, Representative Democracy and Development: What Role for Political Parties?* (18 de noviembre de 2015) <https://resourcegovernance.org/blog/natural-resources-representative-democracy-and-development-what-role-political-parties>.
- Bryan, S. y B. Hofmann (eds.) *Transparency and Accountability in Africa’s Extractive Industries: The Role of the Legislature* (National Democratic Institute for International Affairs 2007)
- Cheeseman, Nic et al., *Politics Meets Policies: The Emergence of Programmatic Political Parties* (International IDEA 2014), XIV, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/politics-meets-policies.pdf> (compiling research)
- Collier, Paul, *Natural Resources and Conflict in Africa* (The Beacon: noviembre de 2009), <http://the-beacon.info/countries/africa/natural-resources-and-conflict-in-africa/>.
- Democratic Republic of Timor-Leste, *Strategic Development Plan 2011-2013, version submitted to the National Parliament*, <http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/07/Timor-Leste-Strategic-Plan-2011-20301.pdf>.

- Guardian (The)*, Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history?, 1 de junio de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>
- Hinfelaar, M. y J. Achberger, *The politics of natural resource extraction in Zambia* (Effective States and Inclusive Development Research Centre: 2017).
- International IDEA, Global State of Democracy Indices, disponible en <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>.
- Natural Resource Governance Institute, *Falling Prices, Rising Risks: A Series on Low Commodity Prices*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/collection/falling-prices-rising-risks-series-low-commodity-prices>
- Natural Resource Governance Institute, *Natural Resource Charter, Second Edition*, disponible en <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>.
- Natural Resource Governance Institute, 2017 Resource Governance Index, disponible en <http://resourcegovernanceindex.org/>.
- Reuters, “Barrick Gold’s Tanzania deal may set expensive precedent – shareholders”, 25 de octubre de 2017, <http://www.reuters.com/article/barrick-gold-acacia-shareholders/barrick-golds-tanzania-deal-may-set-expensive-precedent-shareholders-idUSL2N1MZ1F4>.
- Ross, Michael, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton University Press 2012), 63.
- Transparency International Malaysia, *Malaysia Corruption Barometer 2014*, disponible en <http://transparency.org.my/media-and-publications/press-release/ti-m-2014-malaysia-corruption-barometer-mcb-results/>
- Triwibowo, D. y Seixas Miranda, N. A., *Investing for the Future: Timor-Leste’s Petroleum Fund* (Natural Resource Governance Institute: 2016), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/investing-for-the-future-timor-lestes-petroleum-fund.pdf>.
- Van der Berg, C.F., K. Piri, K., S. van der Staak y L. Tsutskiridze, *Strategic Planning for Political Parties: a Practical Tool* (International IDEA: 2013)
- World Bank, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development* (2012), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>.

Anexo I

Términos técnicos y definiciones

Términos	Definiciones
acuerdos de desarrollo comunitario (ADC)	Acuerdos entre las empresas, los Gobiernos y las comunidades que buscan mejorar el bienestar de las comunidades cercanas al lugar del proyecto.
agotabilidad	La naturaleza finita o no renovable de un recurso; su posibilidad de ser agotado o consumido por completo.
área bajo licencia	Determinada área geográfica sobre la cual se otorgan derechos de exploración y/o extracción de los recursos naturales. También es conocida como lote o área en concesión.
autoridad subnacional	Autoridad oficial o representante del gobierno de un nivel menor que el nacional (por ejemplo, estatal, provincial o distrital).
base impositiva	En contabilidad, el tipo de ingreso al que se aplica impuestos y su método de cálculo.
beneficiario real	Una persona natural que, directa o indirectamente, ejerce un control sustancial sobre una entidad legal o tiene un interés económico sustancial en, o recibe beneficios económicos sustanciales de esa entidad legal.
beneficios no fiscales	Los beneficios que un Gobierno o comunidad podrían obtener de un proyecto de extracción que no están relacionados con la recaudación de rentas en dinero. Estos pueden incluir empleos, infraestructura y otras contribuciones a la economía local.
cadena de decisiones	Un modelo de las políticas interrelacionadas elaborado por un Gobierno para gestionar la extracción de los recursos naturales, desde la exploración y el otorgamiento de licencias hasta la inversión de los ingresos provenientes de estas actividades. Se lo utiliza como marco conceptual en la Carta de los Recursos Naturales, en el manual Extractive Industries (EI) Source Book y en otras referencias para comprender la gobernanza de los recursos naturales.
capacidad de absorción	La capacidad del Gobierno o de la economía para transformar (es decir, “absorber”) el dinero adicional (p. ej., ingresos, inversiones) en bienes y servicios tangibles sin causar inflación o dispendio. Depende de la disponibilidad de trabajadores y proveedores calificados en la economía, como también de las aptitudes del Gobierno.
ciclo de vida del proyecto	Las etapas sucesivas de un proyecto de extracción, que suelen ser la exploración, el desarrollo, la producción y el cierre. El ciclo puede durar entre cinco y 200 años, dependiendo de sus dimensiones y la geología del proyecto.
cláusulas de estabilización	Los términos en los contratos que determinan de qué manera interactúa el contrato con otras leyes del país. A menudo limitan la influencia de posibles cambios en las leyes en los términos del contrato por un periodo de tiempo o en un área particular (por ejemplo, cambios en el régimen fiscal).
commodity	Una materia prima como el petróleo, el gas o los minerales, o un producto básico agrícola que se compra o vende en mercados.
consentimiento libre, previo e informado (CLPI)	El principio de que las comunidades (a menudo las comunidades indígenas) tienen el derecho de dar o negar su consentimiento a las propuestas de proyectos que podrían afectar las tierras que poseen, ocupan o usan de otro modo. También implica a menudo un proceso de consulta necesaria para obtener el consentimiento válido.

Términos	Definiciones
contenido local	Beneficios no tributarios a la economía nacional y a las comunidades mediante el uso o el desarrollo de empleo, proveedores, bienes y servicios, infraestructura y capital internos, por parte de operadores del sector extractivo.
contrato modelo	Un documento que esboza los términos genéricos para los posibles acuerdos de extracción dentro de un país. El nivel de detalle y la deferencia dada a un contrato modelo varía de un país a otro.
distribución de ingresos	Cómo asigna el Gobierno los ingresos provenientes de los recursos naturales a los diferentes niveles del gobierno, a las instituciones o directamente a los ciudadanos.
diversificación económica	El proceso de producir bienes y servicios en diferentes sectores (p. ej., agricultura, manufacturas, servicios, recursos naturales) de manera que no domine la economía un solo sector.
eficiencia económica	Estado alcanzado cuando se usan y distribuyen los recursos de manera óptima en la economía, minimizando el dispendio y maximizando las potenciales ganancias.
empresa estatal	Empresa de propiedad total o parcial del Estado, creada para emprender actividades comerciales en su representación. También es conocida como empresa de propiedad del Estado (EPE), o en el sector del petróleo, como compañía petrolera nacional (CPN).
estabilidad/estabilización fiscal	Política de mitigación del impacto de los volátiles ingresos por los recursos naturales sobre el presupuesto gubernamental mediante, por ejemplo, el ahorro de ingresos extraordinarios en un fondo, la amortización de la deuda externa cuando los ingresos son altos, retirar de la cuenta de ahorros públicos solicitar préstamos cuando los ingresos son bajos, moderando así el gasto año a año.
evaluación de impacto ambiental y social (EIAS)	Evaluación de las implicancias sociales y ambientales de las actividades de extracción de un proyecto; suele ser un requisito antes del inicio del proyecto y su aprobación por el Gobierno.
evaluación estratégica de impacto	Una metodología para que el Gobierno evalúe los beneficios y los costos generales para el país de las áreas bajo licencia. A veces se la conoce como evaluación ambiental estratégica (EAE).
fondo de recursos naturales	Fondos soberanos financiados principalmente por los ingresos provenientes del petróleo, el gas o los minerales.
fondo soberano (FS)	Entidad de propiedad del Estado con objetivos macroeconómicos, que invierte al menos una parte en activos financieros del exterior.
gasto extrapresupuestario	Gastos gubernamentales que no se gestionan a través de un proceso presupuestario normal y por ello no están sujetos a las mismas normas rigurosas como el control parlamentario, o los requisitos de parlamentaria, o los requisitos de adquisiciones y auditoría.
gastos cuasifiscales	Gastos realizados por una entidad gubernamental o ministerio fuera de su principal propósito. Por ejemplo, los gastos de una compañía petrolera nacional en escuelas en lugar de sus negocios centrales, actuando habitualmente en representación del gobierno.
gobernanza	La forma de régimen político o la manera mediante la cual se ejerce autoridad en la gestión de los recursos sociales o económicos de un país para el bien público. También puede referirse a la capacidad de los Gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y desempeñar funciones.
impuesto a la renta corporativa	Un impuesto determinado como un porcentaje de las ganancias netas de una empresa después de deducir gastos permitidos.
infraestructura	Estructuras físicas u organizacionales, como carreteras, vías férreas, telecomunicaciones e instalaciones de agua.
inversión interna	Inversiones en activos —como bonos, acciones, capital humano (p. ej., educación) y capital físico (p. ej., maquinaria)— efectuadas por ciudadanos nacionales o el Gobierno dentro de su país de origen.

Términos	Definiciones
licencia	Documento legal estandarizado que utiliza el Estado o un gobierno subnacional para otorgar derechos de exploración o extracción de acuerdo a un conjunto de términos generalmente aplicables, con limitada variación de un proyecto a otro. En algunas jurisdicciones, también se lo conoce como permiso.
licenciamiento	El proceso y enfoque mediante el cual se otorga a las empresas el derecho a la extracción. La adjudicación de derechos con transparencia y mediante concurso puede tener un impacto positivo en la calidad del resultado.
licitación competitiva	El proceso mediante el cual el Gobierno realiza una convocatoria pública para que las empresas presenten sus ofertas para determinado proyecto extractivo, abriendo la oportunidad de presentar ofertas a más de una sola parte. Las subastas son una forma común de licitación competitiva en el sector petrolero.
maldición de los recursos naturales	La paradoja en la que los países con abundantes recursos naturales, específicamente recursos no renovables como los minerales y los combustibles, tienden a tener menor crecimiento económico y peores resultados en el desarrollo que los países con menores recursos naturales.
participación accionaria del Estado	La participación del Estado en la propiedad de empresas de minerales, petróleo o gas, ya sea como una sola entidad comercial o en sociedad con empresas privadas. La participación puede ser en forma de capital pagado (donde el Estado paga una tasa de mercado por sus acciones y es posible que tenga que aportar dinero en efectivo para los gastos de desarrollo del proyecto; <i>carried equity</i> (cuando el socio del sector privado financia una parte de los costos del proyecto por adelantado y el Gobierno paga su capital a través de ingresos no percibidos); o <i>free equity</i>) (cuando el Gobierno no paga nada por su capital, a cambio de concesiones en otra parte del paquete fiscal).
recursos extractivos	Recurso natural no renovable que se encuentra en el suelo o subsuelo; específicamente, petróleo, gas y minerales.
regalías	Pago adeudado al propietario del recurso basado ya sea en un porcentaje del valor del recurso extraído (por ejemplo, 4 por ciento del valor de venta del oro extraído) o basado en una unidad de extracción (por ejemplo, 4 por ciento de cada onza de oro producida).
régimen fiscal	El conjunto de términos e instrumentos (por ejemplo, impuestos, regalías, dividendos) que juntos determinan como se distribuirán los ingresos provenientes de los proyectos extractivos entre el Estado y las empresas.
regla fiscal	Una restricción plurianual sobre las finanzas generales del Gobierno determinadas por una meta numérica; por ejemplo, la limitación del crecimiento del gasto público a tres por ciento al año.
renta de recursos naturales	Ingresos que provienen de un proyecto de extracción de recursos naturales más allá de los costos totales y del rendimiento económico
reservas	El subconjunto de los recursos totales que es comercialmente viable extraer.
sostenibilidad fiscal	La capacidad del Gobierno de mantener su actual política de gastos e impuestos en el largo plazo sin amenazar la solvencia ni correr riesgos de incumplimiento de pagos; es especialmente importante en regiones que dependen de los ingresos de recursos finitos.
transferencias de ingresos de recursos naturales	Ingresos provenientes de los proyectos de recursos extractivos que son recaudados por el gobierno central y son compartidos con OJO ¿DISTINTO DE DISTRIBUIDOS ENTRE las autoridades subnacionales.
volatilidad	En el contexto del sector extractivo, se refiere a la tendencia frecuente de los precios del petróleo, gas y minerales a fluctuar de manera impredecible y drástica.

Para más términos y definiciones, ver el Glosario sobre la Gobernanza de los Recursos Naturales, de NRGI, disponible en <<https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-governance-glossary>>.

Anexo II

Programa del primer retiro del proceso multipartidario 2015–2016 en Ghana

Retiro de los partidos políticos para la formulación de política sobre petróleo y gas

	Jueves, 15 de octubre	Viernes, 16 de octubre	Sábado, 17 de octubre	Domingo, 18 de octubre	Lunes, 19 de octubre
09.00-10.00		Palabras de bienvenida Adams Fusheini Justificación y metodología para la formulación de política sobre petróleo y gas Frank Kayitare & Femke Brouwer	Los procesos políticos detrás de una estrategia de petróleo y gas en Noruega Einar Steensnæs	Opciones de política para gestionar la responsabilidad fiscal en Ghana Joe Amoako-Tuffuor	Brechas y oportunidades estratégicas para Ghana Dr. Mohammed Amin Adam
10.00-11.00		Expectativas del proceso de formulación de política IDEA Debate sobre el estado de preparación interna del partido NRGI	Participación del Estado en el sector de petróleo y gas Panel discussion	Los equipos debaten las posiciones de política de sus respectivos partidos IDEA & NRGI	Identificación de las partes interesadas internas y externas, capacidades y recursos disponibles IDEA Reflexiones del grupo de trabajo sobre partes interesadas, capacidades y recursos IDEA & NRGI
11.30-13.00		Examen de la visión política general del partido NRGI	Los equipos debaten las posiciones de política de sus respectivos partidos IDEA & NRGI	Optimizar la transparencia y la rendición de cuentas Dr. Steve Manteaw & Sam Bekoe	Los equipos concluyen los borradores de posiciones de política
14.00-15.00		Recursos extractivos para el desarrollo: una visión para la implementación Tony Paul	Más allá del examen de la PRMA: cuestiones destacadas en la gestión de ingresos Mark Evans	Los equipos debaten las posiciones de política de sus respectivos partidos IDEA & NRGI	Comentarios finales y camino a seguir Frank Kayitare & Femke Brouwer
15.30-17.00		Los equipos debaten las posiciones de política de sus respectivos partidos IDEA & NRGI	Los equipos debaten las posiciones de política de sus respectivos partidos IDEA & NRGI	Los equipos reúnen borradores coherentes de las posiciones de política de sus respectivos partidos sobre la gestión de ingresos y transparencia y rendición de cuentas	
19.30			Cena y bebidas con música en vivo		
	indica las sesiones (de diálogo) generales para todos los partidos políticos				
	indica sesiones de debate paralelas para cada partido				
	indica sesiones orientadas al contenido para todos los partidos políticos				

La riqueza de recursos naturales trae una serie de retos que son usualmente llamados ‘la maldición de los recursos’, retos que partidos políticos con posiciones de política claras e informadas están bien ubicados para enfrentar. Los partidos políticos tienen un rol importante en asegurar que los recursos naturales se administren de una forma transparente, rindiendo cuentas y en los intereses del país a largo plazo.

De acuerdo a una investigación conducida por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA internacional) y el Natural Resource Governance Institute (NRGI), donde exista libre e igualitario acceso al poder político, también se pueden encontrar leyes y marcos institucionales sólidos, que pueden ayudar a garantizar el mayor valor de la extracción de recursos y administrar satisfactoriamente las ganancias.

El propósito de esta Guía es examinar el rol que los partidos tienen y pueden jugar en la gobernanza de los recursos; y, para asistir a partidos políticos buscando desarrollar posiciones de política sólidas a lo largo de un amplio rango de temas técnicos y políticos. El reporte se construye en base a las lecciones de un proyecto realizado en Ghana entre los años 2015 y 2016, que abordó el desarrollo de posiciones políticas para partidos políticos. La Guía también se apoya en seis estudios de caso, así como una amplia variedad de ejemplos de buenas prácticas en involucramiento de partidos y gobernanza de recursos.

Esta Guía es el producto de la colaboración entre IDEA y NRGI. Ambas organizaciones están comprometidas en apoyar a partidos políticos a desarrollar y dar continuidad a posiciones políticas basadas en evidencia.

International IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
T +46 (0) 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

Natural Resource Governance Institute

80 Broad Street, Suite 1801
New York, NY 10004
USA
T +1 646 929 9750
nrgi@resourcegovernance.org
www.resourcegovernance.org