

BELÉN DÍAZ

Experta en industrias extractivas de FRIDE

“Las empresas extractivas han disfrutado de barra libre a la hora de negociar las condiciones de los contratos”

☰ CE

Belén Díaz es la principal experta en temas de transparencia de las industrias extractivas en nuestro país. Licenciada en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid), máster en Responsabilidad Social Empresarial (Universidad Alcalá de Henares), con una especialización en Derecho de Asilo y Refugio (Universidad Carlos III), ha trabajado en proyectos de desarrollo en Guinea, Chad, Cuba y Nigeria. Fue coordinadora en el Chad (Intermón-Oxfam) del programa de Buen Gobierno/Petróleo. Colabora habitualmente con la Campaña Publish What you Pay en la promoción de la transparencia en el sector de las industrias extractivas y en la gestión de finanzas públicas en el marco de procesos de desarrollo. Actualmente trabaja con FRIDE que, conjuntamente con Intermon-Oxfam, está impulsando la transparencia y rendición de cuentas de la industria extractiva en nuestro país. Es autora del libro *El precio oculto de la Tierra: impactos económicos, sociales y políticos de las industrias extractivas*, Icaria, 2008.

La transparencia de dinero procedente de las empresas extractivas del crudo es, probablemente, uno de los retos más importantes que tienen que enfrentar los países

productores. Sin embargo, no se aprecian muchos avances en esta materia. ¿Cuáles son los principales obstáculos?

Nuestra experiencia, fruto del trabajo que hemos venido realizando con gobiernos, sociedad civil y compañías, nos ha demostrado que existe una inercia que se arrastra desde hace años, y que tiene que ver con la manera en que las empresas extractivas han estado operando en países en los que faltaba el necesario control; países que padecían un importante déficit democrático y disponían de una legislación muy laxa permitieron el acceso a los recursos en condiciones muy favorables para las empresas petrolíferas. Desde los años setenta a los noventa las compañías operaron con unos márgenes de maniobra muy grandes. En esa época el sector de la explotación de los recursos naturales apenas era cuestión de dominio público en muchos países en vías de desarrollo y, al carecer de esa visión, no se generaron los marcos jurídicos necesarios para poder exigir a las empresas extractoras una gestión más sostenible de los recursos y una distribución más equitativa de los ingresos a las comunidades.

¿Sería muy exagerado decir que las empresas extractivas se han aprovechado de la debilidad institucional de esas naciones y estados?



En mi opinión, esa afirmación no tiene nada de exagerada. Afirmar que las empresas extractivas se han aprovechado de la ausencia de controles suficientes en países con gobiernos corruptos puede parecer duro en el contexto actual en el que tanto se cuida la reputación corporativa, pero esa ha sido la forma de actuar de manera, más o menos generalizada, hasta que comenzaron las denuncias en los años noventa. En muchos casos, especialmente en África, esas praxis han estado alentadas y protegidas por personas influyentes en los gobiernos, que de manera directa o indirecta se beneficiaban del círculo de opacidad-falta de control-corrupción. Es verdad que el primer nivel de responsabilidad corresponde a los gobiernos de estos países ricos en recursos, pero es incuestionable que ha existido y todavía existe una complicidad de muchas compañías petro-



JUAN MANUEL MIRANDA

líferas con las actuaciones corruptas de esos gobiernos; ha existido un aprovechamiento claro de una situación de carencia de regulación para intentar sacar la mayor tajada posible. Esta manera de actuar afortunadamente está cambiando, ya que este tipo de actuaciones ha minado los procesos de desarrollo democrático y ha tenido un alto coste desde el punto de vista de los derechos humanos y del coste reputacional para las empresas. Resumiendo, se podría decir que las empresas extractivas han disfrutado de barra libre a la hora de negociar las condiciones de los contratos y concesiones de explotación, márgenes de beneficios, etc., en situaciones de absoluta opacidad y falta de control. Por supuesto, también ha existido un interés en mantener esa situación de opacidad por parte de los gobernantes de los países productores para enriquecerse personalmente.

En este contexto, el gobierno británico decide en determinado momento impulsar y promover la ITIE. ¿Por qué el gobierno británico? ¿Cuál es la génesis de esa iniciativa? ¿Qué otros actores jugaron un rol importante en esta iniciativa?

La génesis del movimiento de transparencia en las industrias extractivas se encuentra en un hecho que tuvo una gran repercusión mediática: se trata del caso de los “diamantes de sangre”. Como es conocido por todos, la denuncia de la utilización de los diamantes para financiar las guerras en Liberia y Sierra Leona, dio lugar al “Proceso Kimberly”: un marco para certificar el origen limpio de los diamantes con el fin de asegurar a los compradores que los diamantes que estaban comprando no estaban contribuyendo a sostener las guerras en esos países. Algunas ONG que impulsaron el proceso

Kimberly, especialmente Global Witness (a partir de una investigación realizada en 1999 sobre el petróleo y los cuarenta años de guerra en Angola, “A crude awakening”), llegaron a la conclusión de que este proceso de fiscalización e impulso de la transparencia no debería limitarse a los diamantes sino extenderse a todo el sector extractivo de los recursos. El proceso Kimberly es el gran antecedente de la ITIE. Las organizaciones de la sociedad civil se dieron cuenta que el sector extractivo y, en especial, las empresas debían implicarse de manera más activa para incrementar los niveles de transparencia. En el año 2002 se creó la plataforma Publish What You Pay (PWYP) que integró a distintos actores de la sociedad civil, con potentes organizaciones como Transparencia Internacional, Open Society Institute, Human Rights Watch, Oxfam y Cáritas, y

se generó un movimiento de presión muy fuerte del que, finalmente, se hizo eco el gobierno de Tony Blair que, en la Cumbre de Desarrollo de Johannesburgo del 2002, lanzó la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), como una propuesta innovadora para crear un marco voluntario y de diálogo con el fin de impulsar la transparencia. Por tanto, es cierto que fue el gobierno de Tony Blair el que lanzó la iniciativa, pero ésta viene precedida por un trabajo y un proceso de investigación muy fuerte por parte de una serie de organizaciones.

La exigencia de que la ITIE esté impulsada por todos los actores involucrados (gobierno, sociedad civil, empresas) es una característica muy positiva, pero también se ha convertido en una excusa hábilmente esgrimida por las empresas petrolíferas para no dar pasos a favor de la transparencia cuando los gobiernos de los países productores adoptan una posición más pasiva. ¿Cómo se podría obligar o incentivar a las empresas a tener un rol más activo en esta materia?

Lo primero que me gustaría resaltar es que, en mi opinión, la ITIE ha proporcionado un marco absolutamente revolucionario que ha permitido hablar de temas que antes constituían auténticos tabúes. Que hoy en día podamos estar hablando de estos asuntos es, sin ningún género de dudas, un paso de gigantes. Por otra parte, el hecho de que la comunidad internacional haya apadrinado la ITIE con la validación del Banco Mundial está proporcionando unos niveles de intercambio que eran imposibles de imaginar hace años. El marco de la ITIE ha permitido poner encima de la mesa temas muy importantes en países con altísimos índices de represión. Esto es una auténtica revolución. El hecho de poder aspirar a estos niveles de diálogo en Congo Brazaville, Gabón o Guinea Ecuatorial es extraordinario. En apenas siete años se ha pasado de no poder pronunciar la palabra petróleo por miedo a ser represaliado a poder abordar temas de gran envergadura y exigir rendición de cuentas a los gobiernos.

Es cierto que el funcionamiento de las mesas ITIE es lento, que existe una gran burocracia, que la puesta en marcha del mecanismo de la ITIE no se realiza al ritmo deseado, pero es que para conseguir esos avances se requiere, entre otras cosas, capacitar adecuadamente a los diversos

interlocutores. Hay que tener en cuenta que muchos de los funcionarios de los países productores de petróleo, encargados de gestionar los recursos petroleros, y gran parte de la sociedad civil y de los miembros de los parlamentos nacionales que deben liderar el escrutinio sobre la gestión de los recursos públicos, carecen de la preparación técnica adecuada para interpretar y dominar los complejos contratos petroleros y los términos en los que dicha explotación se está llevando a cabo en su país. Que todas las partes implicadas



La ITIE ha proporcionado un marco

absolutamente revolucionario que ha permitido hablar de temas que antes constituían auténticos tabúes.



La mayoría de las empresas extractivas,

utilizan el mecanismo de la ITIE como una herramienta para mejorar su imagen corporativa.

puedan llegar al mismo nivel de preparación y calificación técnica no es sencillo y lleva tiempo.

Frente al régimen voluntario impulsado por la ITIE se suele contraponer la campaña a favor de una regulación forzosa y más completa alentada por Publish What You Pay (PWYP), ¿no le parece que un sistema voluntario es poco realista cuando muchos de los países ricos en hidrocarburos continúan en manos de élites políticas corruptas (Guinea Ecuatorial) o populistas (Venezuela y Bolivia)? De hecho, si no me equivoco, Nigeria ya ha introducido el régimen obligatorio de la ITIE.

Está claro que si la ITIE fuese un marco obligatorio marcaría un antes y un después en el ritmo de conseguir resultados. Personalmente soy partidaria de una regulación y pienso que llegará antes o después. Entre otras cosas, ya hay una iniciativa en los Estados Unidos, una pro-

puesta de ley para obligar a las empresas petrolíferas a publicar sus cuentas. La tendencia es avanzar hacia un régimen regulado, obligatorio.

Repsol es nuestra principal empresa en el sector extractivo. A parte del compromiso formal de firmar la ITIE, ¿qué otras medidas podría impulsar la compañía para impulsar más la transparencia y la lucha contra la corrupción en todas sus operaciones?

La mayoría de las empresas extractivas, Repsol no es una excepción, utilizan el mecanismo de la ITIE como una herramienta para mejorar su imagen corporativa. Sin duda, Repsol no debería limitarse a una declaración de adhesión a la ITIE (que ya realizó en 2003), sino actuar de manera activa para mejorar la información sobre las transacciones financieras que mantiene con los gobiernos de los países en los que opera, publicando de manera desagregada y país por país los pagos que realiza a los gobiernos; debería impulsar activamente el desarrollo de las mesas ITIE en cada país en el que opera y fomentar la creación de mesas allí donde no haya, participar en los foros internacionales de la ITIE y contribuir a la identificación de soluciones a largo plazo. Sin embargo, creemos que los gobiernos de los países donde tienen su sede las compañías petrolíferas deben crear los incentivos necesarios para que las compañías se comprometan más. Por tanto, el actor que puede provocar los mayores avances son los gobiernos de los *home countries* de las empresas extractivas, es decir, el gobierno español en el caso de Repsol.

¿Conoce usted alguna empresa petrolera que sea ejemplo de buenas prácticas en su política de transparencia y rendición de cuentas?

Hay algunas prácticas interesantes como la de Total en Congo Brazaville; esta empresa decidió voluntariamente hacer público sus pagos al gobierno de ese país y, cuando el gobierno de Congo protestó, les respondieron que no violaban ningún tema de confidencialidad bajo el argumento de que su país se había adherido a la ITIE, y si bien no había habido ningún avance desde la adhesión la empresa interpretaba que el marco de la ITIE le obligaba. Conocimos este tipo de ejemplos de buenas prácticas en la reunión de la ITIE en Túnez en 2008, sobre transparencia en el sector

en el norte de África, reunión a la que sorprendentemente no acudieron Repsol, ni el gobierno español, pese a los intereses estratégicos que tienen en la región.

¿Por qué el resto de las empresas no siguen el ejemplo de Total? ¿Qué argumentos dan para no hacer públicas sus cuentas?

Las empresas alegan que no pueden publicar sus transferencias porque esa información es confidencial y podría perjudicarlas al desvelar su estrategia corporativa y sus ventajas competitivas. En realidad, se trata de un argumento que no se sostiene. Nadie se cree que la información sobre transparencia en los pagos pueda poner en peligro la estrategia de la empresa, y, si esa eventualidad se diese, existen muchas formas de hacer pública la información sin comprometer la estrategia. No se está pidiendo que se desvele el modelo de negocio sino los pagos de las transferencias financieras. Lo que se solicita a la empresa es que revele lo que paga en concepto de royalties, lo que corresponde al impuesto de sociedades, etc. Desvelar esta información es la mejor manera de mostrar que no se tienen “cajas negras” para pagos y comisiones ilícitas.

¿No le parece incongruente y al mismo tiempo significativo que en el extenso y detallado informe de RSC de 225 páginas, Repsol dedique sólo diez líneas a hablar de su compromiso con la transparencia y los criterios de la ITIE? Por otra parte, en ese mismo informe se dice que son “parte activa en los grupos de trabajo que eventualmente se formen”.

Repsol no está jugando un papel activo a la hora de impulsar la ITIE. No participan de manera activa en las reuniones estratégicas de la ITIE (Oslo 2006, Túnez 2008, Doha 2009) y esto es muestra de su falta de compromiso hasta la fecha. Es verdad que en el 2003 se adhirió a la ITIE, pero en términos de compromiso real y de participación, de estar presente en los foros, de debatir las dificultades, de tomar medidas, y en definitiva, de publicar pagos, lo cierto es que, hasta ahora, el desempeño de Repsol en ITIE ha sido bastante pobre. En los últimos meses, la compañía parece que ha expresado mayor interés en avanzar en transparencia y ha sido receptiva a algunas invitaciones que se le han cursado para debatir sobre la cuestión, pero habrá que ver cómo evoluciona en los próximos meses. Esta evolución creo que se debe en

gran parte al trabajo de organizaciones como Intermón-Oxfam, que ha sido muy crítica con la actuación de la empresa en relación con las comunidades indígenas, y que ha participado activamente en las últimas juntas generales de accionistas de la compañía española reclamando que la compañía aumente sus niveles de transparencia y juegue un rol mucho más activo.

¿Cree que una buena práctica de las empresas petroleras sería publicar en sus informes de RSC los pagos realizados a los gobiernos de manera desagregada y por países, siguiendo la iniciativa presentada por PWYP al Congreso de los Estados Unidos?

Definitivamente. No hay ningún inconveniente ni impedimento legal para que no se hagan públicos todos los pagos, tanto los directos como los indirectos. Por pagos directos me refiero a las transferencias directas a los gobiernos derivadas de la actividad petrolífera: bonus y royalties; luego están los pagos indirectos, que son los que proceden de las actividades empresariales normales, como el impuesto de sociedades, el pago a proveedores, etc. Además está el llamado *cost-oil*, que es el coste por unidad (barril de petróleo) producida. A partir del *cost-oil* se calcula el beneficio. ¿Qué es lo que ocurre? Pues que dentro del *cost-oil* pueden incluirse pagos y comisiones no legítimos. La plataforma PWYP está intentando conseguir que se desglose ese concepto para evitar que las comisiones ilícitas se escondan allí. ¿Qué ocurre con la ITIE? Que el nivel de desglose no llega tan lejos y depende de los miembros de la mesa ITIE nacional el que se ponga luz sobre los costes indirectos y el *cost-oil* o no. Por ejemplo, un país como el Chad ingresa cinco veces más en concepto de costes indirectos que por pagos directos.

La propuesta de ley presentada al Congreso de los Estados Unidos, que usted menciona, se realizó durante la administración anterior gracias al impulso del congresista Barney, que preside la comisión de finanzas del Congreso americano. Este congresista se hizo eco de la petición de PWYP, que exigía que a las compañías petroleras cotizadas se les obligase a publicar sus pagos desglosados por países, y para conseguirlo presentó una propuesta de modificación de la Ley del Mercado de Valores. La nueva administración Obama ha reiterado su compromiso para modificar la ley, lo cual hace concebir esperanzas

que en esta legislatura salga adelante y se obligue a todas las empresas petrolíferas que coticen en los mercados de EE. UU. (que son alrededor del 90% de las existentes en el mundo) a publicar obligatoriamente de manera desagregada y país por país las transferencias con los gobiernos. Si esto sucede, las reglas del juego cambiarán drásticamente.

Nuestro gobierno tampoco ha hecho mucho por impulsar la ITIE en sus políticas de cooperación. Es mucho lo que podría hacerse en este sentido, ¿qué recomendaciones daría a la actual Administración para impulsar este asunto?

Lo primero que debería hacer el gobierno es liderar un proceso de diálogo a nivel nacional que permita definir una política de promoción de la transparencia en el sector extractivo. El nivel de información actualmente existente es muy superficial, y lo es en tanto en la sociedad civil, como en las compañías y en los ministerios correspondientes; el gobierno debe comenzar a vincular políticas estratégicas como la política energética, el apoyo a las empresas españolas en el extranjero o las políticas de cooperación al desarrollo con el impacto de la industria extractiva en los países en vías de desarrollo de manera que se privilegie la transparencia como mecanismo de equilibrio y la coherencia entre las diferentes actuaciones desde el Estado español. La segunda medida más eficaz sería la modificación de la Ley del Mercado de Valores en la misma línea que la propuesta de ley americana. Además, el gobierno debería adoptar todas las medidas contenidas en la Proposición No de Ley sobre transparencia en el sector extractivo pendiente de aprobación en la Comisión de Desarrollo del Congreso de los Diputados. Por último, la tercera línea de acción está relacionada con la capacidad de influencia de España en determinados foros y canales. Por ejemplo, el rol que podría jugar España en América Latina impulsando la transparencia del sector extractivo a través de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo es muy importante. Pero no sólo en los organismos multilaterales de ayuda, también a través de los canales ordinarios. ¿Por qué la diplomacia española no desarrolla a través de sus agregadurías comerciales en Bolivia, Ecuador o Venezuela una estrategia para impulsar la transparencia? □