

La transparencia como remedio a la "maldición de los recursos": Un consenso global y las asignaturas pendientes de España

Desarrollo "En Contexto"

La publicación de FRIDE Desarrollo "En Contexto", proporcionará información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos al desarrollo y analizará las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

La paradójica relación entre riqueza en recursos energéticos y pobreza en desarrollo humano y gobernabilidad que sufren especialmente los países africanos ricos en hidrocarburos, representa un desafío complejo para los países industrializados con elevada dependencia energética. Frente a la "maldición de los recursos" de los países del Sur, muchas veces acompañada por la corrupción y la violencia, se está creando un régimen de transparencia de los pagos por parte de las compañías extractivas multinacionales. Estas nuevas reglas están consensuadas por actores que en otros contextos no suelen colaborar con facilidad, y representan un gran potencial para la gobernabilidad global. A pesar de su sensible interés en la seguridad energética, España todavía se muestra distante a este régimen que, sin embargo, ofrece incentivos importantes para una mayor coherencia de las políticas de la Cooperación Española.

La maldición de los ingresos opacos: Los países del Sur entre la corrupción y la gobernabilidad

La enorme riqueza mineral y energética que albergan en su subsuelo una serie de países pobres no solamente guarda una relación muy débil con su desarrollo humano, sino que incluso parece crear una cultura político-institucional viciada, basada en la corrupción y la inestabilidad. A pesar de que los precios de sus recursos están en alza en el mercado y la sed energética de los países industrializados y emergentes se hace cada vez más ardiente, los países en vías de desarrollo (PVD) suministradores aún no han encontrado una vía exitosa para traducir los ingresos que obtienen en avances en la lucha contra la pobreza.

En especial en el contexto africano existen diversos ejemplos de países ricos en recursos, pero pobres en términos de desarrollo socioeconómico, derechos humanos y gobernabilidad. Casos como Angola, Congo Brazzaville, Guinea Ecuatorial y Sudán demuestran las graves dificultades que tienen algunos países a la hora de aprovechar las enormes ganancias provenientes de la minería y los hidrocarburos para invertir en su futuro como Estado y sociedad.

En los últimos años, esta relación aparentemente paradójica entre riqueza en hidrocarburos, por un lado, y pobreza socioeconómica y fragilidad política, por otro, se está analizando con gran interés. La llamada "maldición de los recursos" aparece junto a síndromes como la corrupción y el clientelismo, una intensificación de la pobreza, un entorno económico inseguro para las inversiones, la degradación medioambiental, la inestabilidad política y sangrientos conflictos internos.¹

¹ Para un resumen compacto sobre el debate y análisis actual sobre la maldición de los recursos, ver Andrew Roser: *The Political Economy*

Entre sus causas destaca una opacidad casi total en la gestión de los ingresos públicos provenientes de la explotación, que se destinan mayoritariamente al mantenimiento de sistemas políticos corruptos, clientelistas y represivos. Con bastante frecuencia en esta epidemia se ven implicadas empresas extractivas multinacionales como colaboradoras, en ocasiones más que pasivas, de graves excesos políticos, financiados con pagos opacos mal camuflados en las cláusulas de confidencialidad de los contratos.²

En la medida en que la seguridad energética preocupa cada vez más a los Gobiernos de los países industrializados, especialmente a los miembros de la Unión Europea,³ emerge un nuevo consenso en torno a la necesidad de mejorar las características políticas, económicas y sociales en los países suministradores, con especial atención a la redistribución de los ingresos, a través de los presupuestos nacionales, hacia la inversión social, productiva y de infraestructura.

Frente al tradicional oscurantismo de los pagos que fluyen desde las empresas multinacionales hacia los Gobiernos nacionales se pretende, a través de una iniciativa internacional acompañada por una campaña de la sociedad civil, impulsar la transparencia de la transferencia financiera hacia los presupuestos del Estado y así crear las bases para una mejor rendición de cuentas de los Gobiernos del Sur sobre sus ingresos.

of the Resource Curse: A Literature Survey (IDS Working Paper 268, abril de 2006)

² Los pagos incluyen el canon por utilización (royalties, un porcentaje del valor sobre la producción), primas de firma de contrato, asignación de yacimientos o por niveles de producción, los dividendos en el caso de empresas con participación pública y los impuestos sobre el beneficio (IVA, aduanas, propiedad, etc.).

³ Recientemente, la Comisión Europea y la Presidencia alemana del Consejo Europeo han publicado una comunicación sobre la relación entre la seguridad energética y el desarrollo, con especial importancia para la próxima Cumbre UE-África que acordará la Estrategia Conjunta entre ambos continentes, ver Joint Background Paper on Energy Cooperation between Africa and Europe (abril de 2007). Para un análisis compacto sobre las políticas europeas en esta materia y su relevancia en términos de democratización, ver Richard Youngs: *La política energética de Europa: Aspectos económicos, éticos y geopolíticos*, FRIDE comentario enero de 2007. También Paul Collier: *Natural Resources, Development and Conflict: Channels of Causation and Policy Interventions* (2003) aporta un resumen de posibles cadenas de causalidades.

Un régimen voluntario: La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE)

Iniciada durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, la ITIE se plantea como un marco voluntario que promueve la creciente apuesta de la comunidad internacional por la transparencia informativa y contable.⁴ La ITIE consiste en una serie de mecanismos voluntarios para la publicación y difusión de los pagos e ingresos para las empresas extractivas y los gobiernos de países

ricos en hidrocarburos. El papel del Gobierno británico, especialmente a través del saliente primer ministro Tony Blair y del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID),⁵ como principal impulsor de la ITIE es fundamental para entender la relevancia de esta iniciativa para el continente africano.

Uno de los aspectos más atractivos de la ITIE es su enfoque multipartito, que le permite fungir como una plataforma flexible y pragmática para actores de muy distintas características. Así, a principios de 2007, la iniciativa es apoyada por siete países industrializados,⁶ seis organismos internacionales,⁷ siete ONG internacionales,⁸ tres asociaciones industriales, 70 empresas inversionistas internacionales y 27 empresas extractivas. Actualmente, sus participantes más inmediatos son los siguientes 22 países suministradores de recursos energéticos y mineros, algunos de desarrollo humano bajo e inestabilidad política crítica:

Región	Países ricos en recursos participantes de la ITIE	Índice Desarrollo Humano 2006 ⁹		Índice de Estados Fallidos 2006 ¹⁰			Total
		Bajo	Medio	Crítico	Peligroso	Sin analizar	
África	Camerún, Chad, República Democrática del Congo, República del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guinea, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Sierra Leona	8	6	6	6	2	14
América Latina y Caribe	Bolivia, Perú, Trinidad y Tobago	–	3	–	2	1	3
Asia del Este y Pacífico	Mongolia, Timor Leste	–	2	–	1	1	2
Europa y Asia Central	Azerbaijón, Kazajstán, Kirguistán	–	3	–	3	–	3
Total		8	14	6	12	4	22

⁴ Así, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han promovido la lucha contra la corrupción a través de distintos mecanismos, entre los que destacan el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI en 2001 y los Índices de Gobernabilidad del BM de 2003 y 2006. Por su parte, el Grupo de los Ocho (G8) se ha pronunciado sobre la transparencia en sus Declaraciones de Evian Fighting Corruption and Improving Transparency (2003) y de Sea Island Fighting Corruption and Improving Transparency (2004).

⁵ El DFID aún está gestionando la secretaría de la ITIE en estrecha colaboración con el BM y el FMI, pero en septiembre de 2007 se abrirá la secretaría independiente de la ITIE que tendrá sede en Oslo y un enlace en Berlín. A partir de esta fecha, la ITIE contará con personal propio que actualmente se está seleccionando.

⁶ Alemania, Australia, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Noruega y Países Bajos.

⁷ Banco Africano de Desarrollo (BAD), Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), BM, FMI, G8 y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

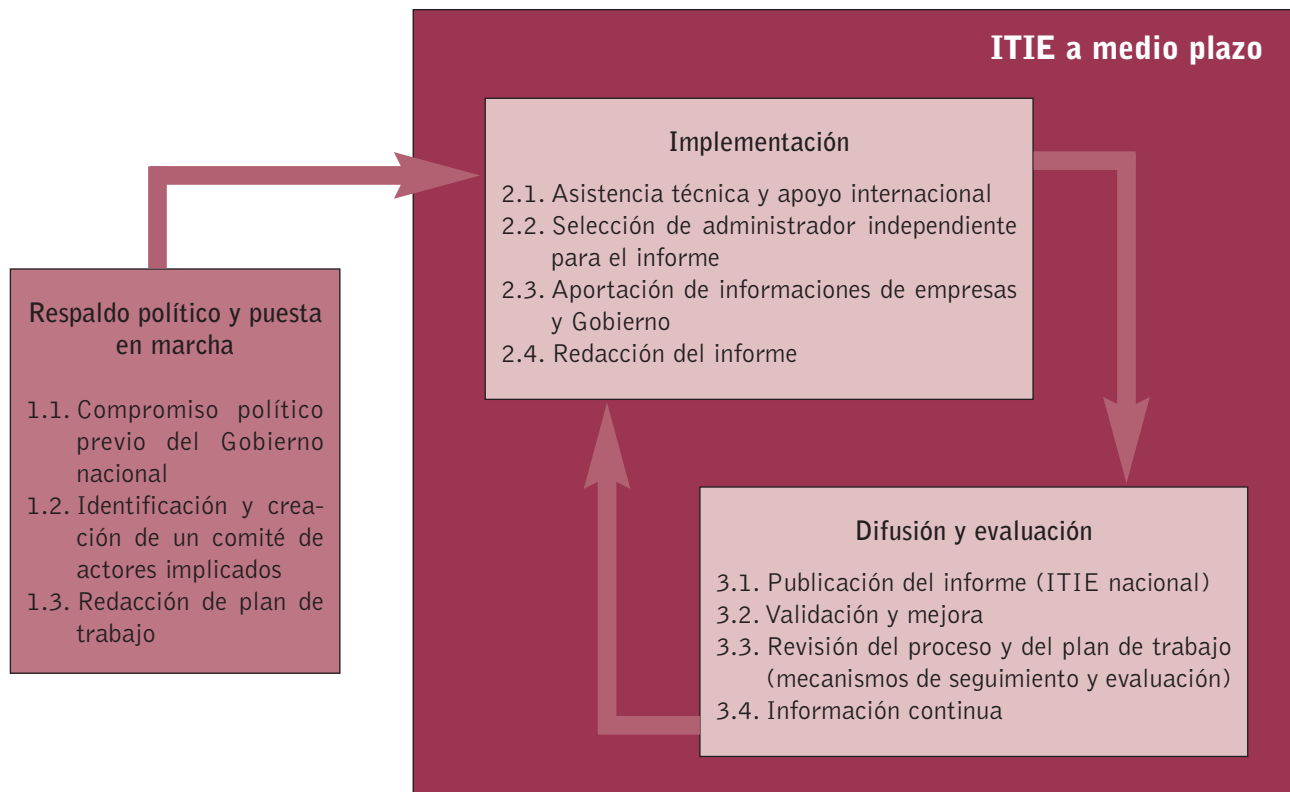
⁸ Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD), Georgia Revenue Watch and NGO Coalition "For Transparency of Public Finance", Global Witness, Open Society Institute, Publish What You Pay, Revenue Watch Institute y Transparency International.

⁹ Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Informe de Desarrollo Humano - Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua (2006).

¹⁰ Ver Foreign Policy / The Fund for Peace: Failed States Index (2006). Para una descripción y debate en castellano de este último ver: Índice de Estados Fallidos, Foreign Policy Edición española (junio 2006). Un debate conceptual detallado sobre el concepto de Estados frágiles se encuentra en: Stefan Meyer: Estados frágiles, documento base del ForoAOD de FRIDE, enero de 2007, y en: Susan Woodward: Estados frágiles: Explorando el concepto, FRIDE comentario diciembre de 2005.

En base de unos principios y criterios¹¹ acordados en sendas conferencias de 2003 y 2005, la ITIE pretende mejorar la gobernabilidad en estos países mediante la creación de un régimen voluntario que se aplica a nivel nacional y tiene como resultado principal la publicación y verificación de un informe de país sobre los pagos realizados por las empresas y de los ingresos fiscales procedentes del petróleo, gas y minerales. Se

trata de un proceso sencillo, pero sensible a las demandas y condiciones de todos los actores implicados al mismo tiempo que eficaz en la apertura de espacios para la transparencia. De especial importancia es el papel del comité de *stakeholders* en el que participan actores públicos, privados y del tercer sector, tanto del Norte como del Sur. El siguiente esquema refleja los pasos previstos a nivel nacional:¹²



Tratándose de procesos nacionales, el grado de aplicación de esta hoja de ruta es diverso y demuestra la complejidad para avanzar hacia nuevas reglas de juego cuyos detalles deben ser concretados y consensuados en cada país. De los 22 países participantes, en marzo de 2007, solamente tres (Azerbaiján, Mauritania y Nigeria) han alcanzado la fase de presentación del informe de país.

De los restantes, unos diez países aún no han creado un comité de actores, aspecto que forma parte de la fase inicial del proceso nacional de la ITIE. Aunque la diversidad de países y contextos regionales crea una gran riqueza de experiencias y soluciones adaptadas, no cabe duda de que los progresos en la puesta en marcha de la ITIE son aún muy lentos y fragmentados.¹³

¹¹ Los principios explican la justificación de una relación favorable entre la gestión transparente de los recursos naturales, por un lado, y el desarrollo económico y la gobernabilidad, por otro. Los criterios introducen mecanismos concretos de funcionamiento de la publicación y validación de los datos sobre pagos e ingresos en el sector extractivo, incluyendo la participación de la sociedad civil y el liderazgo del Gobierno nacional. Para más detalle, ver principios y criterios de la ITIE (2003 y 2005)

¹² La figura se ha elaborado en base del manual publicado por ITIE en 2005.

¹³ En octubre de 2006, se publicó una revisión profunda de los avances en los distintos países en base de la información aportada por la sociedad civil en los países ricos en hidrocarburos, ver Publique Lo Que Paga (PLQP) / Revenue Watch Institute: Un análisis de la EITI – Perspectivas y recomendaciones de la sociedad civil sobre la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (2006).

Existen varios limitantes para la articulación eficaz de los pasos de la ITIE, que, en primer lugar, se deben a características no favorables de los contextos políticos (por ejemplo, la corrupción abierta y la violencia política en Guinea Ecuatorial, la opresión política en Congo Brazzaville o la conflictividad en el Chad). La introducción de un sistema voluntario de reglas y normas consensuadas en estos contextos, muchas veces carentes de libertades fundamentales, representa al menos un desafío complejo de superar.

Segundo, la creación de este sistema de incentivos para la transparencia requiere la presencia de actores supervisores, especialmente de la sociedad civil, que a veces son reprimidos o ignorados, y en ocasiones no cuentan con experiencias, recursos y capacidades suficientes para realizar un seguimiento cercano adecuado del proceso. En este sentido, existen aún debilidades a la hora de encontrar mecanismos eficaces de supervisión y evaluación de las ITIE nacionales.

Finalmente, la ITIE ha logrado un buen nivel de anclaje en las empresas extractivas radicadas en países de la OCDE, pero existe poca claridad sobre la implicación de nuevos actores, como es el caso de las empresas provenientes de China, Rusia o India.¹⁴ Dado que la ITIE, si no se aplica a todas las compañías multinacionales en un determinado país, puede causar una pérdida de competitividad para las que pretenden publicar sus pagos, la creciente entrada de nuevos actores interesados en realizar pagos opacos y poco dispuestos a fomentar la participación de la sociedad civil representa un riesgo de corromper los incentivos de la ITIE para la transparencia.

A pesar de estos serios desafíos, existe un gran compromiso político con la ITIE, especialmente a nivel multilateral. Además de la implicación actual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la plataforma preferida para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en las industrias

¹⁴ La ITIE ha iniciado un debate interno sobre la capacidad de integrar a los llamados países BRIC (Brasil, Rusia, India, China) en su proceso, ver nota *EITI and the role of the emerging economies* (marzo de 2006). Ver también *Financial Times: Germans demand China signs oil pact* (12 de abril de 2007).

extractivas ha sido el G8. El claro respaldo del Gobierno alemán, que preside al G8 durante el 2007,¹⁵ hacia la ITIE parece asegurar la continuidad a largo plazo del proceso de crear nuevas reglas de la gobernabilidad global en torno a los recursos energéticos y minerales.¹⁶

Una apuesta por la transparencia obligatoria: La campaña Publique Lo Que Paga (PLQP)¹⁷

Frente al enfoque voluntario de la ITIE, la coalición internacional Publique Lo Que Paga (PLQP) reclama obligar a las empresas extractivas, a través de una reforma de las normas internacionales de contabilidad y los mercados de valores, para que publiquen de forma regular y detallada sus pagos a cada país en que operan. PLQP nace a partir de un informe sobre los vínculos entre empresas petrolíferas, corrupción, pobreza y guerra civil en Angola publicado por la ONG Global Witness en 1999¹⁸ y se establece formalmente en junio de 2002, a iniciativa de George Soros y con seis ONG británicas fundadoras.

¹⁵ Ver Nils-Sjard Schulz: *La doble presidencia alemana: ¿Alguna novedad para la agenda internacional de desarrollo?*, FRIDE comentario enero 2007.

¹⁶ Ver posicionamiento del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo: *Using developing countries' natural wealth to combat poverty: EITI – an alliance of governments, civil society and businesses for transparency in the extractive industries* (marzo de 2007), respuesta por escrito del Gobierno alemán (del 22 de noviembre de 2006) a una solicitud de información sobre los contenidos de la presidencia del G8, por parte de Alianza 90 / Los Verdes, e intervención de la Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo del 9 de noviembre de 2006.

¹⁷ El lema original en inglés es Publish What You Pay (PWYP), aún no existe una traducción oficial de la campaña al castellano.

¹⁸ En este documento, se introduce el concepto de "transparencia plena" de las empresas multinacionales que consiste en la publicación de todos los pagos realizados al Gobierno angoleño. Este mecanismo representa la base para las actuales iniciativas internacionales de transparencia en el sector de industrias extractivas. Ver para más detalle *Global Witness: A Crude Awakening The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets* (1999)

La relación con la ITIE merece especial atención, ya que PLQP apoya y vigila el proceso de la ITIE como entidad colaboradora, manteniendo “desde dentro” una postura de crítica constructiva hacia la ITIE como régimen voluntario. Su liderazgo en la representación de la sociedad civil internacional es considerable, ya que agrupa actualmente a más de 300 ONG y grupos de incidencia de 56 países, de los que 10 cuentan con plataformas nacionales.¹⁹

Sin duda, la coalición representa un ejemplo interesante de la vitalidad de las alianzas globales de la sociedad civil del Norte y del Sur. En el contexto de PLQP, las ONG han logrado identificar claramente las ventajas no solamente de la colaboración, sino también de la división del trabajo. Así, las organizaciones de los países miembros de la OCDE concentran sus esfuerzos en las compañías extractivas, las normas de contabilidad internacionales y la transparencia de los pagos, mientras las ONG de países suministradores pretenden promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de sus gobiernos, es decir, a nivel de los ingresos y gastos a través de los presupuestos nacionales.²⁰ Se trata por tanto de dos mecanismos claramente diferenciados (global y local), aunque estrechamente vinculados. En suma, la amplia red institucional de PLQP representa actualmente un peso importante en la balanza de aportaciones e influencias de los distintos actores implicados en la ITIE.

En la actualidad, PLQP está implicada muy activamente tanto en las ITIE nacionales como en el proceso global, con impulsos importantes hacia la mejora de la puesta en marcha. Dentro de la ITIE, la coalición internacional de ONG propone un catálogo de 14 mejo-

ras.²¹ Aparte de recomendaciones sobre las capacidades y liderazgo de los gobiernos y la sociedad civil del Sur y un enfoque más estricto de la transparencia (en contratos y a nivel subnacional), el reclamo de PLQP consiste en tres aspectos centrales actualmente desatendidos por la ITIE:

- Un mayor desglose de los pagos publicados en los informes nacionales (por compañía y contrato firmado)
- La institucionalización del proceso ITIE en leyes estatutarias (nivel nacional, tanto en el Norte como en el Sur), normas internacionales de contabilidad²² y como condicionalidad de la cooperación al desarrollo bi y multilateral.
- La transparencia no solamente en los ingresos de los gobiernos nacionales, sino también en el diseño de los presupuestos de Estado y su posterior ejecución, para así facilitar una gestión de los gastos transparente y responsable.

En la medida en que surgen dudas sobre los avances en una parte de los países ricos en hidrocarburos y el compromiso real de las élites ancladas en la corrupción y el clientelismo, la campaña PLQP apuesta por una mayor ambición en la creación de un marco de actuación institucionalizado y basado en leyes y normas a todos los niveles. Éste debería facilitar no solamente un sistema fiscal transparente y un entorno más seguro para las inversiones, sino una traducción eficaz de la riqueza natural en el desarrollo humano y la gobernabilidad, a través de los ingresos y gastos transparentes y orientados hacia la inversión social y productiva.

¹⁹ Ver listado actualizado de la coalición de PLQP. Entre las ONG internacionales con sede en España se encuentran Amnistía Internacional, Ayuda en Acción, Cáritas, Oxfam, Save The Children y Transparencia Internacional, pero actualmente Intermón Oxfam y la Fundación Ecología y Desarrollo son los únicos miembros españoles. Existen plataformas nacionales en Azerbaijón, Congo Brazzaville, Estados Unidos, Francia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Nigeria, Noruega y Países Bajos.

²⁰ En este sentido, se actualizan los lemas para las reivindicaciones de la coalición que incluye también “Publique lo que gana” y “Publique cómo se lo gasta”, ver Henry Parham (PLQP): International Financial Transparency Regimes (febrero de 2007) y Global Witness: Oil revenue transparency: a strategic component of U.S. energy security and anti-corruption policy (marzo de 2007).

²¹ Ver la revisión detallada de la aplicación de la ITIE y todos los procesos nacionales en EITI/Revenue Watch Institute: Un análisis de la EITI – Perspectivas y recomendaciones de la sociedad civil sobre la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (2006).

²² Desde 2006, PLQP está negociando con el International Accounting Standards Board (IASB), una institución privada que, respaldada por un gran número de empresas auditoras y bancos internacionales, diseña y crea estándares de contabilidad y reportes financieros, ver Charities attack standards body over ‘failure to consult’ (septiembre de 2006).

Un proceso compartido del Norte y del Sur: Creando nuevas reglas de juego para la gobernabilidad global

Tanto la ITIE como PLQP apuestan por la lucha contra la corrupción en las industrias extractivas a través de la promoción de la regulación de los pagos e ingresos que se realizan entre compañías del Norte y los gobiernos de países ricos en hidrocarburos del Sur. Se trata de un entorno complejo por la sensibilidad de los intereses de todos los actores, pero no cabe duda de que a partir de ambas iniciativas surge un consenso global sobre la necesidad de luchar contra la “maldición de los recursos” a través de la transparencia y la regulación. Este consenso ha logrado, en primer lugar, aislar a las élites políticas y económicas corruptas e irresponsables que en estos momentos se enfrentan a un sistema de incentivos orientado hacia la transparencia. Segundo, la ITIE es actualmente uno de los escasos mecanismos internacionales que articula compromisos gubernamentales, intereses empresariales y reivindicaciones de la sociedad civil a diferentes niveles, sin perder de vista un enfoque consensuado. Tercero y ligado a lo anterior, la sencillez de la propuesta y su mensaje facilita que todos los actores implicados, de muy diversas características, vean reflejadas sus metas respectivas: Los países occidentales pretenden asegurar el acceso a los recursos al mismo tiempo que contar con Gobiernos viables y estables, las empresas multinacionales temen por su imagen y perciben la corrupción como un fallo del mercado potencialmente peligroso, los donantes de la cooperación prefieren no tener que cubrir las necesidades desatendidas o incluso causadas por los regímenes corruptos, las instituciones financieras internacionales quieren asegurar la viabilidad de sus actuaciones, la sociedad civil del Sur recla-

ma condiciones para invertir los ingresos en el desarrollo y los inversores privados desean un entorno más seguro.

Por último, la presencia activa de PLQP facilita un continuo empuje hacia una profundización y regulación de la transparencia de las transacciones en las industrias extractivas, por lo que el régimen de la ITIE cuenta con insumos permanentes no solamente para su supervivencia sino también para el aprendizaje y la consolidación institucional.

En términos concretos, la transparencia en las industrias extractivas y su relevancia para el desarrollo de los países ricos en crudo está ocupando una posición prioritaria en la agenda de la gobernabilidad global. La dinámica entre el régimen voluntario ITIE y la campaña a favor de una regulación completa por parte de PLQP abre perspectivas favorables para que el proceso gane en institucionalidad a medio y largo plazo, sin que por ello pierda su carácter atractivo para los actores.

No obstante, este consenso se enfrenta aún a importantes desafíos. Sus actores deberán invertir esfuerzos por lo menos en los siguientes aspectos críticos:

Profundizar el carácter global de la ITIE

Sin la implicación activa de los países emergentes, en especial China, Rusia e India, la ITIE no podrá asegurar su funcionamiento, ya que la presencia de actores gubernamentales y empresariales no adheridos al proceso representa un gran riesgo para la validez de sus reglas. Es probable que para poder convencer a los actores no procedentes de la OCDE, la ITIE requiera un mayor grado de institucionalidad con peso específico en las relaciones internacionales y que, tal como reclama la sociedad civil, se adapten las normas internacionales de contabilidad a los requisitos ahora voluntarios de la ITIE.

Reforzar la aplicación de la hoja de ruta de la ITIE

Dos años tras formalización de los principios y criterios, el grado de implementación de los procesos nacionales de la ITIE es aún bajo y en ocasiones no se han dado los pasos iniciales más allá de la expresión del

compromiso del Gobierno. Aparte de las necesidades de asistencia técnica de algunos países, conviene analizar y valorar la predisposición real de otros. Para poder asegurar la validez del consenso global, la ITIE necesita procedimientos de expulsión de países cuyos gobiernos no respeten unos ciertos plazos para ir más allá de la declaración de adhesión al proceso.

Utilizar mecanismos de evaluación y retroalimentación

El diseño actual no ofrece aún suficiente claridad sobre los procesos nacionales a medio y largo plazo. Tras la publicación del primer informe, se cierra un ciclo que requiere nuevos insumos para dar lugar a una dinámica constante entre la recogida de informaciones, la elaboración y difusión de los informes (ver gráfico en página 4). Aún no existen indicadores que puedan medir los avances en la calidad y fiabilidad de la transparencia a partir de la presentación del primer informe, ni modelos de retroalimentación por parte de todos los actores que permitan identificar debilidades y nuevos potenciales.

Abrir espacios para la transparencia en los gastos

La traducción de los ingresos regulados en inversiones gubernamentales transparentes y responsables es aún muy débil, ya que la ITIE no promueve modelos de promoción y revisión en esta dirección. Es probable que la transparencia en los gastos públicos financiados por los recursos naturales tenga que producirse en otros contextos. En este sentido, la vinculación de los ingresos con la nueva arquitectura de la ayuda (especialmente, el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y las reformas de la gestión financiera pública) podría dar lugar a sinergias muy valiosas, además de afrontar las paradojas entre la ayuda y los ingresos petroleros.²³ Las nuevas modalidades de la ayuda

²³ Un debate sobre “los ingresos petroleros no son ayuda sin agencias” se encuentra en Paul Collier: *Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid* (junio de 2005). Recientemente, se ha iniciado una reflexión sobre el efecto de los ingresos por la explotación de hidrocarburos en la relación entre ciudadanía y un gobierno independiente de los ingresos por impuestos, ver Mick Moore: *How does taxation affect the quality of governance?* IDS Working Paper 280 (2007). Para una visión optimista acerca de la capacidad de los países ricos de África Subsahariana en recursos naturales para cofinanciar el alcance de los Objetivos del Milenio a través de inversiones en la infraestructura productiva regional, ver Michael Warner: *Does the Sustained Global Demand for Oil, Gas and Minerals mean that Africa can now fund its Own MDG Financing Gap?*, ODI Briefing Note 6 (septiembre de 2005).

cuentan con experiencias en el diseño y la puesta en marcha de presupuestos de Estado en los países del Sur, que podrían cofinanciarse con los ingresos provenientes de la explotación de los hidrocarburos²⁴ con ciertas garantías de supervisión.²⁵

Reducir el potencial conflicto de intereses últimos entre los actores

Aunque los actores implicados comparten la apuesta por los medios de la ITIE para lograr una mayor transparencia, no coinciden en una definición común del fin último. A modo de ejemplo, el interés de las empresas inversionistas en un entorno económico más seguro difiere de las metas de la sociedad civil en términos de una mayor redistribución social o incluso un cambio de las pautas energéticas actuales. En este sentido, la riqueza de enfoques que han encontrado cabida en el estado actual de la ITIE puede dar lugar a contradicciones importantes. Estas solamente se podrían resolver si los actores lograsen integrar a la ITIE en un modelo ambicioso pero realista de la economía política de la responsabilidad social corporativa. Es decir, si adoptaran una visión más amplia de los papeles adecuados dentro de una alianza entre el Estado, la ciudadanía y el sector privado.

²⁴ La rendición de cuentas es una preocupación compartida por PLQP y el actual debate sobre los nuevos instrumentos de la ayuda. Con respecto a la relación entre las nuevas modalidades y la rendición de cuentas, ver Paolo de Renzio: *Aid, budgets and accountability – A survey article* (2006).

²⁵ Un enfoque interesante para una posible valoración de la gestión de los gastos se encuentra en el Marco de referencia para la medición del desempeño del programa Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA en sus siglas en inglés) en el que participan ocho donantes, entre ellos el BM, el FMI y la Comisión Europea. La participación y el rol de la sociedad civil en las políticas presupuestarias y la rendición de cuentas han sido analizados por Mark Robinson: *Budget Analysis and Policy Advocacy – The Role of Non-Governmental Public Action*, IDS Working Paper 279 (septiembre 2006) y contrastados con estudios-caso en Paolo de Renzio y Warren Krafchik: *The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries* (2007).

Una política exterior española más coherente: Comprender los desafíos y articular compromisos internacionales

La implicación de actores españoles en el régimen y la regulación de la explotación de los recursos energéticos y minerales en los PVD es aún muy limitada, ya que el Gobierno actual no se ha adherido a la ITIE y solamente dos ONG están participando en la campaña PLQP.²⁶ De las empresas extractivas radicadas en España, únicamente Repsol YPF participa formalmente en la ITIE.

La escasa vinculación de España a este proceso internacional arroja algunas dudas sobre la coherencia de las políticas, especialmente de la cooperación al desarrollo. A nivel de planificación estratégica, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 no contempla la transparencia de las industrias extractivas ni menciona la ITIE. Únicamente el Plan África 2006-2008 introduce brevemente el apoyo a los procesos nacionales de la ITIE, pero lo plantea como línea de acción para la seguridad energética sin incidir en la transparencia como vector de la gobernabilidad. Así, no implica en este proceso a los actores españoles, especialmente las compañías energéticas, ni plantea mejoras en la coherencia de las políticas, por ejemplo, con respecto a los requisitos del Instituto del Crédito Oficial (ICO) o el Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Por otra parte, lejos de abarcar el consenso global promovido por la ITIE, el Plan

²⁶ Desde mayo de 2007 y a partir de un seminario celebrado en Barcelona sobre Recursos minerales-energía y las demandas de transparencia, existe un grupo de trabajo de varias ONG españolas dedicado a "Derechos e industria extractiva" que sin embargo no participará en la campaña internacional PLQP ni pretende impulsar la ITIE en España.

África, que ha creado cierta polémica entre los actores españoles,²⁷ ignora la relevancia de la ITIE para la gobernabilidad, la paz y la lucha contra la pobreza.

Esta actitud distante sorprende en vista de que, en diciembre de 2005, el Congreso de los Diputados aprobó, a iniciativa de Convèrgencia i Unió, por unanimidad una Proposición No de Ley (PNL)²⁸ que insta al Gobierno español a apoyar la ITIE mediante los siguientes mecanismos:

- Aportaciones económicas al fondo de funcionamiento de la ITIE (EITI Multi-Donor Trust Fund),
- La promoción de la iniciativa entre las empresas españolas,
- La modificación de la Ley de Mercado de Valores para exigir a las empresas extractivas cotizadas la publicación de sus pagos, y
- La aplicación de la condicionalidad de transparencia informativa para países ricos en hidrocarburos que son receptores de la Cooperación Española.

Por otra parte, la ONG británica Global Witness, fundadora de la campaña PLQP, lleva a cabo desde 2005 una campaña de incidencia en el Gobierno español para lograr su apoyo a la ITIE en términos muy parecidos a la PNL.²⁹ También pide la transposición de una nueva directiva del Parlamento y el Consejo europeo sobre la obligación de la transparencia informativa que pide a los Estados miembros de la Unión Europea que fomenten la publicación de los pagos que realizan las compañías extractivas a los gobiernos.³⁰

²⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC): Plan África 2006-2008, ver para un análisis más detallado sobre este plan estratégico los documentos disponibles en la sección de África Subsahariana del Foro AOD de FRIDE.

²⁸ Proposición No de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 2005.

²⁹ Global Witness: España y la promoción global de la transparencia informativa sobre los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, documento no disponible en línea.

³⁰ Esta directiva establece en el punto 14 que "el Estado miembro de origen debe alentar a los emisores (...) cuyas actividades principales se encuentran en la industria extractiva a que, en los informes financieros anuales, revelen los pagos realizados a los Gobiernos." Ver para más detalle Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004 sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado.

Hasta la fecha, el mandato parlamentario, la presión por parte de Global Witness y la directiva europea no han logrado impulsar un compromiso de España con la ITIE. Según indica en una carta de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno dirigida a la ONG británica, el Gobierno español considera que el Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas³¹ aporta suficientes recomendaciones sobre la transparencia de las empresas españolas activas en los PVD.³² No obstante, este código voluntario no ofrece ningún mecanismo para la actuación en países de fragilidad político-institucional, ni especifica procedimientos de publicación, supervisión y revisión de los pagos realizados a sus gobiernos. En otras palabras, a pesar de la presencia, en ocasiones conflictiva, de empresas extractivas españolas en países como Guinea Ecuatorial³³ y Bolivia,³⁴ hoy en día el Gobierno español no facilita un espacio mínimo para debatir ni promover la ITIE entre los actores implicados. Este desinterés gubernamental choca con el amplio compromiso del Gobierno con la seguridad en el acceso a los hidrocarburos que amenaza dominar todos los niveles de la política exterior.³⁵ Con este trasfondo, el Gobierno español se encuentra aún muy lejos de las propuestas europeas sobre la seguridad energética y el desarrollo, recientemente planteadas en una comunicación del Consejo y la Comisión Europea como preparación de la Cumbre UE-África que se celebrará en noviembre de 2007 en Lisboa.³⁶

³¹ Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas, aprobado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en mayo de 2006.

³² Respuesta por escrito del Director del Departamento de Política Económica de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, 19 de abril de 2007 (no disponible en línea).

³³ A partir de la polémica visita a España del presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang, en noviembre de 2006, se ha iniciado un debate cada vez más intenso sobre la política exterior con este país. A modo de ejemplo, ver FRIDE: La política exterior y de cooperación de España en Guinea Ecuatorial: Relevancia de los principios democráticos y el papel de la sociedad civil, informe de conferencia (diciembre de 2006) y Mario Esteban: Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial, Memorando Opex 33/2007 de la Fundación Alternativas (febrero de 2007).

³⁴ A modo de ejemplo, ver un reciente informe de Intermón Oxfam sobre las actuaciones de Repsol YPF en: La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas - Recomendaciones a Repsol YPF para la elaboración de una política y procedimiento de relación con Pueblos Indígenas (abril de 2007)

³⁵ Para un análisis detallado de la dependencia y seguridad energéticas en el contexto español, ver Gonzalo Escribano: Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE, documento de trabajo Real Instituto Elcano (diciembre de 2006)

³⁶ Presidencia Consejo Europeo y Comisión Europea: Joint Background Paper on Energy Cooperation between Africa and Europe (abril de 2007)

Sin duda, vista la importancia del sector extractivo y el elevado grado de dependencia energética de la economía española, la ausencia de España en la ITIE representa una oportunidad no aprovechada todavía para formar parte de un régimen pragmático como un posible pilar de la gobernabilidad global. Actualmente, no se detectan obstáculos serios para un apoyo español de la ITIE, pero sí existen suficientes incentivos a nivel político, por ejemplo con respecto a la coherencia de la proyección española en los países ricos en hidrocarburos. Otra meta podría ser la superación de paradojas en la relación con estados frágiles como Angola y Guinea Ecuatorial, especialmente entre la lucha contra la pobreza por parte de la Cooperación Española y la promoción de inversiones españolas en ámbitos sensibles.

El renovado espíritu de la Cooperación Española se encuentra principalmente en condiciones de apoyar el consenso global sobre la transparencia como remedio de la "maldición de los recursos". No obstante, en vista de los escasos progresos actuales hacia una implicación en la ITIE, España puede optar por afrontar las siguientes tareas pendientes:

Aumentar y profundizar la capacidad de análisis y comprensión de la relación entre gobernabilidad, recursos naturales y desarrollo humano, especialmente en África Subsahariana. El incremento de la presencia española en los países africanos ricos en hidrocarburos debería acompañarse de una valoración específica de la dinámica compleja entre industrias extractivas y el desarrollo, para lo que se requieren enfoques claros e integrados en un análisis integral.

Revisar las propuestas de la coherencia de las políticas para incluir mecanismos respectivos a las inversiones en contextos marcados por una cierta fragilidad político-institucional. El informe del Consejo de Cooperación de 2006 sobre la coherencia de políticas³⁷ no menciona específicamente la actuación de los distintos Ministerios españoles en países frágiles o

³⁷ Consejo de Cooperación al Desarrollo: El cumplimiento del principio de coherencia de las políticas (julio de 2006). La sección de coherencia del ForoAOD de FRIDE ofrece varios documentos clave del debate sobre la coherencia como aspecto de una cooperación más eficaz.

fallidos, pero representa una buena base para diseñar nuevas complementariedades y sinergias. Vistas las características adecuadas del grupo de trabajo establecido en el seno del Consejo, el nuevo informe de 2007 podría aportar una primera valoración a esta problemática específica.

Identificar y potenciar las capacidades de liderazgo de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) con respecto a la coherencia externa de las políticas, especialmente de actuaciones sensibles que otros Ministerios promueven y/o avalan en Estados frágiles. A nivel institucional, aún existe un amplio margen de mejoras con respecto al análisis, la valoración, la capacidad de negociación y la rendición de cuentas como parte de una coordinación eficaz de la coherencia de las políticas. Especialmente, el rol de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) como órgano asesor y evaluador de la Cooperación Española requiere todavía un refuerzo más decidido. Junto con una mayor visibilidad del Consejo de Cooperación, la DGPOLDE debería asumir una coordinación más horizontal, por ejemplo con respecto a los daños colaterales que algunas actividades de otros Ministerios españoles causan en el desarrollo humano y la gobernabilidad.

Aprovechar los foros multipartitos existentes para debatir y analizar la ITIE con los actores implicados. Existen una serie de iniciativas orientadas hacia la responsabilidad social corporativa, entre ellas el Foro de Expertos de Responsabilidad Social de la Empresa (coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y la Mesa de Diálogo Social. A pesar de que

actualmente la promoción de buenas prácticas se concentra principalmente en la proyección nacional, estas plataformas representan un marco adecuado para debatir la ITIE y una adhesión por parte del Gobierno español.

Iniciar desde la SECI un diálogo con otras agencias europeas implicadas en la ITIE. Dado que la Cooperación Española está ganando importancia en la ayuda internacional, es importante reconocer su papel de protagonista en la coherencia de las políticas. Existen experiencias acumuladas por otros organismos, como el británico DFID y la noruega NORAD,³⁸ que se pueden aprovechar para crear mecanismos integrales e integradores de promoción de la transparencia en las industrias extractivas que logren superar resistencias de actores poco acostumbrados a la colaboración en foros multipartitos.

Integrar la transparencia como aspecto de la gobernabilidad y su relación con el desarrollo humano en la planificación estratégica del siguiente período. El acercamiento a estas temáticas complejas debería profundizarse, especialmente con respecto a la lucha contra la pobreza y la gobernabilidad (capacidades sociales e institucionales). El nuevo Plan Director 2009-2012 puede no solamente incluir la lucha contra la corrupción, sino también vincularla con una mayor coherencia de políticas. Dada la relevancia para esta región, también el nuevo Plan África debería enfocar los contenidos de la ITIE de forma más integral y concreta, además de reflejar con más claridad la actual dinámica euroafricana en torno a los recursos energéticos y el desarrollo.

³⁸ A partir de su propia condición de productor petrolero, Noruega está actualmente cooperando en aspectos relacionados con la gestión de recursos, el tratamiento de los ingresos y la protección medioambiental con más de 20 PVD suministradores de petróleo en el marco de su programa Oil for Development, iniciado en septiembre de 2005. Sobre esta línea de actuación se ha publicado recientemente una evaluación específica, ver Danish Energy Authority: Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance: Case Studies Regarding Mozambique, Bangladesh, East Timor and Angola, NORAD Evaluation Report 1/2007. Las experiencias de los actores noruegos en Angola se analizan a fondo en Arne Wiig y Madalena Ramalho: Corporate social responsibility in the Angolan oil industry, CMI Working Paper 8 (2005).

Este informe fue realizado por Nils-Sjard Schulz, Investigador asociado y consultor independiente en cooperación al desarrollo

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org