

Documento de posicionamiento:

Transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva

1. Trabajo conjunto de Intermón Oxfam-FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) e Intermón Oxfam han dedicado a lo largo de los últimos años crecientes esfuerzos para analizar y comprender el impacto de la industria extractiva en los procesos de desarrollo y reducción de pobreza en los países ricos en recursos naturales. Nuestro trabajo nos ha llevado a la conclusión de que esta industria ha propiciado importantes atrasos en el desarrollo humano y económico de los países ricos en este tipo de recursos, sobre todo africanos, a pesar de los abultados beneficios que genera la explotación de los hidrocarburos y minerales.

La “maldición de los recursos” ha puesto en evidencia prácticas generalizadas en este sector que han alimentado a menudo la corrupción, exacerbado los conflictos internos, arrinconado los derechos de las comunidades más vulnerables y debilitado el desarrollo institucional y económico de los países ricos en recursos naturales, lo que ha tenido repercusiones devastadoras en la vida de las personas más pobres.

Sin embargo, Intermón Oxfam y FRIDE compartimos la convicción de que el desarrollo transparente de esta industria a lo largo de toda la cadena extractiva, entendida desde la fase de las negociaciones de los contratos hasta la inversión de los ingresos que los gobiernos obtienen de esta industria en políticas de desarrollo, puede contribuir a la mejora de las condiciones de vida de millones de personas.

Desde este convencimiento nace el deseo, el compromiso y la pertinencia de trabajar de manera conjunta para **apoyar y difundir la adopción de políticas y mejores prácticas que favorezcan la transparencia del sector**. Así, desde diciembre de 2007, mantenemos un intercambio continuo sobre nuestras actividades de análisis, investigación, asesoramiento político e incidencia en esta materia. Como fruto de ello surge **una visión compartida sobre el rol que debe jugar España en el buen funcionamiento de esta industria en aquellos países de su órbita de influencia ricos en recursos naturales**.

Respetando sus respectivos mandatos y ventajas comparativas, nuestras organizaciones trabajarán conjuntamente para impulsar el desarrollo de esta visión, a través de dos líneas de trabajo:

- Fomento del diálogo y del debate acerca de la transparencia en industrias extractivas, de sus soluciones y del rol de los actores españoles.
- Aprendizaje, intercambio de mejores prácticas, elaboración de propuestas.

2. Visión sobre la transparencia en las Industrias Extractivas

Las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) generan enormes recursos en los más de 50 países en vías de desarrollo altamente dependientes de esta actividad. Este potencial financiero podría traducirse en importantes avances en el desarrollo humano y económico de millones de personas si los recursos generados se invirtieran de manera transparente y eficaz en políticas de reducción de la pobreza. Sin embargo, los datos son otros: 2/3 de la población pobre del mundo

viven en países ricos en recursos naturales; la mitad de los países productores de petróleo de la OPEP son hoy más pobres que hace 30 años; y en África los países sin recursos naturales crecen 4 veces más que los ricos en estas materias primas.

La ausencia de transparencia y de rendición de cuentas en toda la cadena extractiva ha provocado un desequilibrio inadmisibile entre la riqueza proveniente de la explotación de los recursos naturales y el escaso desarrollo humano y económico de sus poblaciones. En todo ello ha jugado un papel determinante la opacidad que ha caracterizado a este sector en:

- los procesos de licitación y negociación de los contratos;
- los pagos que efectúan las compañías a los gobiernos productores por diferentes conceptos (royalties, bonus, impuestos sobre utilidades etc.);
- las cantidades ingresadas por los gobiernos como consecuencia de la explotación de los recursos naturales;
- la gestión pública de estos ingresos y la ausencia de control en dicha gestión.

Es por ello que FRIDE e Intermón Oxfam valoran especialmente los esfuerzos de la comunidad internacional en desarrollar políticas y prácticas a favor de la transparencia como, por ejemplo, la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE).

3. Rol de España

Consideramos que para el verdadero saneamiento de la industria extractiva y la definitiva cura de la "maldición de los recursos", es necesaria la concurrencia de la voluntad de los gobiernos de los países ricos en recursos naturales, de las compañías, de los organismos internacionales, de la sociedad civil y de los gobiernos de origen de las multinacionales (que son a su vez los principales consumidores de energía y donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo).

En este sentido, consideramos que los países, como España, que asumen al mismo tiempo estos tres roles (donante/ consumidor de energía/ país origen de multinacionales que operan en países sin transparencia), pueden jugar un papel determinante en la provisión de un entorno favorable a la transparencia. Frente a la complejidad del problema de la corrupción en el sector extractivo, los países como España tienen una posición privilegiada para coordinar sus políticas internas (AOD/apoyo a la internacionalización de empresas/ incidencia a través de las agencias multilaterales/ etc.) a través de las cuales pueden generar incentivos potentes que coadyuven a un cambio de prácticas en favor de la transparencia.

La adhesión en diciembre de 2007 del Gobierno español a la ITIE supone un hito sumamente positivo que permitirá a España formar parte de un proceso internacional de concertación multipartito (gobiernos, empresas extractivas, organismos de financiación internacional y sociedad civil) orientado a conseguir formulas de consenso sobre transparencia, particularmente en la generación y gestión de los recursos extractivos.

Asimismo, esta adhesión, va a propiciar una mayor visibilidad e influencia a nivel internacional de nuestro país en temas de transparencia y buen gobierno, abriendo nuevas perspectivas, responsabilidades políticas y espacios de liderazgo (por ejemplo, en América Latina) para nuestro Gobierno, en su apuesta por un modelo progresista de gobernabilidad global. Para aprovechar esta enorme oportunidad y asegurar una efectiva y coherente adhesión española a la ITIE, consideramos que el Gobierno español necesita consolidar su papel como actor relevante de la ITIE en los siguientes aspectos:

1) El carácter integral de la ITIE, en el que los Gobiernos del Norte asumen una responsabilidad específica para el éxito de la iniciativa, hace necesario un impulso hacia la participación efectiva y coherente de los distintos ministerios que mantienen intereses en el sector de las industrias extractivas. Frente al actual protagonismo de la Cooperación Española (que en su Borrador de Plan Director 2009/12 señala expresamente a la ITIE como una fórmula para el fomento y apoyo de espacios para el diálogo y la acción conjunta entre los actores sociales, económicos y políticos de los países), es necesario que el compromiso con la ITIE se articule a través de una **política de Gobierno** que, liderada por el Ministerio de la Presidencia, abarque e implique de forma activa a los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Economía y Hacienda (que apoyó la iniciativa desde su origen ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y de Industria, Turismo y Comercio, todos ellos con profundas responsabilidades en las materias de la ITIE que deben ser puestas en práctica de forma dialogada y efectiva.

2) Consideramos especialmente importante que España ponga en práctica la **filosofía multi-stakeholder de la ITIE** a nivel nacional, buscando la interacción proactiva con todos los actores, y especialmente con las empresas extractivas españolas. Para ello, sugerimos el establecimiento de **una mesa de diálogo (Gobierno, empresa y sociedad civil) sobre la transparencia en el sector extractivo** en la que se puedan intercambiar visiones y estrategias de cara al diseño y desarrollo de políticas y prácticas que favorezcan la transparencia tanto en España como en los países de nuestra órbita de influencia.

3) La adhesión a la ITIE forma parte de un mandato parlamentario expresado por parte del Congreso de Diputados en la **Proposición no de Ley (PNDL)** de diciembre de 2005. Esta PNDL representa el marco en el que el Gobierno español debe actuar en materia de transparencia en las industrias extractivas. Para complementar la adhesión de España a la ITIE, y demostrar el **compromiso real del Gobierno con la transparencia**, es necesario cumplir con las demás propuestas de la PNDL, particularmente:

- La modificación de la **Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores**, para exigir a las empresas extractivas cotizadas en la bolsa española la publicación de todos los pagos realizados a los gobiernos de los países donde en los que operan. Esta modificación situará a España en sintonía con otros países, como Estados Unidos, que ya están avanzando en este sentido.
- La promoción y el apoyo al establecimiento de **normativas en el marco europeo e internacional** que exijan a las empresas extractivas la publicación de los pagos efectuados en los países en los que operan, a través de la modificación, en particular, de la Directiva 2004/109/CE 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 (Directiva TOD). En este mismo marco de trabajo se incluye la modificación de las Normas Internacionales Financieras (International Accounting Standards).
- La **promoción de la adhesión de las empresas extractivas españolas a la ITIE**.
- La promoción de la adopción de **condiciones de transparencia** tanto a empresas como a gobiernos, en los órganos multilaterales que prestan asistencia o ayuda a estos países y promover, en el seno del Banco Mundial, medidas de transparencia en la financiación de proyectos vinculados a las industrias extractivas.