

TRAZANDO EL PROGRESO HACIA UNA TRANSPARENCIA Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN EL SECTOR EXTRACTIVO DE ZIMBABUE 2013-2019

ESTUDIO DE CASO DE PLQP ZIMBABUE

Obrian F. Nyamucherera y Mukasiri Sibanda



PUBLIQUEN LO
QUE PAGAN



ESTUDIO DE CASO DE PLQP ZIMBABUE

Trazando el progreso hacia una transparencia y distribución de ingresos en el sector extractivo de Zimbabwe (2013-2019)

Obrian F. Nyamucherera¹ and Mukasiri Sibanda²

Marzo de 2020

¹ Ruzivo Development Consulting P/L Zimbabwe
² Zimbabwe Environmental Law Association (ZELA)

ÍNDICE

Agradecimientos	4
Acrónimos	5
1. Introducción y contexto del país	6
1.1 Marco jurídico e institucional de Zimbabwe para el reparto de beneficios	7
1.2 Los fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT) como mecanismos de reparto de los ingresos	8
2. Diseño del sistema subnacional de recaudación de ingresos	10
3. Metodología	12
4. Propósito y diseño de la campaña de defensoría PLQP Zimbabwe	13
5. La campaña de defensoría PLQP Zimbabwe (desde 2011 hasta la fecha)	15
5.1 Reformas de transparencia en el sector minero	15
5.2 Utilizando los datos ya existentes para alimentar la campaña de transparencia	16
5.3 Impulsando la adopción e implementación de la EITI	17
5.4 Fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT)	18
6. Resultados y lecciones de la campaña	22
7. Recomendaciones	24
8. Oportunidades para las actividades de defensoría en los próximos tres años	25
8.1 Presionando para obtener reformas de transparencia en el sector minero: EITI o un enfoque gradual	25
8.2 Incluso cuando la puerta de la EITI permanece cerrada, todavía hay espacio, aunque limitado, para aprovechar los datos disponibles para la rendición de cuentas	25
8.3 Acuerdos de reparto de ingresos: rastrear el dinero para asegurar la transparencia y la gestión equitativa y responsable de los ingresos	26
8.4 Los CSOT y el nuevo marco de potenciación económica: la búsqueda de un marco de reparto de ingresos que beneficie a las comunidades mineras de manera sostenible	26
9 Anexos	27
Anexo 1: Adopción de las recomendaciones de coalición de la campaña de PLQP en Zimbabwe	27
Anexo 2: Partes interesadas entrevistadas	28

AGRADECIMIENTOS

A los autores les gustaría dar las gracias a los diversos encuestados que participaron en este estudio, sin cuyas opiniones el presente estudio de caso no habría sido tan rico en cuanto a perspectivas y conclusiones. Además, los autores quieren agradecer el apoyo brindado por Brendan Schwartz (IEED) y Eric Bisil (PLQP) en el desarrollo de este estudio de caso.

ACRÓNIMOS

AFRODAD	African Coalition on Debt and Development
AMI	Alternative Mining Indaba
CBO	Community-based organisation
CSI	Corporate social investment
CSOTs	Community share ownership trusts
DEP	Data Extractors Project
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
IEE	Indigenisation and Economic Empowerment Act
IIED	International Institute for Environment and Development
LOCI	Local open contracting initiative
MMCZ	Minerals Marketing Corporation of Zimbabwe
MMMD	Ministry of Mines and Mining Development
MRCDT	Mhondongori Resources Community Development Trust
OAG	Office of the Auditor General
PWYP	Publish What You Pay
RBZ	Reserve Bank of Zimbabwe
RDC	Rural District Council
SOEs	State-owned enterprises
ZCC	Zimbabwe Council of Churches
ZCDC	Zimbabwe Consolidated Diamond Company
ZELA	Zimbabwe Environmental Law Association
ZESA	Zimbabwe Electricity Supply Authority
ZIMCODD	Zimbabwe Coalition on Debt and Development
ZIMRA	Zimbabwe Revenue Authority
ZMRTI	Zimbabwe Mining Revenue Transparency Initiative

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL PAÍS

La campaña de defensoría Publiquen Lo Que Pagan (PLQP) Zimbabwe que pretende influir en la transparencia de los ingresos mineros y el presente estudio de caso se centra en el reparto de beneficios del sector extractivo de Zimbabwe. PLQP Zimbabwe se creó en 2011, coincidiendo con el mismo año en que el Gobierno de Zimbabwe estableció los fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT), la principal herramienta para proporcionar beneficios a nivel local en las comunidades mineras y la Iniciativa para la Transparencia de Ingresos Mineros de Zimbabwe (ZMRTI). Estos desarrollos cruciales tuvieron, sin lugar a duda, una gran influencia en la campaña de defensoría de PLQP Zimbabwe.

Impulsar la transparencia ha sido, ante todo, una batalla a dos bandas. En primer lugar, la campaña pretendía utilizar los datos que ya eran de dominio público para reforzar la demanda pública de una mayor transparencia y rendición de cuentas y, a tal efecto, el Proyecto de Extractores de Datos (DEP)³ iniciado por PLQP Internacional ofreció impulsar esta iniciativa de defensoría. La campaña se basó en los datos extraídos de diversas publicaciones, incluidos informes de la Oficina del Auditor General (OAG), los presupuestos del estado, informes anuales integrados y auditados generados por empresas mineras que cotizan en bolsa e informes de

política monetaria. En segundo lugar, durante la última década, la campaña ejerció una presión constante sobre el Gobierno para que reanudara la ZMRTI o se uniera a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

Además del impulso general por una transparencia en el sector minero, la campaña se centró en los CSOT, pidiendo una mayor participación de la comunidad, el endurecimiento de las leyes para que los planes fueran obligatorios y la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los CSOT. Un entorno político en constante cambio hizo que la campaña registrara tanto avances como retrocesos en su búsqueda por impulsar la transparencia y el aumento de los beneficios comunitarios de la minería a través de los CSOT. Hasta la fecha, Zimbabwe no se ha unido todavía a la EITI ni ha reanudado la ZMRTI. Sin embargo, el constante discurso público sobre la EITI y un interés reavivado por unirse a la organización siguen siendo logros notables de esta campaña resiliente y cada vez más ágil. El nuevo Gobierno, decidido a implementar el enfoque “Zimbabwe is Open for Business” (Zimbabwe abierto a los negocios) desde noviembre de 2017, revirtió el marco de la Indigenización y Empoderamiento Económico (IEE) que hacía relativamente poco atractiva

³ Para obtener más información sobre el DEP, consulte: <https://www.pwyp.org/data-extractors-programme/>

la inversión⁴ extranjera en el sector minero de Zimbabwe. Este cambio de rumbo también dejó a las comunidades mineras sin una vía legal para el reparto de ingresos entre ellas, el Gobierno y las empresas mineras, ya que este giro dejó inutilizados los CSOT y provocó que las contribuciones a los mismos sean no vinculantes, sino opcionales. El resultado es que los CSOT ya no tienen una base legal y el Gobierno ahora está pidiendo un nuevo marco de empoderamiento para las comunidades mineras. El Gobierno también redujo las regalías fiscales de las empresas mineras de diamantes⁵ y platino,⁶ lo que en la práctica supuso una pérdida de ingresos fiscales para el Gobierno.

El enfoque de la campaña en la transparencia y rendición de cuentas en el sector minero sigue siendo tan fundamental como siempre. Con un inmenso potencial de recursos minerales⁷, la minería podría aprovecharse para apoyar la recuperación económica, la estabilización y el crecimiento de Zimbabwe⁸. La proporción de la producción económica general como resultado de las actividades mineras ha aumentado desde el colapso de la agricultura, un ancla tradicional de la economía zimbabuense, debido al programa de reforma agraria de 2000. El sector minero aportó 2,9 mil millones de dólares estadounidenses, lo que representa el 60% de los ingresos totales de exportación del país en 2018⁹. Oficialmente, la minería emplea a unas 35.000 personas, de las cuales el 99% son zimbabuenses indígenas, una media del 75% son de las comunidades locales y solo el 7% son mujeres¹⁰. A pesar de contar con una cartera de recursos minerales muy amplia, la producción del sector minero está dominada por seis minerales. El oro, los platinoides, el diamante,

el níquel, el cromo y el carbón representaron el 95% del valor mineral generado en 2018¹¹. El aumento de la atención mundial por la energía limpia también ha elevado las perspectivas del litio, lo que posiblemente contribuya al crecimiento del sector minero de Zimbabwe en el futuro¹².

1.1 Marco jurídico e institucional de Zimbabwe para el reparto de beneficios

El derecho de las comunidades a beneficiarse de los recursos de sus localidades está recogido en la Constitución de Zimbabwe¹³. El Gobierno ha delegado ciertos poderes y responsabilidades desde el Gobierno central en las administraciones locales del programa de desarrollo, según lo dispuesto en el artículo 264 de la Constitución¹⁴. La agenda de descentralización señala que están previstos acuerdos de reparto de ingresos entre las autoridades fiscales centrales y locales. La Constitución dicta: "No debe asignarse menos del cinco por ciento de los ingresos nacionales recaudados en el transcurso del ejercicio fiscal a las autoridades locales y provinciales como su participación en ese año¹⁵". En la actualidad no existe un acuerdo específico para el reparto de ingresos entre el Gobierno central y las localidades ricas en recursos. Sin embargo, en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 276 de la Constitución: "una ley parlamentaria puede conferir funciones a las autoridades locales, entre ellas (...) la facultad de recaudar tasas e impuestos y, en general, de obtener ingresos suficientes para que puedan cumplir sus objetivos y responsabilidades". El hecho de que la Constitución dicte que una ley parlamentaria "pueda" conferir competencias fiscales a las autoridades locales deja un

4 La política también solicitaba y obligaba a las empresas de propiedad extranjera con un valor del activo neto superior a 1 dólar a ceder el 51% de las participaciones del capital a los zimbabuenses indígenas (<https://globalriskinsights.com/2019/12/zimbabwes-president-mnangagwa-one-year-later/>)

5 <https://www.ebusinessweekly.co.zw/mining-sector-incentives-to-promote-new-investment/>

6 <https://www.newsday.co.zw/2019/08/how-zimbabwes-new-fiscal-regime-impacts-on-mining-sector/>

7 Según la Encuesta Anual de Empresas Mineras de 2018, realizada por el Fraser Institute, Zimbabwe está muy bien clasificado en términos de potencial de recursos minerales <https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2018>

8 La minería es uno de los motores de crecimiento en la visión del Gobierno de convertirse en una economía de renta media-alta para 2030.

9 Cámara de Minas de Zimbabwe, informe anual de 2018.

10 Cámara de Minas de Zimbabwe, informe sobre el estado del sector minero en 2018. <http://chamberofminesofzimbabwe.com/wp-content/uploads/2019/05/2018-State-of-the-mining-industry-2018-report-prospects.pdf>

11 Ibid.

12 <https://www.reuters.com/article/zimbabwe-mining/update-2-zimbabwe-has-potential-to-meet-20-pct-of-global-lithium-demand-idUSL8N1Q2ID>

13 Constitución de Zimbabwe, 2013, Artículo 13 (4) Desarrollo Nacional.

14 El lema de 2019 para celebrar la independencia fue "Zimbabwe at 39, embracing devolution for vision 2030" (Zimbabwe a los 39, adoptando la descentralización para la visión 2030).

15 Constitución de Zimbabwe, 2013, Artículo 301 (3).

margen para que el Gobierno central elija o no la vía de la descentralización fiscal.

La Constitución aprobada en 2013 prevé acuerdos de reparto de ingresos. Sin embargo, Hacienda tardó seis años en adoptar medidas para distribuir al menos el 5% de los ingresos generados a nivel nacional a las autoridades provinciales y locales. En los presupuestos del estado de 2019 se asignaron 310 millones de dólares estadounidenses a las autoridades provinciales y locales. En la práctica, algunos puntos de prestación de servicios, como escuelas y clínicas, ahora no son conscientes de cómo se supone que deben beneficiarse de los acuerdos de reparto de ingresos entre el Gobierno central y los locales¹⁶. Tal vez sea demasiado pronto para juzgar, pero la sociedad civil, especialmente la campaña de PLQP, tiene por delante un gran desafío para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos en la gestión y utilización de los fondos de descentralización.

La Ley de Consejos de Distritos Rurales (Ley RDC) y la Ley de Minas y Minerales contienen instrumentos fiscales para asegurar que las autoridades locales se beneficien de las actividades mineras en sus localidades. Sin embargo, el carácter regresivo de estos instrumentos fiscales sigue siendo un gran impedimento. Por ejemplo, las labores manuales se utilizan como base para el cálculo de las unidades imponibles de las empresas mineras de conformidad con la Ley RDC¹⁷. Los primeros 100 trabajadores manuales equivalen a una unidad y, después, cada 50 trabajadores equivalen a una unidad. Esta tasa se fija anualmente mediante consultas públicas del presupuesto local y la formulación se aplica luego al número de unidades para determinar los ingresos por concepto de impuestos mineros locales acumulables. En un mundo

afectado por la cuarta revolución industrial, definida como la producción impulsada por la automatización en lugar de la mano de obra¹⁸, una herramienta fiscal denominada por la fuerza laboral es, por lo tanto, inapropiada. Esto explica, en parte, las luchas a las que se enfrentan los gobiernos locales en zonas ricas en recursos para optimizar los ingresos fiscales locales de las operaciones mineras¹⁹. Otro obstáculo es la falta de transparencia fiscal. El Gobierno central ha hecho declaraciones contradictorias sobre las reformas de transparencia en el sector minero, en particular la adopción y aplicación de la EITI.²⁰ Por lo tanto, no se dispone de información sobre lo que pagan las empresas mineras a las diversas instituciones gubernamentales y lo que estas reciben de las empresas mineras. Como consecuencia, se niega a las comunidades de las zonas ricas en recursos la oportunidad de evaluar y reclamar una parte justa de los ingresos procedentes de las operaciones mineras en sus localidades. Si bien esta es la regla general, existen casos aislados de transparencia en materia de impuestos mineros gracias a las normas de declaración obligatoria de información para las empresas que están registradas o cotizan en las bolsas de Canadá, Reino Unido y la Unión Europea. Por ejemplo, se puede acceder a la información sobre los pagos realizados a diversas instituciones gubernamentales como la Blanket Mine de Caledonia²¹.

1.2 Los fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT) como mecanismos de reparto de los ingresos

Cuando el Gobierno promulgó la Ley de Indigenización y Empoderamiento Económico (IEE) en 2008, los CSOT no estaban incluidos

16 Durante una fiebre del oro en el distrito de Bubi de la provincia de Matabeleland Norte, la ZELA observó que Lonely Primary School no tenía conocimiento de los fondos locales para prestación de servicios que dependían de los acuerdos de reparto de ingresos entre el Gobierno de la nación y los locales <https://newswire.live/feature-i-have-lost-my-home-latest-bubi-gold-rush-reveals-need-for-mining-reform/>
17 15 de octubre de 2019, The Herald, "The minerals of hope (...) US\$12 billion mining sector target to change the nation's fortunes" <https://www.herald.co.zw/the-minerals-of-hope-us12bn-mining-sector-target-to-change-nations-fortunes/>

18 En Malí, una mina subterránea totalmente automatizada entró en funcionamiento en 2018. <https://www.mining-technology.com/features/sizing-syama-worlds-first-fully-automated-mine/>

19 El sector del platino de Zimbabwe está bastante mecanizado <https://www.newsday.co.zw/2019/06/talking-points-on-platinum-symposium/>

20 <http://www.zela.org/from-zimbabwe-mining-revenue-transparency-initiative-to-the-extractive-industries-transparency-initiative/>

21 <https://www.caledoniamining.com/wp-content/uploads/2019/02/ESTMA-2017.pdf>

en el paquete para transferir el 51% del capital en beneficio de las empresas de propiedad extranjera en manos de actores indígenas. Con el fin de abordar los extensos déficits de empoderamiento de la Ley EEI, en 2010 se establecieron los CSOT mediante el reglamento de la IEE. El propósito de los CSOT ha sido promover los derechos de las comunidades en zonas ricas en recursos para beneficiarse de los esfuerzos de desarrollo económico y social locales financiados con los ingresos de las actividades de extracción de recursos que tienen lugar en sus localidades²². En virtud de este acuerdo, las empresas de propiedad extranjera que participaban en el sector minero debían ceder el 10% de su capital a la comunidad local. Sin embargo, el reglamento se quedó corto en lo que respecta a la distribución obligatoria del 10% de las acciones a los CSOT como parte del umbral de indigenización del 51%.

La definición de una “comunidad local” es siempre una cuestión que suscita un caluroso debate ya que el término se define de manera diferente según la parte interesada. Por ejemplo, la empresa multinacional Anglo-American que dirige Unki Mine ha definido una comunidad local como aquella que está presente en un radio de 60 km para las inversiones sociales corporativas (CSI)²³. Pero el Gobierno define el distrito administrativo de acogida como la comunidad local que abarcan los CSOT. En los casos en los que las reclamaciones mineras son contiguas, se amplía la comunidad local para incluir los distritos en los que una empresa minera es propietaria de las reclamaciones, independientemente de que se trabaje en ellas o no. Esto ha llevado a continuas disputas. Sin embargo, las formas en las que los diferentes grupos sociales de las comunidades pueden acceder a los beneficios mineros de los CSOT no están contempladas en los instrumentos reglamentarios y, por lo tanto, no son explícitas.

Es importante señalar que en el Consejo de Fiduciarios de los CSOT figuran representantes de grupos marginados de la sociedad, como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

La revocación por parte del Gobierno del marco de la IEE ha eliminado el respaldo legal de los CSOT. Los requisitos de indigenización para todos los sectores mineros, excepto para el platino y el diamante, fueron desechados con la Ley de Finanzas de 2014²⁴. Propuestas recientes incluidas en la revisión del presupuesto de mediados de 2019 y del presupuesto suplementario que han confirmado el fin del marco de la IEE. Los sectores del platino y el diamante, que eran los únicos sectores restantes en los que los CSOT eran jurídicamente vinculantes, han visto suspendido el cumplimiento de sus obligaciones²⁵. En la revisión presupuestaria de mediados de 2019 se propuso formular un nuevo marco de empoderamiento. La sociedad civil, en particular los miembros de PLQP, han estado impulsando reformas de políticas y prácticas para mejorar el impacto de los CSOT en el desarrollo económico y social local. Esta labor se ha visto precipitada por el impulso del Gobierno a la hora de abrir el sector minero a la inversión, adoptando una postura favorable a los inversores a gran escala en el proceso y haciendo caso omiso del derecho constitucional de las comunidades a beneficiarse de los recursos de sus localidades. A pesar de que los CSOT sufrieron desafíos durante su implementación²⁶, el principio detrás de los CSOT es indudablemente noble. En el sector del platino, por ejemplo, se observaron vínculos tangibles entre la explotación de minerales y el LESD, como resultado de los acuerdos CSOT²⁷.

22 Reglamento (General) de Indigenización y Empoderamiento Económico, 2010 (SI 21 DE 2010).

23 <http://www.zela.org/download/investigating-financial-investments-in-corporate-social-responsibility-activities-community-share-ownership-schemes-trusts-and-the-impacts-of-mining-on-communities-at-unki-mine-anglo-american/>

24 http://veritaszim.net/sites/veritas_d/files/finance%20act%202018.pdf

25 Hacienda, Declaración de la revisión presupuestaria de mediados de 20

26 Solo dos de los 61 fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad establecidos recibieron certificados de acciones: los CSOT de Guanda y Umguza.

27 <https://mukasirisibanda.wordpress.com/2019/05/14/zvishavane-community-share-ownership-trust-uncertainty-what-you-need-to-know/>

2. DISEÑO DEL SISTEMA SUBNACIONAL DE RECAUDACIÓN DE INGRESOS

Dado que los derechos mineros son propiedad del Gobierno de Zimbabwe, los ingresos fiscales derivados de la minería le corresponden al Gobierno central. Los RDC de las zonas ricas en recursos tienen un margen de maniobra legal y político limitado para recaudar ingresos procedentes de las actividades mineras en sus zonas. Los impuestos locales sobre la minería se recaudan mediante gravámenes de desarrollo rural, de conformidad con la Ley RDC. Los gravámenes se calculan de manera diferente para los metales preciosos y los minerales de bajo valor. En cuanto a la recaudación de impuestos por parte del Gobierno central, la Corporación de Comercialización de Minerales de Zimbabwe (MMCZ) es la que realiza principalmente las ventas de minerales, excepto en el caso del oro y la plata, que están bajo la autoridad del Banco de la Reserva de Zimbabwe (RBZ). La MMCZ y el RBZ recaudan regalías en nombre de la Autoridad de Ingresos de Zimbabwe (ZIMRA). La MMCZ cobra una comisión de comercialización del 0,0875% sobre el valor total facturado. La entidad minera correspondiente paga directamente a la ZIMRA otros impuestos como el impuesto sobre la renta de las empresas, los impuestos de retención, los derechos aduaneros

y los impuestos con retención a cuenta (PAYE o pay as you earn). Otros pagos van directamente a autoridades específicas: los derechos de licencia al Ministerio de Minas y Desarrollo Minero (MMMD), la tasa de electrificación rural a la Autoridad de Suministro Eléctrico de Zimbabwe (ZESA) y el impuesto unitario local a los gobiernos locales²⁸.

Como se ha explicado anteriormente, la Constitución de Zimbabwe, en el artículo 301 (3), establece que no se podrá asignar menos del 5% de los ingresos nacionales recaudados en un ejercicio fiscal a las provincias y las autoridades locales en ese año. Los mecanismos de ingresos subnacionales en el sector minero de Zimbabwe están regulados por la Constitución mediante la Ley de Gestión de Finanzas Públicas y las respectivas autoridades locales que se rigen por la Ley de Consejos de Distritos Rurales. Antes de la nueva Constitución de 2013, como resultado del reglamento de la IEE de 2010, se establecieron mecanismos de reparto de ingresos con un vínculo directo con el sector extractivo en forma de CSOT. El Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (MoFED) se encarga de recaudar y efectuar los pagos subnacionales mencionados en

nombre del Gobierno de Zimbabwe (GoZ). La ZIMRA desempeña su mandato como representante del MoFED para administrar los ingresos fiscales de los diferentes actores del sector extractivo a través de los diferentes impuestos como las regalías, los impuestos con retención a cuenta (PAYE), el impuesto sobre las ganancias de capital, el impuesto sobre la renta y otros. Estos ingresos son asignados por el MoFED anualmente a través de las partidas de los presupuestos del estado que se rigen por la Constitución y la Ley de Gestión Financiera Pública.

No existen reglamentos específicos sobre la representación de los géneros u otras diferencias sociales en los organismos encargados del gasto de los ingresos subnacionales de Zimbabwe. Ante la ausencia de estos reglamentos, las mujeres y las minorías no están equitativamente representadas y tanto los políticos como las empresas mineras maximizan sus beneficios a partir de las operaciones mineras. Sin embargo, existen reglamentos que exigen que el gobierno comparta los ingresos con las provincias y las autoridades locales en

un determinado ejercicio fiscal, como se ha indicado anteriormente. Se espera entonces que los ingresos beneficien a todos los grupos sociales mediante una mejor prestación de servicios. Los CSOT también se establecieron con la esperanza de que estos grupos pudieran recibir una parte de los ingresos procedentes de las actividades mineras en sus distritos y luego utilizar esos recursos para llevar a cabo actividades y proyectos que beneficiaran a la población de los distritos de manera regular. Los datos sobre los pagos subnacionales no se publican con regularidad en Zimbabwe porque el Gobierno no tiene reglamentos que lo obliguen ni a él ni a las empresas mineras a publicar sus ingresos o cómo se gastaron. Zimbabwe todavía no forma parte de la EITI, a pesar de que el Gobierno ha expresado un gran interés en sumarse a sus comunicados presupuestarios para 2019 tras la labor de defensoría de PLQP Zimbabwe. Este enfoque de transparencia financiera y distribución de ingresos se institucionalizará más si el Gobierno persigue la descentralización fiscal como parte del proceso de descentralización (Sección 264) cuando se armonicen las leyes existentes sobre la descentralización.

3. METODOLOGÍA

El presente estudio de caso se elaboró con datos recogidos mediante una metodología cualitativa compuesta por entrevistas con informadores clave, además de una revisión bibliográfica sobre las pruebas existentes en materia de transparencia y distribución de ingresos en el sector extractivo de Zimbabue. Un cuestionario guio las entrevistas con informadores claves. Se reunieron datos de los

principales agentes y partes interesadas que contribuyeron al trabajo de manera presencial y a través Skype, WhatsApp y por teléfono. Consulte la lista de agentes y partes interesadas entrevistados en octubre y noviembre de 2019 para este estudio de caso en el Anexo 2. Se identificaron los principales temas, cuestiones y tendencias para evaluar los progresos y logros de la campaña de defensoría PLQP Zimbabue.

4. PROPÓSITO Y DISEÑO DE LA CAMPAÑA DE DEFENSORÍA PLQP ZIMBABUE

La actual campaña de defensoría PLQP Zimbabwe, iniciada en 2011, contó con enfoques múltiples y se dirigió a las partes interesadas más importantes del sector extractivo: el Gobierno, el Parlamento, los CSOT, las autoridades locales y las respectivas comunidades mineras de Zimbabwe. La campaña se centró en la transparencia fiscal, la descentralización fiscal y el seguimiento del gasto público. El sector minero de Zimbabwe está en auge, pero este auge está en gran medida desconectado del futuro de las comunidades mineras que siguen necesitando urgentemente inversiones en servicios públicos. El Gobierno y las empresas mineras instrumentalizaron campañas voluntarias de responsabilidad social empresarial (RSE) en las zonas donde se encontraban sus operaciones mineras. La labor de PLQP Zimbabwe promovió la puesta en marcha de los CSOT, la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas en la gestión de los CSOT para afianzar los beneficios locales de la minería en las políticas y prácticas.

PLQP Zimbabwe no tenía una campaña oficial centrada únicamente en la distribución de los ingresos mineros en Zimbabwe. Esta labor

formaba parte, en cambio, del programa más amplio de gobernanza fiscal descentralizada. Uno de los principales impulsos de la campaña de defensoría PLQP Zimbabwe ha consistido en la adopción de la EITI, el estándar global para promover una gestión abierta y responsable del petróleo, el gas y los minerales.

En Zimbabwe se limita el acceso público a cierta información como los contratos mineros, los ingresos y gastos por concepto de impuestos mineros, las evaluaciones del impacto ambiental y las inversiones sociales de las empresas. El sistema de gestión de títulos mineros está anticuado. Sin embargo, la nueva Constitución, aprobada en 2013, incluye disposiciones clave que exigen transparencia en el sector minero. Como ejemplos cabe citar el apartado c) del párrafo 2 del artículo 315, que exige una ley parlamentaria para guiar la negociación y la supervisión de los resultados de los acuerdos mineros con el fin de garantizar la transparencia, la honestidad y la competitividad. El apartado a) del párrafo 1 del artículo 298 de la Constitución alienta la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas. Es fundamental que el párrafo 4 del artículo 13 sobre el desarrollo nacional obligue a

aplicar mecanismos que garanticen que las comunidades se beneficien de los recursos de sus localidades. Estos artículos constitucionales apoyaron las demandas de la campaña de PLQP de una mayor transparencia en el sector minero, incluidos los derechos de las comunidades a beneficiarse proporcionalmente de las actividades mineras en sus localidades. En cuanto a la inclusión de género, la campaña de PLQP se inspiró en el Artículo 17 de la Constitución, que exige lo siguiente:

- (1) El estado debe promover el pleno equilibrio de género en la sociedad de Zimbabwe y, en particular,
 - (a) el estado debe promover la plena participación de la mujer en todas las esferas de la sociedad de Zimbabwe sobre la base de la igualdad con el hombre,
 - (b) el Estado debe tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para asegurar que:
 - (i) ambos sexos están igualmente representados en todas las instituciones y organismos gubernamentales a todos los niveles; y
 - (ii) las mujeres constituyen al menos la mitad de los miembros de todas las comisiones y otros órganos gubernamentales electivos y designados establecidos por o en virtud de la presente Constitución o de cualquier ley parlamentaria; y

- (c) el estado y todas las instituciones y organismos gubernamentales a todos los niveles deben adoptar medidas prácticas para garantizar que la mujer tenga acceso a los recursos, incluida la tierra, en pie de igualdad con el hombre
- (2) El estado debe adoptar medidas positivas para enmendar la discriminación por género y los desequilibrios resultantes de las prácticas y políticas del pasado.

A pesar de estas disposiciones constitucionales progresistas, la campaña PLQP se enfrentó a duras realidades de género, ya que muchos CSOT eran estructuras dominadas por hombres. Por ejemplo, y aunque se pretendía que la composición fuera inclusiva, los fiduciarios se escogieron entre los jefes tradicionales que son principalmente hombres. Además de esto, un representante de cada uno de los grupos marginados (mujeres, jóvenes y personas con discapacidad) fue incluido en el consejo de administración de los CSOT para asegurar una representación justa. En la mayoría de los casos, las iniciativas de prestación de servicios públicos emprendidas por los CSOT tenían en cuenta el género. Se invirtió en clínicas, salas de maternidad, “refugios de espera”²⁹ y pozos, todas ellas áreas que benefician a las mujeres.

²⁹ Lugares, como clínicas u hospitales, en los que se pueden alojar las mujeres embarazadas cuando se acerca el momento del parto ya que hay largas distancias hasta el centro médico más próximo.

5. LA CAMPAÑA DE DEFENSORÍA PLQP ZIMBABUE (DESDE 2011 HASTA LA FECHA)

5.1 Reformas de transparencia en el sector minero

Por lo general, el marco de transparencia del sector minero de Zimbabwe no cumple ni siquiera los requisitos mínimos establecidos por los estándares aceptados mundialmente como la EITI. En consecuencia, los ciudadanos y la sociedad civil carecen de la información necesaria para formular a los Gobiernos y las empresas con eficacia preguntas complejas sobre la forma en que se gestionan sus recursos para obtener un dividendo óptimo de cara al desarrollo nacional. Dada esta situación, la campaña de PLQP adoptó un enfoque a dos bandas ya en 2012. En primer lugar, PLQP Zimbabwe trató de impulsar la adopción y aplicación de la EITI o su versión nacional, la Iniciativa para la Transparencia de Ingresos Mineros de Zimbabwe (ZMRTI), que fracasó en 2011 debido a la falta de voluntad del Gobierno para implementarla. En segundo lugar, un gran conocimiento de los datos que ya son de dominio público y que pueden ser útiles para generar cierto impulso en la participación ciudadana y en la rendición de cuentas impulsada por la demanda. Esto también fue una respuesta a las fuertes acusaciones de

algunos sectores del sector que insinuaron que hay una gran cantidad de información pero falta de atención entre los actores de la sociedad civil. En octubre de 2013, la Asociación de Derecho Ambiental de Zimbabwe (ZELA) elaboró un informe innovador sobre el seguimiento del flujo de ingresos de la minería de diamantes de Marange hacia el tesoro nacional³⁰. En el que se triangularon y analizaron datos de fuentes públicas como MMCZ, el Proceso de Kimberly, los presupuestos del estado, los informes de la Oficina del Auditor General (OAG) y el Organismo Nacional de Estadística de Zimbabwe (ZIMSTAT). A esto le siguieron los análisis de los informes generados por la OAG en 2014. En 2015, la campaña de PLQP recibió un impulso en dos frentes. El Análisis Estratégico de Investigación Económica (SERA) dirigido por la USAID a través de la ZELA elaboró un informe que dibujó un marco consolidado de datos de una variedad de fuentes que los CSOT pueden aprovechar para la rendición de cuentas³¹.

El Proyecto de Extractores de Datos (DEP), iniciado por la campaña de PLQP a nivel mundial, proporcionó un trampolín para esta defensoría. En Zimbabwe, la ZELA fue el implementador del proyecto DEP. El DEP

30 Mukasiri Sibanda y Gilbert Makore, octubre de 2013, https://www.slideshare.net/ZELA_infor/tracking-the-trend-an-assessment-of-diamond-mining-sector-tax-contributions-to-treasury-with-particular-reference-to-marange-diamond-fields

31 Mukasiri Sibanda y Gilbert Makore, 2015, Mineral Revenue Disclosure and the Information Needs of Various Stakeholders <https://www.worldcat.org/title/mineral-revenue-disclosure-and-the-information-needs-of-various-stakeholders-a-gap-analysis/oclc/982373416>

dotó a los participantes de los conocimientos necesarios para indagar, analizar y utilizar los datos para respaldar los mensajes de defensoría para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. Más importante aún, el DEP descendió a las organizaciones comunitarias (CBO) en las zonas ricas en minerales de Guanda, Mutare, Shurugwi y Zvishavane. Dirigida por la ZELA, la campaña de PLQP fue decisiva para utilizar los informes generados por la OAG, principalmente sobre las empresas mineras de propiedad estatal (SOE), los presupuestos del estado, los informes anuales integrados generados por las empresas que cotizan en bolsa, declaraciones voluntarias y los datos de las declaraciones obligatorias para las empresas mineras que cotizan en bolsa en Canadá y la Unión Europea

5.2 Utilizando los datos ya existentes para alimentar la campaña de transparencia

Consciente de que el estado tiene una importante huella en el sector minero, la campaña de PLQP aprovechó los informes de la OAG sobre las empresas mineras de propiedad estatal para obtener información sobre cuestiones de transparencia y rendición de cuentas. Las principales empresas mineras de propiedad estatal de Zimbabwe son la Corporación de Desarrollo Minero de Zimbabwe (ZMDC) y la Corporación de Comercialización de Minerales de Zimbabwe (MMCZ), ambas “entidades legales”.

Al examinar estos documentos, un hallazgo importante fue que los informes de la OAG resultaron útiles para exponer la corrupción dentro de las instituciones del Estado a cargo del sector minero, a pesar de que la historia de los diamantes de Marange está fuertemente marcada por la opacidad³². Aunque los acuerdos

mineros no son de acceso público en Zimbabwe, los informes de la OAG descubrieron algunos de los términos y condiciones clave que se estaban incumpliendo. Entre los principales ejemplos cabe citar el hecho de que los socios de empresas conjuntas del Gobierno de Marange no hayan inyectado las cantidades de capital acordadas; el hecho de que el Gobierno no haya nombrado a sus representantes en los consejos de administración de las empresas conjuntas de las minas de diamantes de Marange; los estados financieros auditados incompletos; y el impago de impuestos.

Además de los informes de la OAG, la campaña de PLQP analizó los presupuestos del estado, las políticas monetarias y los informes de recaudación tributaria generados por la ZIMRA, el administrador tributario del país. Esos análisis se utilizaron para elaborar mensajes de defensoría basados en datos sobre la transparencia y la rendición de cuentas en materia de ingresos minerales. Algunos de los puntos más destacados incluyen:

- **Declaración de las contribuciones fiscales mineras** Durante las consultas públicas previas al presupuesto (2012-2019), la ZELA envió de forma constante mensajes orales y escritos³³, en los que se exponía que el presupuesto debía arrojar luz sobre las contribuciones hechas a las arcas del estado por la enorme cartera de recursos minerales del país. Hubo claras exigencias de que la información debía estar más desglosada para mostrar el rendimiento de cada activo mineral importante: platino, oro, diamantes, níquel y cromo.
- **Divulgación de los incentivos fiscales o los ingresos fiscales no percibidos** en el intento de atraer inversiones al sector minero. Al considerarse Zimbabwe una jurisdicción de inversión poco atractiva,

³² <https://www.thestandard.co.zw/2014/08/03/anjin-shareholder-remains-mystery/> y <https://www.theindependent.co.zw/2014/07/25/zmdc-must-value-marange-diamond-reserves/>

³³ <https://newswire.live/opinion-the-2020-budget-and-mining-time-to-walk-the-talk-on-transparency-communities/>

incluso con un indudable potencial de recursos minerales, la concesión de incentivos fiscales demasiado generosos que erosionan la capacidad fiscal del Gobierno constituye un enorme desafío. Si se divulgan públicamente los incentivos fiscales, los ciudadanos tienen una base legal para aumentar la presión sobre el Gobierno y que este realice un análisis de coste-beneficio, lo que crea las condiciones necesarias para un debate nacional sobre la reducción de los incentivos fiscales. Mediante un análisis comparativo de datos, Mukasiri Sibanda, extractor de datos de PLQP y funcionario de gobernanza económica de la ZELA, sacó a la luz que los incentivos a la exportación del RBZ desde el 5 de mayo de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017 redujeron los ingresos procedentes de las regalías de los minerales en un 86%³⁴. Los ingresos por regalías mineras son la única fuente predecible y fiable de ingresos fiscales de la minería. Esta corriente de ingresos también es menos susceptible de evasión fiscal en comparación con otros tipos de ingresos fiscales. Es encomiable que en los presupuestos del estado de 2019, el Gobierno haya acordado revelar, supervisar y evaluar públicamente el coste de los incentivos fiscales. Hasta la fecha, solo se han declarado los incentivos fiscales asociados a los derechos aduaneros en los presupuestos del estado de 2020.

- **Acuerdos de reparto de ingresos entre el Gobierno de la nación y los subnacionales** Apoyada en una base constitucional al amparo del artículo 301 (3), la campaña de PLQP exigía que los presupuestos del estado destinaran, al menos, el 5% de los ingresos nacionales generados en un ejercicio fiscal a los

gobiernos provinciales y locales. Aunque la nueva Constitución fue ratificada en 2013, los presupuestos del estado demoraron cinco años en dar cabida a los acuerdos de reparto de ingresos que figuraban en los presupuestos del estado de 2019. Utilizando los informes trimestrales de recaudación tributaria generados por la ZIMRA, la campaña de PLQP reveló una clara diferencia entre la recaudación y el desembolso de los ingresos. En el primer trimestre de 2019, la ZIMRA solo recibió un tercio de los ingresos presupuestarios nacionales previstos³⁵. Pero incluso con este reducido nivel de ingresos, no se realizaron los pagos a los gobiernos provinciales y locales.

5.3 Impulsando la adopción e implementación de la EITI

En la última década, las campañas PLQP de Zimbabwe han presionado constantemente al Gobierno para que adopte la EITI o rescucite la ZMRTI, una versión nacional de la EITI³⁶. Esto se llevó a cabo principalmente durante las consultas públicas previas al presupuesto, con solicitudes orales y escritas al Parlamento³⁷. Además, las plataformas anuales de múltiples partes interesadas a nivel local, provincial y nacional surgieron como plataformas de sensibilización y defensa de las reformas de transparencia en el sector minero³⁸. Un ejemplo, fuertemente influenciado por la Indaba Minera Alternativa (AMI) regional, una plataforma anual inspirada en el deseo de crear un espacio para las comunidades afectadas por la minería en África, la sociedad civil y otras partes interesadas³⁹, es una AMI local. Básicamente, una AMI es un espacio para construir solidaridad, reflexionando sobre la

34 <https://www.thezimbabwemail.com/business/zimbabwe-not-give-mining-companies-export-incentive/>

35 La ZIMRA recaudó 2.059 millones de dólares estadounidenses en el primer trimestre de 2019 contra los ingresos anuales previstos de 6.037 dólares fijados por los presupuestos del estado de 2019, el informe de rendimiento de los ingresos de la ZIMRA para el primer trimestre de 2019 <https://www.zimra.co.zw/downloads/category/12-revenue-performance-reports>

36 <http://www.zela.org/from-zimbabwe-mining-revenue-transparency-initiative-to-the-extractive-industries-transparency-initiative/>

37 <https://www.sundaymail.co.zw/mining-steps-into-the-future>

38 Lillian Matsika, Veronica Zano, Dorothy Hove y Ronnie Murungu - Community Participation In Natural Resources Governance: An Exposition Of The Outcomes Of Alternative Mining Indabas In Zimbabwe Disponible en <http://www.ssrn.com/link/OIDA-Intl-Journal-Sustainable-Dev.html> ISSN 1923-6654 (impreso) ISSN 1923-6662 (en línea)

39 <http://altminingindaba.co.za/>

práctica comunitaria para encontrar mejores caminos y aprovechar los minerales para el desarrollo sostenible y de amplias bases⁴⁰. Dirigidas por la ZELA, las organizaciones de la sociedad civil que incluyen la Coalición de Zimbabwe sobre Deuda y Desarrollo (ZIMCODD), la Coalición Africana sobre Deuda y Desarrollo (AFRODAD) y el Consejo de Iglesias de Zimbabwe (ZCC), se unieron para establecer la AMI nacional en 2012. Al año siguiente, la AMI se desarrolló para incluir a las provincias ricas en minerales. La descentralización del espacio de la AMI siguió abarcando los distritos comunitarios afectados por las actividades mineras de 2014. Hoy en día, las versiones descentralizadas de la AMI también tienen lugar a nivel de municipio⁴¹. Hoy en día, las versiones descentralizadas de la AMI también tienen lugar a nivel de municipio en comunidades mineras seleccionadas. Por razones administrativas, Zimbabwe está dividido en provincias, distritos, municipios y luego en suburbios (zonas urbanas) y aldeas (zonas rurales). Hay 10 provincias que se subdividen en 67 distritos administrativos (rurales y urbanos) y 1.958 municipios⁴².

La campaña de PLQP consiguió mantener vivo el diálogo político sobre la EITI/la ZMRTI desde 2011 hasta 2016, cuando se dio a conocer que la declaración de los presupuestos del estado no contenía ninguna reforma de transparencia de los ingresos minerales. Sin embargo, el interés político en la EITI se reavivó en 2018. Esta hazaña se consiguió mediante estrategias combinadas que implicaron el uso de defensores del Ministerio de Finanzas, el aprovechamiento del poder de los medios de comunicación para pedir la EITI, junto con las peticiones realizadas al Parlamento. Solo en 2019 la campaña de PLQP dio varios pasos más allá del simple llamamiento a la adopción de la EITI durante las consultas sobre el presupuesto

y los espacios de la AMI, elaborando varios documentos y organizando una serie de reuniones de alto nivel de múltiples partes interesadas sobre la EITI. Entre otras cuestiones, los documentos ofrecían un relato histórico de los errores cometidos por Zimbabwe a la hora de unirse a la EITI, por qué el Gobierno debía adherirse a la EITI⁴³ y la importancia del apoyo del sector privado al adherirse a la EITI⁴⁴.

Esto creó un entorno que impulsó al liderazgo de la EITI, encabezado por el presidente de su consejo, a visitar Zimbabwe en octubre de 2019. La estrategia mundial de sensibilización de la EITI para 2018-2019 concedió prioridad a Angola, Sudáfrica y Zimbabwe en África señalando: “En los tres casos, hay un interés y potencial renovado tras los recientes cambios de liderazgo. Los esfuerzos de la sociedad civil y de las empresas serán importantes”. Si bien hasta la fecha no se han registrado avances tangibles en el empeño de Zimbabwe por adherirse a la EITI, la resistencia de la campaña de PLQP es un logro notable⁴⁵.

5.4 Fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT)

En Zimbabwe, los derechos mineros se encomiendan al presidente en nombre de los ciudadanos. Las comunidades locales no son propietarias de los derechos mineros. Sin embargo, la Constitución de 2013 obliga al Estado a establecer mecanismos para garantizar que las comunidades se beneficien de los recursos de sus localidades. El camino que más tarde condujo al establecimiento de fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT) en distritos ricos en minerales comenzó con la Ley de Indigenización y Empoderamiento Económico (IEE) [Capítulo 14:33]. La idea central de la Ley IEE era transferir

40 “La participación de la comunidad en la gobernanza y en el proceso general de toma de decisiones en torno a los recursos minerales que se encuentran en sus zonas fue y sigue siendo mínima, de ahí la iniciativa de contar con indabas mineras alternativas”

41 A nivel administrativo, un municipio es el primer y más bajo nivel en el que se celebran las elecciones para elegir a los consejeros que conforman un consejo y ayudan a controlar y gestionar una autoridad de gobierno local que se denomina consejo municipal en las zonas urbanas y consejo de distrito rural en las zonas rurales

42 https://www.zimstat.co.zw%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fimg%2Fpublications%2FPopulation%2FNational_Report.pdf

43 <http://www.zela.org/from-zimbabwe-mining-revenue-transparency-initiative-to-the-extractive-industries-transparency-initiative/>

44 <https://panafricanvisions.com/2019/11/zimbabwes-civil-society-organizations-urge-govt-to-join-the-extractive-industries-transparency-initiative-community-to-curb-illicit-financial-flows/>

45 Se siguen generando varios blogs que mantienen viva el debate público sobre la EITI y se están celebrando reuniones sobre la EITI dirigidas a múltiples partes interesadas: <https://www.newsday.co.zw/2020/02/who-wins-if-zim-joins-eiti/>

el 51% de la propiedad de todas las empresas de propiedad extranjera en todos los sectores económicos a los ciudadanos de Zimbabwe. De una forma reveladora, no existía ninguna referencia a los CSOT en la Ley IEE. Los CSOT, como parte de los requisitos de la IEE, fueron legislados en 2011 mediante la enmienda del Instrumento Estatutario 21 de 2010⁴⁶. Aunque el reglamento estipulaba que el 10% de las acciones de una entidad comercial interesada se transfirieran a los CSOT con el fin de cumplir con el 51% de propiedad indígena, la transferencia de acciones a los CSOT no se hizo obligatoria. Este espacio jurídico un tanto incierto afectó al establecimiento y la sostenibilidad de los CSOT desde el principio. En este contexto, PLQP puso en marcha una campaña coordinada basada en la investigación, la creación de coaliciones, el diálogo entre múltiples partes interesadas y el compromiso con los legisladores.

La base jurídica de los CSOT se estableció en el artículo 14B del Reglamento (general) de habilitación económica de 2010, que dispone que las comunidades locales cuyos recursos naturales estén siendo explotados por cualquier "empresa calificada" deben tener garantizada la participación en dichas empresas⁴⁷. Los CSOT comprenden una escritura de fideicomiso presidida por fiduciarios que incluyen a líderes comunitarios (jefes y jefes de aldea) y representantes del gobierno local (autoridades locales) y diversos grupos de interés (mujeres, jóvenes, discapacitados) de la comunidad, cuyos objetivos son facilitar el desarrollo y estimular el crecimiento de la economía local. Esos objetivos incluyen la construcción y el mantenimiento de carreteras, presas, clínicas, escuelas, y la promoción de proyectos de autoayuda, empoderamiento y desarrollo de habilidades⁴⁸. Por ley (instrumento reglamentario 114 de 2011), las

empresas mineras debían ceder el 10% de la participación de la mina a los CSOT y los ingresos debían ser transferidos a los CSOT a través de los dividendos, pero en cambio las diferentes empresas daban a los CSOT anticipos financieros para luego ser deducidos de los dividendos que se les pagarían en un período de tres a cinco años. Los CSOT están dirigidos por una secretaría compuesta por un director ejecutivo del consejo del distrito rural, un administrador de distrito, un abogado, un contable, grupos de interés especial y un representante de la empresa de la entidad minera. Además, la ley exige que los CSOT sean auditados anualmente por auditores externos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Los miembros de la campaña de PLQP elaboraron diversos informes de investigación como parte de un proceso para reunir pruebas sobre las lagunas legislativas y prácticas en Zimbabwe. La ZELA elaboró el primer informe, respaldado por la mina Zimplats, que analizó el marco de políticas y prácticas de los CSOT y su implementación centrándose en los CSOT de Mhondoro-Ngezi⁴⁹. Un resumen de las principales conclusiones mostró que los CSOT parecen haberse establecido como una idea tardía por parte del Gobierno como respuesta a las críticas de las partes interesadas, incluida la sociedad civil. La ley no obligaba a transferir el 10% de la participación a los CSOT para cumplir con el requisito de propiedad indígena del 51%. Irónicamente, no existía un verdadero sentido de propiedad comunitaria en los CSOT. Esto se debió en gran medida a que el proceso fue descendente, un acuerdo bilateral entre el Gobierno y las empresas mineras. Las comunidades no formaron parte del acuerdo ni en las negociaciones de su constitución porque este proceso era simbólico y tenía como objetivo beneficiar a las empresas mineras y al Gobierno. A nivel comunitario, los líderes tradicionales tuvieron que firmar acuerdos durante ceremonias públicas, pero no hubo participación de los representantes de

46 <https://www.informea.org/en/legislation/indigenisation-and-economic-empowerment-general-regulations-2010>

47 La Ley de Indigenización y Empoderamiento Económico y el instrumento reglamentario de titularidad de acciones de la comunidad (2010)

48 Mabheha, C. and Moyo, F. (2014). Community Share Ownership Trust Scheme and Empowerment: The case of Gwanda Rural district, Matabeleland South Province in Zimbabwe. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*. 19(1), Ver. XI (Feb. 2014), 72-85.

49 Showers Mawowa (2012) Community Share Ownership in Zimbabwe's Mining Sector, a case study of Mhondoro-Ngezi https://www.academia.edu/14913254/Community_Share_Ownership_Trusts_in_Zimbabwes_Mining_Sector

la comunidad durante las negociaciones para establecer los CSOT. La gobernanza de los CSOT estaba en manos de hombres, aunque se intentó incluir a un representante de cada uno de los grupos marginados, como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

El establecimiento de los CSOT se definió por una transparencia limitada, sin participación de la comunidad y sin rendición de cuentas. Se cuestionó la elección de los dividendos como única fuente de ingresos para encabezar el desarrollo económico y social local (LESD). Los dividendos no son una fuente de ingresos sostenible porque no se pueden conceder cuando una empresa no es rentable. Incluso cuando se consiguen beneficios, es a discreción de los directores de la empresa, no de los accionistas, declarar los dividendos⁵⁰.

La investigación señaló que Zimplats, una de las mayores minas que operan en Zimbabue, había optado por capitalizar sus beneficios en lugar de declarar dividendos en el ejercicio fiscal de 2011⁵¹. Considerando que los CSOT de Mhondoro-Ngezi planeaban adquirir su participación en la empresa a través de un préstamo que se devolvería mediante dividendos anticipados, los CSOT no pudieron disfrutar de ningún beneficio tangible. Algunas empresas mineras hicieron donaciones de capital inicial a través de sus inversiones sociales corporativas (CSI) que claramente proporcionaron beneficios a las comunidades, especialmente en el sector del platino. La prestación de servicios sociales en materia de salud, educación y agua recibió un gran impulso en los distritos rurales de Tongogara, Zvishavane y Guanda gracias a las intervenciones de los CSOT. Sin embargo, en el distrito rico en diamantes de Marange, la empresa de diamantes había prometido 50 millones de dólares en capital inicial el 25 de julio de 2012⁵². para los CSOT de Marange-Zimunya, pero esta promesa no se cumplió⁵³.

A través de una serie de reuniones anuales de múltiples partes interesadas organizadas por PLQP de 2012 a 2019, a nivel local, provincial y nacional, siguiendo el modelo de las AMI, los planes de beneficios comunitarios de la minería fueron un tema de actualidad⁵⁴. Gran parte del debate se centró en los CSOT que, como era de esperar, estaban en el centro de las iniciativas de defensoría de la campaña de PLQP. Los mensajes clave fueron la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de los ingresos minerales bajo los auspicios de los CSOT, las preocupaciones por la sostenibilidad y el fomento del apoyo de las empresas mineras a los CSOT. Debido a la naturaleza no conflictiva de la campaña de PLQP, impulsada por la participación de múltiples partes interesadas, la rendición de cuentas social de los CSOT creció de manera constante. Normalmente, los jefes tradicionales que son los fiduciarios de los CSOT tienen cierto grado de poder sobre sus súbditos, ya que generalmente son respetados y temidos. Las reuniones de las múltiples partes interesadas facilitadas por los CSOT lograron reducir las diferencias de poder y las comunidades se volvieron más tajantes al exigir transparencia y participación en la gestión de los CSOT. Desde el principio, las empresas mineras como Zimplats participaron plenamente en las reuniones organizadas por la campaña de PLQP. Otras se mantuvieron apartadas, especialmente las empresas de propiedad estatal (SOE) que extraían diamantes en Marange, así como ciertas empresas multinacionales.

La campaña de PLQP encontró el apoyo de los administradores de CSOT que estaban interesados en construir relaciones con las comunidades a las que servían. La forma secreta en la que se establecieron y comenzaron a funcionar los CSOT, caracterizada en ciertos casos por la rápida inversión en infraestructuras de prestación de servicios sociales, no dejaba lugar a la participación ciudadana. ZANU PF, el partido a

50 Ley de Sociedades.

51 <https://www.herald.co.zw/pay-up-diamond-mining-firms-told/>

52 <https://www.herald.co.zw/pay-up-diamond-mining-firms-told/>

53 La comunidad de Marange se sintió traicionada después de que cinco empresas mineras de diamantes comprometidas a donar 10 millones de dólares cada una no cumplieran su compromiso. De los 50 millones de dólares estadounidenses previstos, los CSOT de Marange-Zimunya solo recibieron 400.000, destinando respectivamente 200.000 para los recursos de Mbada Diamonds y Marange.

54 <http://www.zela.org/alternative-mining-indaba-in-bulawayo-zimbabwe/>

cargo del programa del Ministerio de IEE, lanzó los CSOT para invertir rápidamente en escuelas, clínicas, carreteras, pozos y presas a medida que se acercaban las elecciones. A pesar de estos desafíos, las reuniones entre las múltiples partes interesadas organizadas por la campaña de PLQP se llevaron a cabo en un ambiente de respeto, buscando la colaboración en lugar de la confrontación, lo que dio confianza tanto a los responsables como a las comunidades para participar de manera constructiva en los CSOT. Así, los administradores de los CSOT que se toparon con problemas de cumplimiento legal encontraron defensores dentro de las comunidades afectadas, las CBO y las CSO.

En julio de 2018, la campaña de PLQP vio un cambio positivo en la actitud de la empresa minera de diamantes de propiedad estatal, Zimbabwe Consolidated Diamond Company (ZCDC) y los CSOT de Marange-Zimunya⁵⁵. ZCDC realizó un pago de 5 millones de dólares estadounidenses al CSOT de Marange-Zimunya⁵⁶, aunque es difícil atribuir este éxito a PLQP o a cualquier otro actor. ZANU PF puede haber visto cierto provecho político en el intento de apaciguar a la descontenta comunidad de Marange. Las CBO y CSO locales también presionaron a ZCDC para que contribuyera a los CSOT de Marange-Zimunya. Otro elemento importante puede haber sido la manifestación comunitaria de abril de 2018⁵⁷, que probablemente obligó a ZCDC a tratar de abordar las cuestiones relativas al legado en relación con la desconexión de la minería de diamantes y los beneficios locales en Marange. Los esfuerzos de las CBO y CSO por colaborar con el administrador de los CSOT de Marange-Zimunya dieron como resultado el compromiso de incorporar a un representante de las CBO en el consejo de administración. Desafortunadamente, los problemas de la divisa de Zimbabwe erosionaron el poder fiscal de los CSOT y Marange-Zimunya no se libró del

impacto de esta depreciación monetaria⁵⁸.

En agosto de 2019, los sectores del platino y el diamante dejaron de cumplir con el marco de la IEE y el Gobierno insinuó que se formularía un nuevo marco de potenciación económica. Esto provocó que Mhondongori Resources Community Development Trust (MRCDT) hiciera una petición al Parlamento, implorando al Gobierno que la sostenibilidad de los CSOT no se viese afectada con cambios en el marco de la IEE. Esta petición, en mayor medida, se desencadenó con la declaración realizada por el administrador de los CSOT de Zvishavane sobre la cantidad de ingresos que se generaron y cómo se utilizaron durante un diálogo local entre múltiples partes interesadas⁵⁹. Los CSOT de Zvishavane recibieron un total de 7,3 millones de dólares estadounidenses y casi la mitad de los fondos se utilizaron para invertir en clínicas, escuelas y rehabilitación de presas. La mina Mimosa pagó 7 millones de dólares estadounidenses y Murowa Diamonds pagó 300.000 dólares. La petición presentada por Zireva fue recibida por el secretario del Parlamento y está a la espera de ser procesada por el comité de gestión de cartera responsable del Parlamento.

55 El expresidente Mugabe presentó los CSOT de Marange-Zimunya el 25 de julio de 2012.

56 Felix Share, 19 June 2018, The Herald. <https://www.herald.co.zw/5m-diamond-cash-for-manicaland-folk/>

57 <https://www.herald.co.zw/just-in-marange-villagers-stage-sponsored-demo-against-zcdc/>

58 <https://mukasirisibanda.wordpress.com/2019/05/14/zvishavane-community-share-ownership-trust-uncertainty-what-you-need-to-know/>

59 Ibid.

6. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA CAMPAÑA

La ejecución de la campaña de defensoría PLQP ha generado importantes resultados y lecciones para otras CSO activas en la gobernanza de recursos naturales:

- Para los países que no han adoptado la EITI, una lección clara que se puede extraer de la campaña de PLQP en Zimbabue es que la campaña debe desarrollar un enfoque ágil ante la recopilación de datos. Al margen de la EITI, ya hay datos de dominio público para que los agentes de la sociedad civil los utilicen y puedan consolidar los mensajes de defensoría para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los ingresos minerales. En Zimbabue, esos datos se encuentran en los informes generados por la OAG, una entidad fiscalizadora superior (EFS). Los presupuestos del estado, las políticas monetarias y los informes de recaudación tributaria generados por la Agencia de Administración Tributaria también constituyen fuentes de datos fiables. Si bien los contratos mineros no son de acceso público en Zimbabue, la información contractual, especialmente el incumplimiento de los términos y condiciones de los acuerdos de empresas conjuntas que involucran a las empresas mineras de propiedad estatal, podría revelarse a través de los informes de la OAG.
- Cuando se trata de influir en la política, la sociedad civil debe emplear estrategias combinadas. Por ejemplo, la campaña de PLQP Zimbabue consiguió reavivar el interés del Gobierno por unirse a la EITI trabajando con los defensores en el seno del Gobierno para garantizar un compromiso por parte del Ministerio de Hacienda; utilizando los medios de comunicación para sensibilizar al público e influir en las decisiones políticas; y aprovechando las consultas públicas previas al presupuesto para hacer exigencias claras sobre la EITI. La movilización también es fundamental para sensibilizar a la población y crear demanda, como se desprende de las reuniones locales, provinciales y nacionales entre las múltiples partes interesadas.
- Las iniciativas de defensoría no pueden ser efímeras, sino que deben mantenerse para ejercer una presión constante sobre los responsables políticos para que

escuchen el llamamiento a favor de las reformas de transparencia en el sector minero como la EITI. Un vacío que la campaña observó en 2019, y por lo tanto respondió a él mediante la realización de una serie de intervenciones que incluyeron reuniones de múltiples partes interesadas, informes de investigación, blogs y artículos en los medios de comunicación sobre la EITI.

- La investigación es fundamental para una iniciativa de defensoría fundamentada. Inmediatamente después de que el Gobierno elaborara los reglamentos que crearon y pusieron en marcha los CSOT, la ZELA encargó una investigación para reunir pruebas sobre los vacíos en las políticas y prácticas. Las pruebas fueron decisivas para dar forma a las campañas de defensoría destinadas a abordar problemas como la escasa transparencia, la participación de la comunidad y la rendición de cuentas en la formulación e implementación de los CSOT. Las cuestiones de sostenibilidad se centraron en los vacíos jurídicos que no obligaban a las empresas a ceder sus acciones a los CSOT; la naturaleza imprevisible y poco fiable de los ingresos por dividendos para financiar el desarrollo económico y social local sostenible; y la ausencia del sentido de propiedad comunitaria en los CSOT debido al enfoque descendente adoptado

en su establecimiento. Es evidente que se desaprovecharon oportunidades de utilizar los CSOT como vehículo para las negociaciones tripartitas de acuerdos sobre cómo las comunidades debían beneficiarse de los CSOT.

- El enfoque conciliador para la defensoría, que fomenta el diálogo entre las múltiples partes interesadas, es fundamental para promover la rendición de cuentas. Los responsables, como los jefes tradicionales, los fiduciarios de los CSOT, los administradores de los CSOT, los representantes del Ministerio de Indigenización y las empresas mineras participaron en las indabas locales, provinciales y nacionales principalmente porque eran espacios seguros para todas las partes interesadas. Las comunidades se sintieron alentadas a formular preguntas difíciles, sin miedo y con respeto, a los principales responsables. En consecuencia, el espacio de la AMI en Zimbabwe contribuyó a mejorar la transparencia, la participación de la comunidad y la rendición de cuentas en la gestión de los CSOT.

RECOMENDACIONES

A continuación se presentan algunas de las principales recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas en Zimbabwe que podrían utilizar otras coaliciones de PLQP que se embarquen en campañas de defensoría similares⁶⁰.

- Toda campaña de defensoría debe basarse en las realidades y contextos locales, como fue el caso de la campaña de PLQP de Zimbabwe. La necesidad de amplias reformas de transparencia en el sector minero debería conformar el enfoque de la defensoría.
- Los datos procedentes de fuentes gubernamentales de acceso público, como los informes de la OAG, y las declaraciones presupuestarias locales y nacionales deben utilizarse para pedir una mayor transparencia y responsabilidad en el sector extractivo porque son de acceso público e irrefutables.
- En algunos entornos políticos, las actividades de defensoría con funcionarios gubernamentales son delicadas y deben basarse en pruebas, utilizando enfoques menos polémicos que se centren en la participación a puerta cerrada. Además, en el enfoque de las necesidades de defensoría se tiene en cuenta el carácter delicado de las actividades extractivas en África.
- Existe una necesidad de disponer de un plan ante la fragilidad del Gobierno y sus acciones ya que el Gobierno puede introducir nuevos reglamentos que socaven y erosionen los logros de la campaña de defensoría. Esto se hizo evidente en Zimbabwe cuando el enfoque del Gobierno tomó otro rumbo tras el cambio de régimen en noviembre de 2017; y, en el proceso, deshizo todo lo que había logrado el Gobierno anterior.
- Cuando se gestionan campañas de defensoría, es importante trabajar con el Parlamento y los comités de gestión de cartera adecuados, ya que pueden ser útiles para garantizar la rendición de cuentas tanto de las empresas mineras como del Gobierno central.

⁶⁰ Estas recomendaciones se obtuvieron a partir de los análisis y las entrevistas realizadas para este estudio de caso.

8. OPORTUNIDADES PARA LAS ACTIVIDADES DE DEFENSORÍA EN LOS PRÓXIMOS TRES AÑOS

8.1 Presionando para obtener reformas de transparencia en el sector minero: EITI o un enfoque gradual

A pesar de los contratiempos para unirse a la EITI, la campaña de PLQP debe buscar formas innovadoras de impulsar las reformas de transparencia. Entre ellas se incluye el uso de una lente constitucional para las reformas de transparencia en el sector minero. El Gobierno anunció varios meganegocios mineros en los últimos dos años. Para lograr la transparencia de los contratos, la campaña de PLQP debe abogar por una ley parlamentaria que guíe las negociaciones y la ejecución de los acuerdos mineros de conformidad con el apartado c) del párrafo 2 del artículo 315 de la Constitución. Existen oportunidades para abogar por la transparencia de los ingresos fiscales de la minería en base al apartado a) del párrafo 1 del artículo 298 de la Constitución, relativo a los principios de gestión de las finanzas públicas, que se inclinan por la transparencia y la rendición de cuentas en todos los asuntos financieros públicos.

8.2 Incluso cuando la puerta de la EITI permanece cerrada, todavía hay espacio, aunque limitado, para aprovechar los datos disponibles para la rendición de cuentas

Mientras que la EITI crea un entorno generalmente favorable para la transparencia pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, la campaña de PLQP debe aprovechar las informaciones graduales en el sector minero para mantener la demanda de una mayor transparencia. Esto implica hacer uso de los datos generados por el Gobierno como los informes de la OAG, los presupuestos locales y del estado, los informes de gastos y las declaraciones de política monetaria. Aparte de los datos gubernamentales, la campaña de PLQP debería utilizar los datos disponibles de las normas de declaración obligatoria que obligan a las empresas extractivas que cotizan en Canadá, la Unión Europea y Noruega a dar a conocer diversos pagos realizados al Gobierno por cada proyecto. Esto resulta esencial teniendo en cuenta que una declaración por sí sola no se traduce en rendición de cuentas.

Dado que la campaña de PLQP exige una mayor divulgación, debe demostrar claramente su utilidad aprovechando los datos existentes

para impulsar el programa de rendición de cuentas. La rendición de cuentas es muy baja en Zimbabue y es un elemento clave para llevar adelante el programa de transparencia en el sector extractivo. Otras fuentes de datos en las que se centrará la campaña de PLQP son los informes generados directa o indirectamente por las empresas mineras que cotizan en bolsa.

8.3 Acuerdos de reparto de ingresos: rastrear el dinero para asegurar la transparencia y la gestión equitativa y responsable de los ingresos

PLQP debe “rastrear el dinero” que fluye de los acuerdos de reparto de ingresos entre el Gobierno central, provincial y local, de acuerdo con el artículo 301 (3) de la Constitución. Por primera vez desde 2013, los fondos se contemplaron en los presupuestos del estado de 2019. Debe confirmarse la asignación justa y equitativa de los fondos de acuerdo con los principios constitucionales de la gestión financiera pública. Por ejemplo, los recursos deben asignarse para beneficio de las zonas y personas marginadas. Por lo tanto, debe utilizarse un “mapa de calor” de la pobreza, la fórmula con la que Hacienda se ha comprometido públicamente, para calibrar la naturaleza justa y equitativa de las asignaciones del fondo. El trabajo posterior consiste en comprobar si se han efectuado desembolsos mensuales y trimestrales, ya que es posible que las asignaciones presupuestarias no se correspondan con los desembolsos reales.

Los informes trimestrales de recaudación tributaria generados por la ZIMRA pueden ofrecer una base para comprobar si el 5% de los ingresos nacionales recaudados se ha distribuido a las autoridades provinciales y locales. Basándose en las relaciones que la campaña de PLQP mantiene con diferentes autoridades locales ricas en recursos,

deberían poder acceder y analizar los informes trimestrales de ingresos y gastos. Esto les permitirá comprobar si se recibieron los fondos de descentralización y cómo se gastaron. Los esfuerzos no deben detenerse ahí. Los gobiernos locales se denominan actualmente organismos de adquisición en virtud de la Ley de Adquisición y Venta de Bienes Públicos. Por lo tanto, la campaña de PLQP debe impulsar las iniciativas de contratación abiertas locales (LOCI) para garantizar que las comunidades participen en toda la cadena de valor de las adquisiciones. Las LOCI aportan una variedad de beneficios que incluyen crear de condiciones de competencia equitativas para los empresarios, reducir la devastadora corrupción y realzar el valor de la provisión de bienes y servicios públicos.

8.4 Los CSOT y el nuevo marco de potenciación económica: la búsqueda de un marco de reparto de ingresos que beneficie a las comunidades mineras de manera sostenible

Ahora que los CSOT ya no tienen una base legal, la campaña de PLQP debe proponer un nuevo marco para empoderar a las comunidades en zonas ricas en recursos. En base a los debates entre las múltiples partes interesadas, los informes de investigación compilados por los miembros de PLQP y el ámbito académico, la campaña de PLQP debe tener mensajes claros sobre el nuevo marco de empoderamiento. Las opciones incluyen acuerdos de reparto de ingresos por concepto de regalías y adquisiciones locales preferenciales que pueden aprovecharse para desarrollar economías paralelas que pueden durar más tiempo que la vida útil de una mina. La campaña de PLQP debe abogar por que las CSI emprendidas por las empresas mineras se canalicen a través de los CSOT.

9 ANEXOS

Anexo 1: Adopción de las recomendaciones de coalición de la campaña de PLQP en Zimbabwe

PROPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL	NIVEL DE ACEPTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE PLQP			
	None	Partial	Total	Notes
Propuesta 1: Zimbabwe debe acogerse e implementar los estándares de la EITI en el sector extractivo		X		1
Propuesta 2: Transparencia, participación comunitaria y responsabilidad en la gestión de los CSOT		X		2

Aunque Zimbabwe no ha seguido la Propuesta 1 de la campaña de PLQP para unirse a la EITI, la campaña de PLQP reavivó con éxito el interés del gobierno en unirse. En la última década, la campaña de PLQP ha mantenido a flote en gran medida el discurso público sobre la EITI, tal y como reflejan los presupuestos del estado. Actualmente, los CSOT ya no tienen un respaldo legal, ya que el Gobierno descartó el marco de indigenización y empoderamiento económico

en el intento de abrir Zimbabwe a los negocios. Sin embargo, esto no dista significativamente de los resultados positivos que emanan del trabajo realizado por la campaña de PLQP. Las AMI a nivel local, provincial y nacional crearon oportunidades para la responsabilidad social en la gestión de los CSOT. Un CBO, MRCDT, realizó una petición ante el Parlamento solicitando al Gobierno la no violación del derecho constitucional de las comunidades a

beneficiarse de los recursos de sus localidades. Esto muestra cómo la campaña de PLQP ha permitido a las comunidades ser actores activos en la gestión de sus recursos minerales.

Anexo 2: Partes interesadas entrevistadas

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	DETALLES DE CONTACTO
Rodney Ndamba	Institute for Sustainability Africa (INSAF)	
Darlington Muyambwa	Former PWYP Coordinator	fariedarlie@gmail.com
Fadzai Traquino	Director de WLSA (ex-Oxfam Canadá)	fadzaitraquino@gmail.com
Cosmas Nkala	Fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad de Guanda	gcsot@yahoo.com
Janet Mudzviti	Director de ZIMCODD	janet@zimcodd.co.zw
Cosmas Sunguro	Director del Sindicato de Trabajadores del Diamante de Zimbabue	
Farai Mutondori	Transparencia Internacional Zimbabue	farai@tizim.org
Gilbert Makore	Oxfam GB - Oficina regional de Kenia (excoordinador de la campaña de PLQP en Zimbabue)	



PUBLIQUEN LO
QUE PAGAN

Email: info@pwyp.org

 [@PWYPtweets](https://twitter.com/PWYPtweets)

 www.facebook.com/PublishWhatYouPay

www.pwyp.org

© Publish What You Pay 2020

Publish What You Pay is a registered charity (Registered Charity Number 1170959) and a registered company in England and Wales (No. 9533183).