

TITLE	¿Hacia la transparencia obligatoria en las industrias extractivas?
DOCUMENT TYPE	Website Article (Spanish)
AUTHOR	Jesús García-Luengos
VERSION & DATE	Version 1.0 - February 2012



Una de las consecuencias de la actual crisis internacional, en sus múltiples dimensiones, es la exigencia de una mayor transparencia y rendición de cuentas, tanto en el plano político como financiero. Según esta demanda, la opacidad conlleva abusos de todo tipo e ineficiencia y, por el contrario, la transparencia es clave para el progreso y el buen gobierno. Para los 3.500 millones de personas que viven en los países considerados ricos en recursos naturales - la mayoría con menos de 2 dólares diarios - esta cuestión resulta crucial.

Como consecuencia de la corrupción que impregna en muchos países la gestión de los ingresos procedentes de las industrias extractivas y del papel que han jugado los minerales en determinados conflictos, en los últimos años han tenido lugar diversas iniciativas con el fin de mejorar la transparencia y verificar el origen de algunos minerales vinculados con guerra y violencia. Pese a que los medios de comunicación se han hecho eco en ocasiones de la problemática asociada a los “diamantes de sangre” o al coltán, la cobertura informativa sobre los impactos relativos a la explotación de los hidrocarburos y minerales sigue siendo deficiente. Abundan los análisis centrados en términos de mercados financieros, precios internacionales, inversiones productivas - incluida la especulación con el precio de los cereales -, crecimiento industrial y seguridad energética. Y son muy escasos aquellos que vinculan dicha explotación con las condiciones de vida de las poblaciones de los países ricos en recursos.

Como consecuencia, se dejan en un segundo plano cuestiones tan básicas – y con un peso cada vez más importante en el contexto global – como (por poner algunos ejemplos del continente africano) en qué se traduce para una persona de Guinea-Conakry que su país sea una de las primeras reservas mundiales de bauxita (con la que se fabrica el aluminio); qué impactos está teniendo la explotación del uranio en Níger, con la multinacional francesa Areva a la cabeza; o qué relación hay entre, por un lado, la extracción y exportación de hidrocarburos en países como Argelia, Libia, Nigeria o Angola – países, todos ellos, donde España y multinacionales españolas tiene intereses significativos - y, por otro, los índices de desarrollo humano de estos países.

Igualmente, cuando se trata de establecer medidas que contribuyan a la mejora de la gobernanza transnacional - y que favorezcan realmente a las poblaciones locales - persisten los enfoques parciales y regidos por intereses eminentemente comerciales, económicos y geopolíticos. Los acuerdos entre las elites dirigentes locales y los gobiernos y empresas multinacionales extranjeras (tanto extractivas como entidades financieras) son la piedra angular de todas estas cuestiones. Hay que tener, además, en cuenta que la fuga ilícita de capitales en los países en desarrollo ronda el billón de dólares anuales (cifra que es 10 veces superior a la Ayuda Oficial al Desarrollo) y que los paraísos fiscales son (además de un instrumento al servicio de redes criminales diversas) el entramado en el cual se apoyan ampliamente tanto dichas elites como las multinacionales extranjeras.

Existe, por tanto, un interés público, más que justificado, sobre las transacciones que se generan en torno a las industrias extractivas, y el consiguiente derecho de todos los ciudadanos a la información sobre los flujos económicos derivados y su utilización por los responsables estatales. La transparencia no es el único remedio aplicable, ya que en paralelo tienen que existir avances en muchos órdenes; pero es un proceso central que puede además generar sinergias en otros ámbitos y sectores.

Se trata, para empezar, de que los ciudadanos tengan toda la información precisa para exigir responsabilidades a sus mandatarios respectivos. En este sentido, la buena noticia es que se han producido algunos avances en materia de transparencia. La mala es que los progresos hasta la fecha son claramente insuficientes. Pese a algunos avances de la, todavía reciente, Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE, operativa desde 2006; <http://eiti.org>;) - en la que participan gobiernos, multinacionales, organismos internacionales y sociedad civil -, no hay por el momento resultados imputables a la misma en términos de mejora del buen gobierno, lucha contra la corrupción o reducción de la pobreza. Esto es debido, entre otras razones, a que no se han incorporado mecanismos efectivos de rendición de cuentas, a través, por ejemplo, de los presupuestos estatales, órganos anticorrupción, auditorías independientes o comisiones parlamentarias. Además, el enfoque de la ITIE se limita a la declaración de los pagos por parte de las empresas relativos a tasas, cánones e impuestos y al correspondiente cotejo con los ingresos declarados por los gobiernos, dejando fuera de foco retribuciones importantes como los pagos por licencias y contratos. Actualmente hay 35 países ricos en recursos naturales que están aplicando la ITIE, 12 de los cuales han superado el proceso completo de convalidación.

Uno de los países que ha anunciado su incorporación a esta iniciativa ha sido EEUU, cuya normativa interna, por otro lado, supuso en 2010 un salto cualitativo en materia de transparencia, mediante la aprobación de la ley de reforma financiera (Dodd-Frank Act). Esta norma exige que las compañías mineras, petroleras y gasistas que coticen en el mercado de valores de EEUU hagan público lo que pagan a cada uno de los gobiernos en los que operan (incluyendo licencias y cualquier tipo de contrato). La medida - que es complementaria con la ITIE - afecta al 90% de las mayores compañías de hidrocarburos del mundo y a un 80% de las mineras, independientemente de la nacionalidad de las empresas. Del lado europeo, está pendiente la modificación de la directiva TOD (Transparency Obligations Directive) de la Unión Europea, que, de aprobarse en la buena dirección, podría obligar a las empresas extractivas cotizadas en los mercados de valores de los países miembros a la publicación, en sus informes financieros anuales, de los pagos efectuados a cada uno de los países en los que operan. En España, una Proposición No de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados en 2009 insta al Gobierno a que impulse las modificaciones normativas precisas para que las empresas extractivas que coticen en bolsa informen acerca de los pagos y de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales.

Tanto en el caso de EEUU como en el de la UE, existen presiones importantes por parte de empresas y corporaciones para desactivar la vía de la obligatoriedad en la declaración de dichos pagos. La sociedad civil tanto del Norte como del Sur reclama, por su parte, a los gobiernos occidentales señales firmes en materia de transparencia y normas obligatorias que impliquen, a su vez, un cambio de paradigma, considerado absolutamente necesario.

En cuanto a los minerales vinculados a los conflictos y violaciones de derechos humanos, existen también múltiples lecciones aprendidas. La iniciativa más conocida, el Proceso de Kimberley sobre los diamantes tiene déficit muy graves, a falta, entre otras cuestiones, de una autoridad de control externa e

independiente. Como señala la organización Global Witness, propulsora de dicho proceso y que lo ha abandonado recientemente en protesta por su deriva, determinados gobiernos no están haciendo sus deberes ni tampoco las empresas del sector. La mayoría de los consumidores no pueden saber con seguridad si los diamantes provienen de zonas en conflicto o están vinculados con regímenes cuyas fuerzas de seguridad comenten extorsiones y asesinatos en este ámbito, como es el caso de Zimbabwe. Otro ejemplo es el continuado incumplimiento sobre los procesos de verificación relativos a los minerales que se extraen en la República Democrática del Congo, y la ausencia de sanciones a las empresas infractoras. En enero de 2012, los comisarios europeos de Comercio y Desarrollo de la Comisión Europea anunciaron su compromiso para exigir una mayor transparencia en las cadenas de aprovisionamiento de los minerales procedentes de zonas de conflicto o de alto riesgo, mediante la aplicación de las líneas directrices aprobadas por la OCDE.

En todos los ámbitos reseñados es, por tanto, de la máxima importancia la adopción de medidas firmes y coercitivas. La exigencia de que las multinacionales del sector que cotizan en bolsa declaren los pagos (proyecto por proyecto) que realizan a los gobiernos de los países ricos en recursos naturales debería ser un primer paso de mínimos. También debería estar en marcha el desmantelamiento de los paraísos fiscales, la única medida concreta que instituciones financieras y políticas consiguieron comunicar al mundo al inicio de la crisis, en 2008. Es preciso también dotar de medios y recursos a aquellos movimientos y organizaciones de los países ricos en recursos que reclaman transparencia sobre los ingresos que las elites dirigentes reciben en nombre del conjunto de la población (legítima propietaria de las riquezas minerales).

De lo contrario, la cuestión de la transparencia corre el riesgo de convertirse con el tiempo en un nuevo mantra (a imagen y semejanza de tantos otros, de uso frecuente por los dirigentes internacionales). Mientras el 60% de la población mundial que vive en dichos países - con una importante mayoría viviendo por debajo del umbral de la pobreza - seguirá viendo cómo se esquilman sus recursos naturales, se provocan daños irreparables a sus ecosistemas y una selecta minoría sigue apropiándose de los ingresos resultantes.