

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

RESUMEN DEL CASO PRÁCTICO DE PLQP ZIMBABUE

Obrian F. Nyamucherera y Mukasiri Sibanda



PUBLIQUEN LO  
QUE PAGAN

# Resumen del caso práctico de PLQP Zimbabwe

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

April 2020

Obrian F. Nyamucherera<sup>1</sup> and Mukasiri Sibanda<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ruzivo Development Consulting P/L Zimbabwe

<sup>2</sup> Zimbabwe Environmental Law Association

# Índice

<b>Acrónimos</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción y contexto del país</b>	<b>5</b>
<b>2. Diseño de un sistema subnacional para recaudación de ingresos</b>	<b>6</b>
<b>3. Objetivo y diseño de la campaña de defensa PLQP Zimbabue</b>	<b>7</b>
<b>4. La campaña de defensa PLQP Zimbabue (en curso desde 2011 hasta la fecha)</b>	<b>8</b>
4.1 Reformas de transparencia en el sector minero	8
4.2 Usar datos ya existentes para avivar la campaña de transparencia	8
4.3 Impulso para adoptar e implementar la EITI	9
4.4 Fideicomisos de propiedad de acciones de la comunidad	9
<b>5. Resultados y aprendizajes de la campaña</b>	<b>11</b>
<b>6. Recomendaciones</b>	<b>12</b>
<b>7. Oportunidades para iniciativas de defensa en los próximos tres años</b>	<b>13</b>

## Acrónimos

<b>CBO</b>	Organización basada en la comunidad
<b>CSOT</b>	Fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad
<b>DEP</b>	Proyecto de Extractores de Datos
<b>EITI</b>	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
<b>GoZ</b>	Gobierno de Zimbabwe
<b>IEE Act</b>	Ley de Indigenización y Empoderamiento Económico
<b>IIED</b>	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo
<b>LESD</b>	Desarrollo Económico Local y Social
<b>MMCZ</b>	Corporación de Comercialización de Minerales de Zimbabwe
<b>OAG</b>	Oficina del Auditor General
<b>PLWD</b>	Personas con discapacidades
<b>PLQP</b>	Publiquen Lo Que Pagan
<b>RBZ</b>	Banco de la Reserva de Zimbabwe
<b>RDC</b>	Consejo de Distrito Rural
<b>SOE</b>	Empresas de propiedad estatal
<b>ZELA</b>	Asociación de Derecho Ambiental de Zimbabwe
<b>ZIMRA</b>	Autoridad de Ingresos de Zimbabwe
<b>ZMRTI</b>	Iniciativa para la Transparencia de Ingresos Mineros de Zimbabwe

# 1. Introducción y contexto del país

Este caso práctico se centra en la campaña de defensa de Publiquen Lo Que Pagan (PLQP) Zimbabue para influir en la transparencia de los ingresos mineros y la distribución de beneficios en el sector extractivo de Zimbabue. La campaña PLQP Zimbabue pretendía utilizar los datos que ya eran de dominio público<sup>3</sup> para consolidar la demanda pública de una mayor transparencia y responsabilidad. En segundo lugar, la campaña ejerció una presión constante durante la última década pidiendo al Gobierno que resucitara la Iniciativa para la Transparencia de Ingresos Mineros de Zimbabue (ZMRTI) o que se uniera a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Además, fuera del impulso general por la transparencia del sector minero, la campaña se centró en los fideicomisos de titularidad de acciones de la comunidad (CSOT), pidiendo que se endurecieran las leyes para que los planes fueran obligatorios, generaran una mayor

participación de la comunidad, promovieran la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los CSOT. Un entorno normativo siempre cambiante y fluido 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, Zimbabue todavía no se unió a la EITI ni ha resucitado la ZMRTI. No obstante, el renovado interés político por unirse a la EITI y el constante discurso público sobre la EITI siguen siendo los logros notables de esta campaña sólida y cada vez más ágil. Decidido a implementar el “Enfoque abierto para un Zimbabue empresarial” desde noviembre de 2017, el nuevo Gobierno revocó el marco de Indigenización y Empoderamiento Económico (IEE). El resultado neto es que los CSOT ya no tienen una base legal y el Gobierno ahora solicita la elaboración un nuevo marco de empoderamiento.

<sup>3</sup> Desde la Oficina del Auditor General (OAG), principalmente sobre las empresas mineras de propiedad estatal, el Proceso de Kimberly (KP), a la Agencia Nacional de Estadística de Zimbabue (ZIMSTAT), las declaraciones del presupuesto nacional, los informes anuales integrados generados por las empresas que cotizan en bolsa, la información divulgada de forma voluntaria y los datos de las declaraciones obligatorias para las empresas mineras que cotizan en Canadá y la UE.

## 2. Diseño de un sistema subnacional para recaudación de ingresos

Dado que los derechos mineros son propiedad del estado de Zimbabwe, los ingresos fiscales derivados de la minería le corresponden al Gobierno central. La Constitución de Zimbabwe (Sección 301:3) establece que, al menos, el cinco por ciento de los ingresos nacionales recaudados en cualquier ejercicio fiscal deben ser asignados a las provincias y autoridades locales en términos de su participación en ese ejercicio. Además, los mecanismos de ingresos subnacionales del sector minero de Zimbabwe están regulados por la Constitución a través de la Ley de Gestión de Finanzas Públicas y las respectivas autoridades locales que están regidas por la Ley de Consejos de Distritos Rurales. Antes de la nueva Constitución de 2013, se establecieron mecanismos de participación en los ingresos vinculados directamente al sector extractivo en forma de CSOT, como resultado del reglamento de la IEE de 2010.

El Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (MoFED) es el responsable general de recaudar y efectuar los pagos subnacionales previamente mencionados en nombre del Gobierno de Zimbabwe (GoZ). La Autoridad de Ingresos de Zimbabwe (ZIMRA) ostenta el mandato en nombre del MoFED para administrar los ingresos fiscales de los diferentes agentes del sector extractivo a través

de diversos impuestos como las regalías, pagos en función de los ingresos, el impuesto sobre plusvalías, el impuesto sobre la renta y otros. En cuanto a la recaudación de impuestos por parte del Gobierno central, todas las ventas de minerales las lleva a cabo la Corporación de Comercialización de Minerales de Zimbabwe (MMCZ), excepto en el caso del oro y la plata que entran en el ámbito del Banco de la Reserva de Zimbabwe (RBZ). La MMCZ y el RBZ recaudan regalías en nombre de la ZIMRA. También se efectúan otros pagos directamente a otros organismos gubernamentales en relación con los diferentes impuestos y gravámenes. Luego estos ingresos son asignados por el MoFED anualmente a través de las asignaciones del presupuesto nacional, de acuerdo con la Constitución y la Ley de Gestión Financiera Pública. Los RDC ricos en recursos tienen un espacio jurídico y político limitado para recaudar ingresos de las actividades mineras en sus zonas. No existen regulaciones específicas sobre la representación de género (u otras de diferenciación social) en los organismos encargados de gastar los ingresos subnacionales de Zimbabwe. En ausencia de estas regulaciones, las mujeres y las minorías no están representadas equitativamente, mientras que los políticos y las empresas mineras maximizan sus beneficios.

### 3. Objetivo y diseño de la campaña de defensa PLQP Zimbabwe

---

La actual campaña de defensa PLQP Zimbabwe, que se inició en 2011, contó con un enfoque de múltiples perfiles ya que estaba destinada a los principales interesados del sector extractivo, más concretamente 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. Es importante señalar que PLQP Zimbabwe no contó con una campaña oficial

centrada exclusivamente en la distribución de los ingresos mineros en Zimbabwe. Por lo tanto, esta labor formaba parte de un programa más amplio de gestión fiscal descentralizada. Además de lo expuesto con anterioridad, uno de los grandes ejes de la campaña de defensa PLQP Zimbabwe consistió en la adopción de la EITI, una norma mundial para promover una gestión abierta y responsable de petróleo, el gas y los minerales.

## 4. La campaña de defensa PLQP Zimbabwe (en curso desde 2011 hasta la fecha)

### 4.1 Reformas de transparencia en el sector minero

En general, el marco de transparencia del sector minero en Zimbabwe no cumple los requisitos mínimos establecidos por las normativas aceptadas a nivel global, como la EITI. En consecuencia, los ciudadanos y la sociedad civil carecen del poder de información necesario para formular eficazmente preguntas difíciles al Gobierno y a las empresas sobre cómo se gestionan sus recursos para ofrecer dividendos óptimos que contribuyan al desarrollo nacional. Contemplando este interrogante, ya desde 2012, la campaña PLQP ha procurado realizar una valoración de los datos que ya son de dominio público y que pueden resultar útiles para propiciar cierta tracción de la participación ciudadana y para la rendición de cuentas impulsada por la demanda. El Proyecto de Extractores de Datos (DEP) sirvió de plataforma para esta iniciativa de defensa al dotar a los participantes con los conocimientos necesarios para indagar, analizar y utilizar los datos con los que respaldar los mensajes de defensa y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. Y lo que es más importante, el DEP fue trasladado e integrado

por las organizaciones de base comunitaria (CBO, por sus siglas en inglés) en las zonas ricas en minerales de Gwanda, Mutare, Shurugwi y Zvishavane en Zimbabwe. A través de ZELA, PLQP Zimbabwe resultó esencial para la elaboración de informes de dominio público y también fue clave para la adopción e implementación de la EITI o su versión nacional, la ZMRTI, que fracasó en 2011.

### 4.2 Usar datos ya existentes para avivar la campaña de transparencia

Conscientes de que el estado tiene una presencia significativa en el sector minero como agente, la campaña PLQP aprovechó los informes de la OAG sobre la explotación minera de las SOE y otros documentos previamente mencionados para conseguir información sobre las cuestiones de transparencia y responsabilidad. Al realizar un escrutinio de estos documentos, la mayor revelación fue que los informes de la OAG eran bastante útiles a la hora de exponer la corrupción de las instituciones estatales que están a cargo del sector minero. Estos análisis se utilizaron para diseñar mensajes de defensa basados en datos



sobre la transparencia y la rendición de cuentas en materia de ingresos mineros. Algunos de los aspectos destacados incluyen:

- Divulgación de las contribuciones fiscales mineras.
- Divulgación de los incentivos fiscales y los ingresos no percibidos en el intento de atraer inversiones al sector minero.
- Acuerdos de distribución de ingresos entre el Gobierno nacional y las entidades gubernamentales subnacionales.

### 4.3 Impulso para adoptar e implementar la EITI

En la última década, las campañas de PLQP han estado presionando constantemente al Gobierno para que adopte la EITI o reanude la ZMRTI, una versión domesticada de la EITI<sup>4</sup>. Esto se realizó, principalmente, durante las consultas públicas previas al establecimiento de los presupuestos, con el envío de solicitudes orales y escritas al Parlamento<sup>5</sup>. Además, las plataformas anuales de múltiples interesados a nivel local, provincial y nacional y las indabas mineras alternativas (AMI, por sus siglas en inglés) surgieron como plataformas de concienciación y defensa de las reformas de transparencia en el sector minero<sup>6</sup>. Así pues, la campaña PLQP logró mantener viva la conversación sobre políticas en relación con la EITI/ZMRTI desde 2011 hasta la actualidad. 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, las peticiones realizadas al Parlamento, la elaboración de diversos documentos y una serie de reuniones de alto nivel de múltiples interesados sobre la EITI. Esto propició un entorno que impulsó a los

dirigentes de la EITI, liderados por el presidente de su consejo, a visitar Zimbabwe en octubre de 2019. Si bien hasta la fecha no se han registrado avances tangibles en el empeño de Zimbabwe por unirse a la EITI, la solidez de la campaña de PLQP es un logro notable<sup>7</sup>.

### 4.4 Fideicomisos de propiedad de acciones de la comunidad

Los CSOT se establecieron en términos de la Ley de Indigenización y Empoderamiento Económico (IEE) [Capítulo 14:33] que establece que las comunidades locales cuyos recursos naturales están siendo explotados por cualquier “empresa calificada” deben tener garantizada la participación en dicha empresa<sup>8</sup>. Los CSOT comprenden una escritura de fideicomiso presidida por fiduciarios que incluyen a los líderes comunitarios (jefes y jefes de aldea) y representantes de entidades gubernamentales locales (autoridad local) y diversos grupos de interés (mujeres, jóvenes, discapacitados) de la comunidad. Sus objetivos son facilitar el desarrollo y estimular el crecimiento de la economía local mediante la construcción y el mantenimiento de carreteras, presas, clínicas, escuelas, tanques de inmersión, y la defensa de proyectos de autoayuda, empoderamiento y desarrollo de competencias<sup>9</sup>. 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. Conforme a la legislación (Instrumento jurídico 114 de 2011), las empresas mineras deben ceder el 10% de la participación accionaria de la mina a los CSOT, de forma que los ingresos debían transferirse a estos en forma de dividendos.

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

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

6 Lillian Matsika, Veronica Zano, Dorothy Hove y Ronnie Murungu - Participación comunitaria en la gestión de recursos naturales: Una exposición de los resultados de la minería de las indabas en Zimbabwe. Disponible en <http://www.ssrn.com/link/OIDA-Intl-Journal-Sustainable-Dev.html> ISSN 1923-6654 (en papel) ISSN 1923-6662 (en línea)

7 Se siguen elaborando varios blogs que mantienen viva la conversación pública sobre la EITI, y se están celebrando reuniones sobre la EITI dirigidas a múltiples interesados: <https://www.newsday.co.zw/2020/02/who-wins-if-zim-joins-eiti/>

8 La Ley de Indigenización y Empoderamiento Económico y el Instrumento estatutario de titularidad de acciones de la comunidad (2010)

9 Mabheba, C y Moyo, F (2014) Programa de fideicomiso de titularidad de acciones de la comunidad y empoderamiento: El caso del Distrito Rural de Gwanda, en la provincia de Matabelelandia meridional en Zimbabwe IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Volumen 19, número 1, Ver. XI (Feb. 2014), págs. 72-85 e-ISSN: 2279-0837, p-ISSN: 2279-0845.

Los miembros de PLQP elaboraron diversos documentos de investigación como parte de un proceso para reunir pruebas sobre las lagunas legislativas y prácticas en Zimbabue. Un resumen de las principales conclusiones muestra que los CSOT, al parecer, se establecieron a partir de una añadidura por parte del Gobierno y como respuesta a las críticas de las partes interesadas, incluida la sociedad civil. La ley no obligaba a transferir el 10% de las acciones a los CSOT para cumplir con el requisito de titularidad indígena del 51%. Irónicamente, no existía un verdadero sentido de titularidad comunitaria en los CSOT. El establecimiento de los CSOT se definió por la limitada transparencia, la participación comunitaria y la responsabilidad. Igualmente, se cuestionó la elección de los dividendos como única fuente de ingresos para encabezar el desarrollo económico y social local (LESD).

Mediante una serie de reuniones anuales entre múltiples interesados y organizadas por PLQP de 2012 a 2019, tanto a nivel local, provincial y nacional, vertebradas por las AMI, los planes de beneficios comunitarios de la minería y los CSOT eran un tema de actualidad<sup>10</sup>. Los mensajes clave se referían a la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de los ingresos de los minerales gestionados por los CSOT, las preocupaciones en materia de sostenibilidad y la presión para que las empresas mineras apoyaran a los CSOT. PLQP también involucró al Parlamento, que desempeñó un papel crítico de supervisión para desentrañar las malas prácticas en el establecimiento y la implementación de los CSOT. Los cambios en el Gobierno en 2017 y 2018 trajeron consigo un liderazgo que creía firmemente en la apertura de Zimbabue a los negocios, lo que llevó a la revocación del marco de la IEE que estableció los CSOT

---

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

## 5. Resultados y aprendizajes de la campaña

---

- En el caso de los países que no han adoptado la EITI, los agentes de la sociedad civil deben utilizar los datos de dominio público, como los informes anuales de la Oficina del Auditor General, para promover la rendición de cuentas en el sector extractivo.
- Cuando se trata de influir en la política sobre la EITI, la sociedad civil debe emplear estrategias combinadas, como trabajar con los defensores dentro de los ministerios gubernamentales para lograr su aceptación, los medios de comunicación para sensibilizar al público e influir en las decisiones de política, y aprovechar las consultas públicas previas al establecimiento de los presupuestos.
- Las iniciativas de defensa no deben ser efímeras, sino que deben mantenerse para ejercer una presión constante sobre los encargados de formular políticas para que atiendan el llamamiento de reformas de transparencia para el sector minero como la EITI.
- Las pruebas de la investigación resultan críticas para elaborar una iniciativa de defensa sólida que sea sostenible y efectiva a largo plazo.
- El enfoque sin confrontaciones para la defensa y el diálogo entre múltiples partes interesadas es también fundamental para la defensa de la rendición de cuentas y la transparencia social donde participan diferentes partes interesadas.

## 6. Recomendaciones

---

**A continuación se presentan algunas de las principales recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas en Zimbabwe, las cuales podrían ser utilizadas por otras coaliciones de PLQP que se embarcarán en una campaña de defensa similar.**

- Toda campaña de defensa debería basarse en las realidades contextuales locales, como fue el caso de la campaña de PLQP en Zimbabwe. La necesidad de amplias reformas de transparencia en el sector minero debería conformar el enfoque de la iniciativa de defensa.
- Los datos procedentes de fuentes gubernamentales de acceso público, como los informes de la Oficina del Auditor General y las declaraciones presupuestarias locales y nacionales, deben utilizarse para pedir una mayor transparencia y rendición de cuentas del sector extractivo porque son de acceso público e irrefutables.
- En algunos ámbitos políticos, la defensa ante el Gobierno resulta delicada y debe basarse en pruebas utilizando enfoques menos polémicos que se centren en compromisos a puerta cerrada. Además, el enfoque de las actividades de defensa debe ser discreto, estar respaldado en pruebas y no confrontar la naturaleza delicada de las actividades extractivas en África.
- Es necesario tener una planificación ante la fragilidad por parte del Gobierno y sus acciones, dado que puede introducir nuevas regulaciones que socaven y erosionen los logros de la campaña de defensa. Esto fue evidente en Zimbabwe, donde el enfoque del Gobierno cambió tras la renovación del régimen en noviembre de 2017 y, en este proceso, se deshizo todo lo que había logrado el Gobierno anterior.
- Cuando se ejecutan campañas de defensa, es importante trabajar con el Parlamento y los comités de cartera pertinentes, ya que pueden resultar útiles para garantizar la rendición de cuentas tanto de las empresas mineras como del Gobierno central.

## 7. Oportunidades para iniciativas de defensa en los próximos tres años

---

- Impulsar las reformas de transparencia en el sector minero: la EITI o enfoque gradual.
- Incluso cuando la puerta de la EITI permanece cerrada, todavía hay espacio, aunque limitado, para aprovechar los datos disponibles para la rendición de cuentas.
- Acuerdos de distribución de ingresos: rastrear el dinero para asegurar la transparencia, la gestión equitativa y responsable de los ingresos.
- Los CSOT y el nuevo marco de empoderamiento económico: la búsqueda de un marco de distribución de ingresos que beneficie a las comunidades mineras de manera sostenible.



**PUBLIQUEN LO  
QUE PAGAN**

Email: [info@pwyp.org](mailto:info@pwyp.org)

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

 [www.facebook.com/PublishWhatYouPay](https://www.facebook.com/PublishWhatYouPay)

[www.pwyp.org](http://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).