

# TENER Y NO TENER

Administración de los recursos  
naturales en el siglo XXI



■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

[www.boell-latinoamerica.org](http://www.boell-latinoamerica.org)

**POR:**

Patrick Alley  
Celio Bermann  
Luke Danielson  
Heidi Feldt  
Sudha Mahalingam  
Alejandro Nadal  
Chandran Nair  
Samuel Nguiffo  
Silas Siakor

# TENER Y NO TENER

---

Fotos:

Página 9 – Vista aérea de un aserradero.

El Khmer Rojo en Camboya financia sus actividades mediante el comercio de la tala ilegal.

Página 11 – Una mina rústica en la Provincia de Kananga, República Democrática del Congo.

© *Global Witness*

---

Tener y No Tener. Administración de los recursos naturales en el siglo XXI

Un memorando de la Fundación Heinrich Böll. Por Patrick Alley, Celio Bermann, Luke Danielson, Heidi Feldt, Sudha Mahalingam, Alejandro Nadal, Chandran Nair, Samuel Nguiffo y Silas Siakor  
Editado por la Fundación Heinrich Böll

Primera edición, Berlín 2007

© *Heinrich-Böll-Stiftung*

Todos los derechos reservados

Composición; diseño de cubierta: *blotto design, Berlín*

Impresión: *agit-druck, Berlín*

Fotos: *Global Witness*

Contacto: *Heinrich-Böll-Stiftung*, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin

Tel. (+49[0]30) 285340 F 28534109 Correo electrónico [info@boell.de](mailto:info@boell.de); [www.boell.de](http://www.boell.de)

ISBN 978-3-927760-64-6

**Fundación Heinrich Böll**

# **Tener y No Tener**

Administración de los recursos naturales en el siglo XXI

Un memorando de la Fundación Heinrich Böll

---

Por Patrick Alley, Celio Bermann,  
Luke Danielson, Heidi Feldt,  
Sudha Mahalingam, Alejandro  
Nadal, Chandran Nair, Samuel  
Nguiffo y Silas Siakor

---

Estamos muy agradecidos con Irina Abramova, Helmut Asche, Jörg Haas, Gavin Hayman y otros en *Global Witness*, Korinna Horta, Mahnaz Malik, Henry Parham, Roger Peltzer, Kristina Steenbock, Mark Taylor y a todos cuantos participaron en la mesa redonda de expertos, por sus comentarios y aportaciones al Memorando.

# ÍNDICE

01	—	PREFACIO
03	—	RESUMEN EJECUTIVO
06	—	DEMANDAS POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES AL G8
10	—	<b>I UN MEMORANDO PARA EL G8</b>
11	—	<b>II DESAFÍOS PARA EL SECTOR DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL SIGLO XXI</b>
13	—	<b>III MEJORANDO LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS PARA EL DESARROLLO</b>
16	—	<b>IV MEJORANDO LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES</b>
18	—	<b>4.1</b> La necesidad de transparencia
21	—	<b>4.2</b> Estándares
23	—	<b>4.3</b> Recursos conflictivos
25	—	<b>4.4</b> Normatividad en el sector financiero
26	—	<b>V BOSQUES – ES TIEMPO DE CAMBIAR</b>
28	—	<b>VI ANEXO: COMPENDIO DE INICIATIVAS VIGENTES</b>
30	—	<b>6.1</b> Esquemas de certificación – Proceso-Kimberley; FSC (Forest Stewardship Council)
31	—	<b>6.2</b> Transparencia – EITI; PWYP
33	—	<b>6.3</b> Códigos voluntarios de conducta y RSE – Principios voluntarios sobre seguridad y derechos humanos; Pacto Mundial; ICMM
34	—	<b>6.4</b> Instituciones financieras – Banco Mundial / salvaguardas de la CFI; EIR; Principios Equator y Principios Wolfsberg
35	—	<b>6.5</b> Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales
38	—	<b>6.6</b> Las normas de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos
40	—	<b>6.7</b> Forest Law Enforcement and Governance (FLEG)
42	—	<b>6.8</b> Reformar los acuerdos bilaterales y multilaterales IISD Modelo para un Acuerdo Internacional sobre Inversión para el desarrollo sustentable.

## SIGLAS

## GRUPO REDACTOR

“El gran problema de África también es su mayor esperanza. ¿La explotación de sus recursos seguirá financiando el conflicto y la corrupción o todos podemos canalizar esos mismos recursos hacia el desarrollo sustentable para su futuro?”

**Edward Zwick**, Director de "*Blood Diamond*"

“El mayor riesgo planetario de nuestro tiempo es el cambio climático, la pobreza mundial, los conflictos a causa de los recursos y la proliferación de armas de destrucción masiva. Una gestión socialmente responsable y ecológicamente sustentable es crucial para afrontar estos riesgos planetarios interrelacionados. El G8 debe considerar muy detenidamente las ideas y sugerencias incluidas en este memorando relativo a la administración de los recursos mundiales.”

**Jürgen Trittin**, Ex Ministro Federal de Medioambiente,  
Integrante del *Bundestag for Bündnis 90/Die Grünen*

“Felicitaciones a la Fundación Heinrich Böll. Su memorando sobre política para recursos naturales pone de manifiesto la principal contradicción: explosión de la demanda y ausencia de justicia. Ello requiere asumir la acción directa dirigida a terminar con dicha contradicción para preservar la paz y promover los derechos humanos. El memorando establece demandas específicas que trascienden la cumbre del G8 para dirigirse a toda la comunidad internacional. Espero que este documento reciba la atención que merece y se actúe en consecuencia.”

**Ute Koczy**, integrante del *Bundestag*, oradora sobre políticas para el desarrollo de la Alianza 90/Los Verdes

“En el así denominado ‘triángulo de la administración’, la sociedad civil, además del Estado y la comunidad empresarial, tiene un rol importante que desempeñar en lo que se refiere al manejo sustentable de los recursos. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil deben ser competentes para cumplir con su función como ‘guardianes’ políticos y de las empresas, por ejemplo, en el contexto de su participación en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). El memorando de la Fundación Heinrich Böll retoma dos desafíos presentes importantes: por un lado, promueve diálogo entre los grupos de la sociedad civil provenientes de distintos países, alentando con ello el intercambio de experiencias y, por el otro, hace especial hincapié en el diálogo con actores de países como China y la India, sin los cuales el uso sustentable de los recursos en el ámbito mundial ya no es concebible. Es de esperar que los gobiernos de los estados integrantes del G8 escuchen la voz de la sociedad civil, que como tal encuentra aquí una expresión unida y clara.”

**Peter Eigen**, Presidente de la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) y fundador de *Transparency International*.

# PREFACIO

Creemos que la transparencia, sustentabilidad, equidad y administración justas de los recursos naturales es esencial para la paz y el desarrollo sustentable en todo el mundo. La administración de los recursos naturales es de alta prioridad en la agenda del G8. Sin embargo, desde nuestro punto de vista lo que falta son verdaderas ideas reformadoras.

En ocasión de la presidencia alemana del G8 en 2007, LA FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL ha organizado un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil de países tradicionalmente consumidores de recursos, como es el caso de la Unión Europea y Estados Unidos, con países ricos en recursos naturales, como las naciones del África Subsahariana y actores de las economías emergentes (China, Brasil, Rusia, India y México). El diálogo inició en marzo de 2007 en Berlín con una mesa redonda de expertos en Administración de Recursos en África en el siglo XXI, siendo este memorando como principal resultado.

Con el memorando "TENER Y NO TENER", la Fundación Heinrich Böll persigue dos objetivos:

■ Queremos ofrecer una aportación significativa de la sociedad civil al proceso del G8 y esperar convencer al gobierno alemán y sus homólogos en el G8 para que sigan nuestras recomendaciones de políticas.

■ Deseamos aportar una base para establecer una alianza de la sociedad civil internacional y fortalecer las posiciones de la sociedad civil sobre cuestiones relativas a la administración de los recursos naturales.

El enfoque de este memorando —que incorpora perspectivas trans-seccionales y trans-regionales— y el proceso que desembocó en él, es único. Forma parte de nuestra propia concepción como una fundación política verde que promueve el diálogo Sur-Sur y que fortalece redes en pos de ese propósito. El memorando es un intento de convertir dichos diálogos en un manifiesto político que —tomando en consideración las distintas perspectivas y enfoques— trate de llegar a un acuerdo sobre principios compartidos y herramientas para la acción que nos lleve a una política de recursos equitativa, justa y ecológica. ¡Un proceso difícil, ambicioso y desafiante pero muy gratificante!

Esperamos que sirva como una plataforma mundial para la sociedad civil y que tenga como resultado la participación comprometida en un diálogo entre grupos de la sociedad civil y de otros actores provenientes de los sectores académico, político y empresarial. Asimismo, el memorando nos servirá de base para realizar el trabajo en nuestra oficina matriz y en nuestras 26 oficinas regionales en todo el mundo; trabajo que llegará a todos nuestros asociados y que seguirá desarrollándose en temáticas que vinculan ecología, justicia y democracia.

Berlín, mayo de 2007

**Bárbara Unmüßig**, Consejo Directivo

**Lili Fuhr**, Directora del Departamento de Política Internacional

# RESUMEN EJECUTIVO

No obstante su riqueza en términos de recursos naturales, muchos países en África, Asia y América Latina sufren de creciente pobreza en la medida que la explotación de sus recursos generalmente va acompañada de serias consecuencias ambientales y sociales o incluso violentos conflictos en las regiones productoras, mientras que el paradigma actual de crecimiento económico de las clases consumidoras alrededor del mundo incrementa la presión sobre los recursos naturales.

De qué forma se accede a los recursos, cómo se negocian los contratos y cómo se administran y utilizan los beneficios económicos son factores cruciales en la lucha para aliviar la pobreza. Estos elementos de la administración de los recursos también resultan cruciales para conseguir y mantener la estabilidad nacional y regional, para fomentar verdaderos gobiernos democráticos y para evitar los conflictos. La cumbre del G8 en Alemania es una ocasión apropiada para hacer un llamado a un cambio de política en relación con la administración de los recursos naturales.

Los desafíos para el sector de los recursos naturales en el siglo XXI son numerosos y están estrechamente interrelacionados. Estos incluyen: condiciones macroeconómicas (términos del comercio, regímenes de inversión), cambio climático, altas tasas de consumo, el cenit del petróleo (*peak oil*), seguridad energética, efectos sociales y ambientales, corrupción, abuso de derechos humanos y conflictos a causa de los recursos.

— **CONDICIONES MACROECONÓMICAS PARA EL DESARROLLO.** Hay que establecer nuevas reglas para los inversionistas en el sector de los recursos naturales y hay que hacer que cumplan con las ya existentes, para compartir equitativamente los costos y beneficios entre los países inversionistas y los países ricos en recursos naturales. Los acuerdos internacionales sobre inversión que están en vigor acentúan el derecho de los inversionistas y no los intereses para el desarrollo de los países anfitriones. Hay que reelaborarlos vinculándolos con el desarrollo. Al mismo tiempo, hay que mejorar los deteriorados términos de comercio que alimentan el endeudamiento de los países ricos en recursos.

— **ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.** La corrupción y el mal manejo del ingreso público contribuyen al descontento de los pueblos y a la inestabilidad política. La piedra angular para mejorar la gestión es la transparencia en todos los niveles, incluidos el flujo de los ingresos públicos, contratos y asignación de concesiones. Frecuentemente los recursos naturales han desempeñado un papel importante para el ingreso monetario que mantiene y prolonga conflictos armados. La comunidad internacional está dando a grupos armados y regímenes corruptos acceso irrestricto a los mercados mundiales. Con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como actor clave, la comunidad internacional debe abordar la base económica de los conflictos y guerras, y establecer las reglas y normas correspondientes para controlar los flujos financieros. Un primer paso es acordar una definición común sobre qué significa "recurso conflictivo". Bancos privados y públicos desempeñan un papel central en la red de consorcios monopólicos y empresas porque adquieren y generan dinero proveniente de la corrupción y el crimen, que se utiliza para el lucro personal o mantener los conflictos. En años recientes se ha establecido una red de reglas y normas, sin embargo, los dineros aún encuentran vías para llegar al sistema financiero internacional. Habrá que hacer más rigurosas las reglas y normas vigentes. Asimismo, las iniciativas de transparencia tendrán que cubrir al sector financiero.

**BOSQUES-ES TIEMPO DE CAMBIAR.** Los bosques requieren especial consideración porque los medios de vida de un mil millones de personas que viven en extrema pobreza dependen de los bosques, y más de 350 millones de personas dependen fuertemente de ellos. La enorme importancia ecológica en términos de biodiversidad y cambio climático subraya la necesidad de instrumentar reglas y normas especiales. La exportación a escala industrial basada en el paradigma de explotación forestal en ningún lado ha contribuido al desarrollo sustentable en los países tropicales ricos en recursos. Se ha dado poca oportunidad a otros modelos que son una alternativa al uso de los bosques. El modelo maderero industrial incluso se incrementó por la costumbre de importación indiferenciada en los países consumidores de madera, de los cuales, tan sólo los países del G8 importan cerca de 40 por ciento de la madera procedente de la tala ilegal. Los bosques de la República Democrática del Congo podría ser un punto focal para un cambio de paradigma, y ahora se abre la ventana de oportunidad para actuar, dado que aún no se han asignado grandes concesiones a las grandes empresas madereras.



# DEMANDAS POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES AL G8

Mejorar la administración de los recursos naturales es uno de los principales desafíos que enfrenta la comunidad internacional en el siglo XXI. Los países que constituyen el G8 son actores principales en este sector por lo cual también pueden promover reformas y desencadenar cambios cruciales. Sin embargo, no son los únicos actores involucrados. Cualquier proceso que apunte a la creación y administración de normas o iniciativas tiene que ser incluyente y generar un verdadero diálogo entre iguales, que incorpore desde un inicio el derecho de todos los actores interesados. Para enfrentar estos desafíos y contribuir al desarrollo sustentable y la paz, hay mucho que el G8 puede hacer:

1

El G8 debe hacer un llamado al Consejo de Seguridad de la ONU para que respalde una definición de recursos conflictivos, estrechamente vinculada con una respuesta coherente y proporcional al comercio con ese tipo de recursos, que incluya sanciones específicas y congelamiento de recursos cuando sea apropiado.

2

El G8 debe abandonar el paradigma de explotación maderera comercial como primer mecanismo de manejo de bosques tropicales, especialmente en ambientes con una mala gestión, tomando en cuenta particularmente los vínculos entre deforestación y cambio climático, para lo cual puede tomar como punto de referencia a la República Democrática del Congo. Los gobiernos que constituyen el G8 deben garantizar que sus propias políticas de adquisición exijan que sólo compren madera con un manejo sustentable y productos de madera provenientes de fuentes lícitas.

3

El G8 debe abordar el tema de la transparencia trascendiendo la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), e incorporar la transparencia en los contratos y asignación de concesiones. Estos aspectos deben formar parte del diálogo que el G8 promueve con las economías emergentes en relación con la iniciativa EITI. El G8 debe presionar a las ONU para que respalde la iniciativa EITI.

4

Dado el papel que desempeña como fuente primaria de financiamiento directo e indirecto para el Grupo del Banco Mundial (GBM), el G8 debe garantizar que el apoyo que dé a los proyectos petroleros, de gas y mineros se adhiera a las rigurosas normas ambientales y sociales. El G8 debe exigir que el GBM revise las recomendaciones de su propia Revisión de la Industria Extractiva de 2003 y asegure que existen condiciones de administración adecuada en los países clientes, antes de asignar financiamiento a los proyectos de la industria extractiva.

5

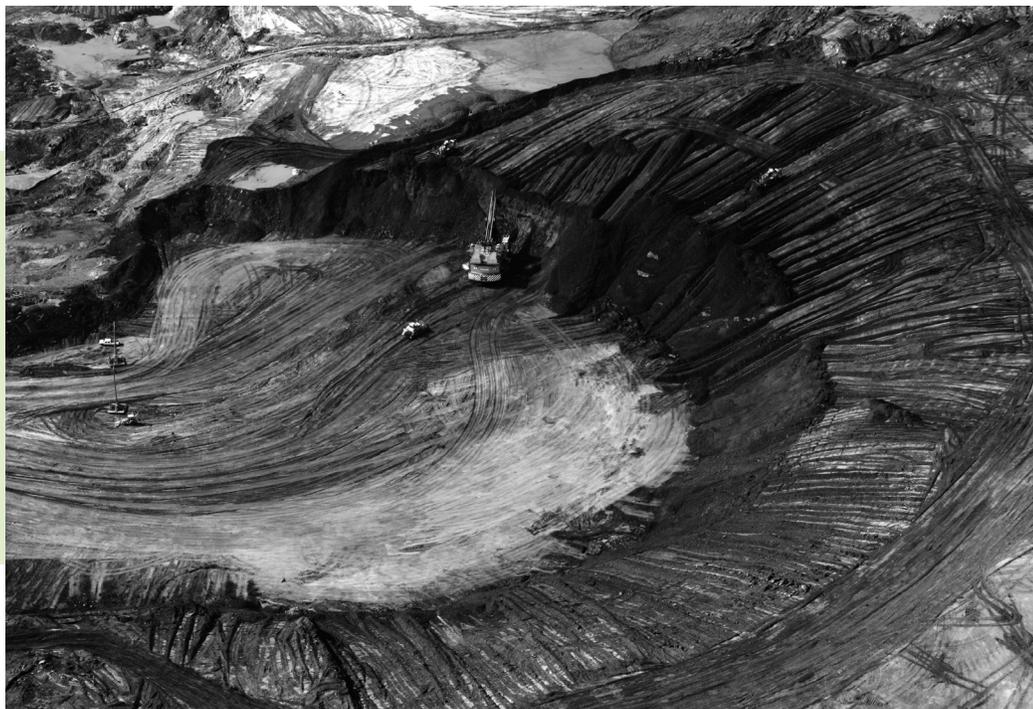
Los dirigentes del G8 deben afirmar claramente la importancia del marco normativo internacional vigente como base de su legislación nacional,<sup>1</sup> asegurar que se cumpla con las normas vigentes en los países integrantes del G8 y garantizar que se demande legalmente a las empresas que violen dichas normas. El G8 debe presionar un acuerdo de la ONU sobre normas y principios internacionales que ponga en igualdad de circunstancias a las empresas del sector extractivo y mejoren la rendición de cuentas con respecto a los derechos humanos, el medioambiente y la normatividad social.

6

Siendo que muchas de las instituciones financieras más influyentes se encuentran en los países que constituyen al G8, dicho grupo debe fomentar reglas obligatorias que eviten transferencias de fondos provenientes de operaciones que han implicado lavado de dinero, al crimen organizado, recursos conflictivos, prácticas de corrupción y proyectos que producen daños sociales y ambientales.

7

El G8 debe garantizar que cualquier "cooperación" futura para la inversión y comercio incluya vínculos con el desarrollo. Asimismo, tiene que examinar de forma crítica todos los acuerdos internacionales sobre inversión que haya firmado con los países en vías de desarrollo ricos en recursos, para examinar si contemplan beneficios para el desarrollo. Además, el G8 debe apoyar iniciativas que tengan por objetivo incrementar la capacidad de negociación de los países anfitriones.



<sup>1</sup> Legislación humanitaria y criminal nacional e internacional; principales normas laborales de la OIT; la convención de la OIT sobre pueblos indígenas y la convención de las ONU sobre derechos humanos así como las normas de la OCDE y acuerdos internacionales sobre normas ambientales.

# I UN MEMORANDO PARA EL G8

Muchos de los países más pobres del mundo —especialmente de África, Asia y América Latina— son ricos en recursos naturales<sup>2</sup> que, de ser bien administrados, podrían crear enorme riqueza, traer más de la tan necesaria estabilidad y serían cruciales para sacarlos de la pobreza. Más de 50 países en desarrollo dependen de las exportaciones de petróleo, gas y recursos minerales, además de recursos renovables como la madera. No obstante, a pesar de su riqueza en recursos naturales, se estima que en estos países más de 1.5 mil millones de personas viven con menos de 2 dólares al día. Doce países dependen fundamentalmente de los ingresos mineros mientras que seis dependen de los ingresos petroleros, todos ellos están ocupan un lugar entre los países pobres más endeudados; 26 de los 36 países petroleros se encuentran clasificados entre los países más corruptos del mundo.<sup>3</sup>

En muchos casos la explotación de la riqueza natural de los países ricos en recursos no ha contribuido al desarrollo sustentable sobre bases amplias. Por el contrario, la mala administración de los recursos naturales ha tenido serios efectos ambientales y sociales en las regiones productoras y, frecuentemente, han contribuido a prolongado conflictos violentos. Hay muy pocos ejemplos donde, bajo condiciones muy específicas, se haya evitado la así denominada "*resource curse*" (maldición de los recursos). Se cita frecuentemente a Botswana, lo mismo que a Noruega (este último entre los países industrializados).

Cómo se acceda a los recursos naturales, cómo se negocien los contratos y cómo se administren y usen los beneficios económicos son factores cruciales en la lucha para aliviar la pobreza. Estos elementos de la administración de los recursos también son cruciales para traer y mantener estabilidad nacional y regional, para fomentar gobiernos verdaderamente democráticos y para evitar conflictos.

El presente paradigma de crecimiento del mundo industrializado y la creciente demanda de recursos naturales de parte de las clases consumidoras en todo el mundo incrementan la presión sobre la base de los recursos naturales. Muy frecuentemente los derechos humanos, la paz y el desarrollo sustentable son sacrificados en aras de los intereses políticos y económicos de los países importadores de recursos naturales. La mala administración del desarrollo de recursos naturales no es un "problema de los productores" o un "problema del consumidor", sino de todos.

El creciente involucramiento de actores provenientes de economías emergentes en el sector de los recursos naturales de África, y en otras partes, coloca el asunto firmemente en manos de los gobiernos de los países productores para crear un punto de partida equitativo y reglas justas para todos. Asimismo, ofrece una oportunidad única para que los países consumidores vayan en pos de sus intereses comunes en un clima de inversión estable, seguridad del suministro y acceso transparente a la base de

<sup>2</sup> Los países "ricos en recursos" se define aquí utilizando la Guide on Resource Revenue Transparency del FMI, según la cual los países ricos en recursos son aquellos donde los hidrocarburos y/o recursos minerales aportan al ingreso público 25 por ciento o más del ingreso fiscal total o donde dichos recursos significan 25 por ciento o más de las exportaciones. IMF Guide, pp. 63-64.

<sup>3</sup> Países "petroleros" se define aquí utilizando la Guide on Resource Revenue Transparency del FMI, véase infra nota 4. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006, disponible en línea en <http://www.transparency.org>; Fondo Monetario Internacional, Guide on Resource Revenue Transparency, junio 2005 (IMF Guide), pp.63-64, disponible en: <http://www.imf.org>

recursos naturales. Todo ello no será posible sin vincular el suministro y la buena administración de los recursos naturales en cuestión. Para ser sustentable el vínculo tiene que establecerse en una diversidad de ámbitos: mundial, regional, nacional y local.

La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de hacer un esfuerzo común para eliminar la pobreza y ha establecido pasos específicos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, hasta ahora se ha logrado muy poco. La importancia estratégica que los recursos naturales tienen para la economía mundial y el papel que desempeñan para el desarrollo de los países hace de éste un sector crucial para alcanzar dichos objetivos.

Este memorando no sólo va dirigido a los gobiernos del G8 sino a los otros países ricos; a los gobiernos de los países económicamente pobres pero ricos en recursos en África y de otras partes del mundo; a los gobiernos de las economías emergentes; a las industrias extractivas y a las organizaciones de la sociedad civil. Hacemos un llamado a todos los actores para que se comprometan a trabajar juntos y garantizar que la inversión y el comercio de recursos naturales sean equitativos, sustentables y transparentes, y verdaderamente beneficien a las poblaciones de los países productores. Asimismo, nosotros nos comprometemos a trabajar en favor de las ideas expresadas en este Memorando.

En muchas partes del mundo los actores de la sociedad civil enfrentan la difamación política y amenazas de sus vidas en la medida que trabajan a favor de la transparencia y buena administración de los recursos públicos provenientes de los recursos naturales. Creemos firmemente que la sociedad civil desempeña un papel fundamental en la promoción de la democracia y el desarrollo sustentable y que requiere un espacio amplio y de libertad para cumplir con su papel.

El Memorando empieza planteando la situación amplia de la administración de los recursos naturales y definiendo los principales desafíos que el sector de los recursos enfrenta en el siglo XXI. Las condiciones macroeconómicas, que se discuten en el capítulo 3, son un factor clave para mejorar la administración de los recursos naturales. Establecen las bases para la discusión de los mecanismos existentes y soluciones en áreas clave de la administración de los recursos naturales, como la transparencia, normas sociales y ambientales, recursos conflictivos y el sector financiero. Los desafíos en el sector forestal exigen establecer un conjunto de soluciones de políticas diferentes, lo cual se discute en un capítulo por separado. Cada una de las secciones concluye estableciendo los desafíos para el G8 y aportando recomendaciones políticas específicas. Las principales recomendaciones para el G8 las enlistamos al inicio del Memorando. Buscamos que el anexo detallado —un compendio de iniciativas, mecanismos y normas vigentes— sea un manual y aporte para mayor información.

## II DESAFÍOS PARA EL SECTOR DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL SIGLO XXI

Al inicio del siglo XXI, el sector de los recursos naturales enfrenta varios desafíos interrelacionados. La forma como se manejen dichos desafíos decidirá si este sector será una fuente de desestabilización, destrucción y corrupción o contribuirá al desarrollo sustentable de las sociedades y comunidades humanas, y al medioambiente.

La extracción de recursos está íntimamente vinculada con el cambio climático, que muchos ven como la mayor amenaza ambiental que la humanidad enfrentará en este siglo. La extracción de hidrocarburos y carbon proporciona combustible de origen fósil que una vez quemado termina en la atmósfera, ocasionando así el calentamiento global. Otras operaciones mineras son intensivas en uso de energía con emisiones significativas de gases de efecto invernadero. Finalmente, la extracción de madera libera carbón en la atmósfera que previamente estaba almacenado en los bosques y suelo. Por ejemplo, las emisiones de CO<sub>2</sub> proveniente de la deforestación y quema en la región del Amazonas son la principal aportación brasileña al cambio climático y hay creciente evidencia que dicho cambio está secando los bosques. En Brasil, cerca de 70 por ciento de las emisiones provienen de la deforestación. La selva tropical amazónica está amenazada por sequía, incendios, tala ilegal y destructiva, y desmonte de tierras.

Dada la urgencia que existe para combatir el cambio climático, la continua expansión del sector de recursos con el modelo

actual de desarrollo, simplemente no es una opción. Habrá que dejar algo del carbón fósil en la tierra y es necesario proteger y restaurar los bosques. Hay que usar todos los recursos de forma más eficiente.

Las altas tasas de consumo de las clases consumidoras en Europa, América del Norte, Japón y Australia dejan la huella ecológica más pronunciada en este planeta y contribuyen enormemente al cambio climático. El modelo de crecimiento económico vigente no es sustentable y cada vez lo será menos en la medida que nuevas clases consumidoras en países como China, India, Brasil o México rápidamente se apropiarán del modelo occidental. Si bien durante decenios la sobreoferta y caída de los precios habían caracterizado al sector de los recursos, ahora estamos atestiguando el rápido incremento de los precios y la preocupación por el abastecimiento de recursos en el largo plazo. En el sector petrolero, que es vital para la economía mundial, la inminencia del "cenit del petróleo"<sup>4</sup> llama crecientemente la atención.

Frecuentemente se ve a África como una de las "últimas fronteras" mundiales, con una vasta base de recursos naturales. La competencia por el acceso a los recursos naturales africanos ofrece al continente una gran oportunidad de crear riqueza, y la inversión es necesaria para el desarrollo. Sin embargo, si dicha competencia resulta en una "carrera hacia el precipicio" entonces puede poner en riesgo la paz y estabilidad en la región. Los desafíos que

<sup>4</sup> El asunto del "cenit del petróleo" no tiene que ver únicamente con la cantidad de reservas de petróleo en el mundo sino con la capacidad productora. De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, la demanda de petróleo en el primer trimestre de 2006 fue mayor (85.2 mb/d) que la oferta (84.5 mb/d). <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2006/key2006.pdf>.

implica la administración de los recursos deben enfrentarse con base en el mutuo reconocimiento de los legítimos intereses de todas las partes para tener acceso confiable a recursos vitales.

La extracción de recursos es un proceso muy destructivo cuando se maneja mal. Los ingresos provenientes de la extracción de recursos contribuyen al riesgo de la enfermedad holandesa <sup>5</sup> y es una fuente permanente de corrupción. La rendición de cuentas tiende a ser muy débil en estados cuyos ingresos fiscales dependen más de la extracción de recursos que de la recaudación de impuestos. En muchos casos, la población ha cosechado algunos beneficios de la extracción de recursos, sin embargo, es muy raro que se haya conseguido verdadero progreso económico invirtiendo en otros sectores de la economía. En otros países, el ingreso producto de la extracción de recursos ha llevado a creciente tensiones entre las regiones ricas en recursos y los gobiernos centrales.

Son frecuentes los efectos ambientales y sociales negativos que van de contaminación limitada de lugares específicos a contaminación a gran escala y, en ocasiones, a degradación indirecta de ecosistemas. Entre estas se incluyen: filtraciones de hidrocarburo, accidentes en oleoductos y plataformas, manejo de desechos que podrían afectar la calidad del agua y hábitat, degradación de suelos y contaminación del agua. Proporcionalmente, los pobres dependen más de la subsistencia de los recursos, por ello la degradación ambiental

tiende a tener mayores consecuencias para ellos. Esto ciertamente será el caso en la medida que los efectos del cambio climático sean más visibles. Esto implica un problema serio de justicia ambiental.

La creación y la distribución desiguales de la riqueza podrían llevar a un periodo de agitación social y, en casos extremos, a conflictos violentos. La región rica en diamantes en Kono, Sierra Leona, la región en el delta del Río Níger rica en hidrocarburos en Nigeria y las principales regiones productoras de madera en la región sureste de Liberia son clásicos ejemplos.

El abuso de los derechos humanos asociado con la minería y el sector petrolero generalmente es resultado del uso de las fuerzas de seguridad (públicas y privadas) contra los manifestantes locales. Asimismo, en términos sociales el sector de los recursos puede ser muy perjudicial. Frecuentemente atrae trabajadores migratorios, lo que destruye las economías locales y la estructura social de la población local. Prostitución, alcoholismo y VIH/SIDA se expanden rápidamente en dichas circunstancias, dado que hay desequilibrios repentinos en las relaciones de género.

La Revisión de las Industrias Extractivas (2003), <sup>6</sup> auspiciada por el GBM aportó una serie de recomendaciones valiosas diseñadas para garantizar inversión equitativa y favorable para el medio ambiente en el sector de la extracción de recursos. El informe final de la

---

<sup>5</sup> La desindustrialización de la economía de una nación ocurre cuando el descubrimiento de recursos naturales aprecia el valor de la moneda de esa nación, lo que tiene como consecuencia que los bienes manufacturados sean menos competitivos con los de otras naciones, incrementando las importaciones y reduciendo las exportaciones. El término se originó en Holanda después del descubrimiento de yacimientos de gas en el Mar del Norte. ([http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch\\_disease](http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_disease) - 15.3.07)

<sup>6</sup> *Striking a Better Balance*, 2004. En 2003, el Grupo del Banco Mundial comisionó la revisión de sus políticas y proyectos en las industrias extractivas, nombrando a Emil Salim, ex ministro del medio ambiente de Indonesia, para presidir este proceso. Durante el

revisión concluyó que: “La principal diferencia entre los estados ricos en recursos que están bien y aquellos que están en malas condiciones es la calidad de las instituciones y políticas públicas. Si los gobiernos no son corruptos actúan con decisión para que su moneda no esté sobrevaluada, promulgan políticas contra cíclicas, manejan adecuadamente la caída de los ingresos públicos y promueven las necesidades de la población pobre; los ingresos públicos provenientes del desarrollo de hidrocarburos, gas y recursos minerales pueden contribuir a aliviar la pobreza.”

Los principales sectores que se abordan en este documento son hidrocarburos, gas e industria minera. También se incluyen bosques que por sí mismos exigen un conjunto diferente

de soluciones de política. Todas estas áreas contribuyen a lo que se ha llegado a conocer como “Resource Curse” (maldición de los recursos). Sin embargo, la naturaleza de los recursos es moralmente neutral: sea que los recursos naturales sean una maldición o una bendición depende totalmente de cómo y quién los maneja. África, aunque increíblemente rica en recursos naturales sigue siendo económicamente pobre, lo cual ilustra una falla colectiva, mundial, en la forma de abordar satisfactoriamente el tema de los recursos. En años recientes se ha observado grandes avances, con el establecimiento de procesos como el Proceso Kimberley (KP, por sus siglas en inglés) y la iniciativa EITI (véase anexo), los cuales, sin embargo, siguen siendo intentos que sólo rasgan la superficie del problema de la administración de los recursos.

### III MEJORANDO LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS PARA EL DESARROLLO

El sector de los recursos sólo podrá convertirse en una fuerza para el desarrollo sustentable si se reducen sus efectos sociales y ambientales, y si la distribución de sus beneficios y costos se distribuyen equitativamente. Políticas macroeconómicas sensibles orientadas a la responsabilidad social y ambiental aportan el contexto necesario para una buena administración de los recursos naturales.

Una fuerza crucial es el papel de la inversión, particularmente la inversión extranjera, para seguir políticas de desarrollo. Es imperativo que las reglas e instituciones que norman los flujos internacionales de inversión sirvan de marco efectivo que garantice que la inversión contribuya al desarrollo sustentable de los países ricos en recursos naturales.

Los regímenes de inversión son el contexto macroeconómico que enmarca todos los aspectos de la administración de los recursos naturales. Sin inversión no hay producción de recursos, no hay exportaciones, no hay utilidades.

Los instrumentos legales y políticos mas importantes para la promoción y protección de la inversión extranjera directa son los acuerdos internacionales sobre inversión (AII). La vasta mayoría de AII, se basa en un paradigma que se remonta a unos 50 años. Este modelo está sesgado hacia la protección de los inversionistas más que a los objetivos de desarrollo de los estados anfitriones. De hecho algunas formas de acuerdos internacionales sobre inversión podrían socavar la capacidad de los gobiernos para regular la salud pública y el medioambiente partiendo del interés público. En consecuencia hay que reformular los AII para que atraigan inversión que contribuya a los objetivos de desarrollo de dichos países.

Los países en desarrollo enfrentan des-

ventajas reales y percibidas al negociar con los inversionistas. En efecto, frecuentemente negocian con corporaciones que son más ricas y sofisticadas para manejar los detalles de los acuerdos y que tienen acceso a los mejores abogados que el dinero puede pagar. En oposición, es posible que el país no pueda reunir un equipo de negociación comparable y bien podría carecer de la experiencia que tiene el sector empresarial mundial y de ciertos conocimientos como, por ejemplo, los precios de transferencia, las posibilidades de la empresas para registrarse "off-shore" y los regímenes fiscales internacionales. Todo lo cual podría poner al país en severa desventaja.

Segundo, muchos países en desarrollo tienen la preocupación de ahuyentar a los inversionistas y no se sienten seguros de la fortaleza de su posición negociadora. Estos factores podrían ocasionar la firma de acuerdos desfavorables. El acuerdo de 2005 para la extracción de mineral de hierro entre Mittal Steel y el gobierno de Liberia es un ejemplo que viene al caso.

Otro factor importante, en este contexto es el hecho que los términos de comercio para los países en desarrollo se han deteriorado en el decenio pasado. La combinación del deterioro en los términos de comercio y creciente endeudamiento ejerce presión adicional sobre los países en desarrollo para que incrementen la exportación de bienes primarios y recursos naturales. La caída en los términos de comercio ha sido especialmente dañina para los países menos desarrollados, especialmente para los países no exportadores de petróleo de la región Subsahariana. Cuarenta y tres países siguen dependiendo de la exportación de menos de tres materias primas no petroleras, ya que entre 20-90 por ciento de los ingresos de divisas proviene de dicha exportación. Algunos de estos países se encuentran en o cercanos a zonas de conflicto.

Además del deterioro en los términos de comercio, la volatilidad en los mercados de las materias primas y recursos naturales tiene seria repercusión en cada economía. Para los países con pocas exportaciones, la volatilidad en los mercados de recursos naturales retrasa y empeora la distribución del ingreso, al tiempo que desalienta la inversión. El deterioro en los términos de comercio, lo mismo que la volatilidad en los precios de las mercancías bien podría fomentar tensiones sociales y políticas, y, en algunos casos, las bases para un conflicto violento.

y de la protección de los derechos y obligaciones de los inversionistas y que los derechos y obligaciones de los estados anfitriones son un factor esencial de la ecuación.<sup>8</sup>

## Mecanismos existentes

El modelo de Acuerdo Internacional sobre Inversión para el Desarrollo Sustentable concebido por el *International Institute for Sustainable Development* (IISD) ("el modelo IISD")<sup>7</sup> incluye derechos y obligaciones para los inversionistas, los estados anfitriones y proporciona una alternativa al modelo obsoleto que utiliza la mayoría de los AII vigentes. El modelo IISD reconoce claramente la relación entre inversión y el logro del desarrollo sustentable. Reconoce que un AII trata fundamentalmente de buena

## Desafíos para el G8

Tanto los AII vigentes como los futuros necesitan conseguir un equilibrio entre protección del inversionista y necesidades de desarrollo sustentable, así como dar lugar a instituciones y procedimientos transparentes que rindan cuentas. En particular cualquier acuerdo futuro para inversión y comercio que el G8 considere deberá establecer vínculos con el desarrollo.<sup>9</sup>

Dado que muchas de las empresas que invierten en el sector extractivo de los países en desarrollo ricos en recursos tienen su sede en países del G8 o de los países BIC, el G8 debe apoyar iniciativas que apunten a incrementar la capacidad de negociación de los países anfitriones, a largo plazo mediante el desarrollo de capacidades de las instituciones públicas y, en el corto plazo, proporcionando apoyo institucional mediante un despacho jurídico de interés público.

<sup>7</sup> Si bien el modelo IISD se refiere a los acuerdos multilaterales, sus principios también pueden aplicarse para guiar las negociaciones bilaterales. Algunos estados lo han utilizado como abrevadero para desarrollar sus propios modelos, lo mismo han hecho grupos regionales de estados para idear acuerdos regionales de inversión. Una copia del modelo IISD se encuentra disponible en línea en: <http://www.iisd.org>

<sup>8</sup> Fuente: <http://www.iisd.org/investment>.

<sup>9</sup> Alemania propone que este año el Grupo de los Ocho países más industrializados forje "acuerdos reformados" con un grupo selecto de democracias africanas bien gobernadas, para ayudarlas a atraer inversión privada internacional. Fuente: Hugh Williamson (Berlín) y Alan Beattie (Londres), "Germany to Focus G8 on Africa investment", *Financial Times*, 18 de octubre, 2006, <http://www.ft.com>.

# IV MEJORANDO LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Una administración débil en países proveedores de energéticos, y otros recursos, puede complicar la seguridad del suministro en tres formas. La primera y más directa, la corrupción y los malos manejos de los ingresos en un país en desarrollo pueden exacerbar el descontento popular y la inestabilidad política en dicho país, hasta el punto de llegar al conflicto violento, que en sí mismo se convierte en una amenaza para la seguridad del suministro. Esta es la situación en Nigeria, donde grupos armados que abonan acrecentando el descontento popular con la administración de la industria petrolera, desarrollan ataques periódicos contra la industria que ha tenido que reducir su potencial de producción de hidrocarburos en varios cientos de miles de barriles al día.

Segunda, la corrupción en el sector de los recursos naturales de un país productor puede atrincherar intereses creados en dicho país cuyo objetivo es abusar de su posición pública para obtener el máximo de ganancias privadas. Es muy probable que esto resulte muy dañino para la estabilidad de dicho país y puede ocasionar una volatilidad nada deseada en los precios y suministro de energía. Un ejemplo es

Ucrania, donde la evidencia disponible sugiere que poderosos intereses privados ucranianos que operan conjuntamente con *Gazprom* se han hecho de una posición central en el suministro de gas a Europa, pero de forma nada transparente, desplazando a esa empresa pública y levantando suspicacias con respecto a la posible participación del crimen organizado.<sup>10</sup>

Tercera, hay numerosos ejemplos de países en situación de pobreza que son vulnerable al desasosiego y muy dependientes de la ayuda, no obstante que su elite gobernante obtiene enormes ingresos mal habidos de las ganancias provenientes de los recursos naturales. Guinea Ecuatorial es un ejemplo. Dichos países son inherentemente más vulnerables a que el Estado falle y a los conflictos (cuyos costos terminarán cargando los ciudadanos y la comunidad internacional, por ejemplo mediante creciente ayuda, la afectación del comercio y la necesidad de montar operaciones de pacificación y apoyo a la población refugiada). Además, los gobiernos de estos países frecuentemente cometen graves violaciones de los derechos humanos con el fin de reprimir a la oposición.

## 4.1 La necesidad de transparencia

La aplicación de una doble norma, sea por las propias industrias extractivas o como se refleja en la aplicación de políticas de sus países sede, no solamente socava las reformas sino que amenaza la paz y estabilidad. Por ejemplo:

— Uno de los bancos más antiguos de Estados Unidos, el Riggs Bank, se vino abajo debido a que mantenía las cuentas de Augusto Pinochet y los ingresos petroleros de Guinea Ecuatorial cuyo con-

<sup>10</sup> *Global Witness*, 2006, *It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade*, p. 38

descansaba exclusivamente en manos del presidente Obiang.<sup>11</sup> No obstante ello, el gobierno de Estados Unidos hace caso omiso a la corrupción y el abuso de los derechos humanos que caracteriza el gobierno de Obiang. De la misma forma la empresa de origen chino CNOOC firmó un contrato de producción compartida con Guinea Ecuatorial en 2006, al igual que lo hizo la brasileña Petrobrás.

El gobierno de la República del Congo, un país candidato de la iniciativa EITI, intimida a los activistas de la sociedad civil integrantes de la coalición *Publish What You Pay* (PWYP) a través de hostigamiento y abuso del sistema legal que incluye arrestos, levantar cargos legales y establecer restricciones para viajar, entre otras, evitando que estas organizaciones estén representadas en las reuniones internacionales de la iniciativa EITI. Países como éste amenazan la credibilidad de la iniciativa EITI.

Las empresas ejercen fuerte presión para obtener condiciones favorables. Por ejemplo, en 2005 *Mittal Steel* consiguió negociar un Contrato de Desarrollo Minero con el gobierno provisional de Liberia, por un valor de 900 millones de dólares estadounidenses. En el marco de los términos del contrato, Mittal tomó posesión de dos de los principales activos públicos —una línea de ferrocarril y un puerto—, estableció el precio para el mineral de hierro, se le otorgó una exención fiscal por cinco años con posibilidad de ampliación, negoció una cláusula de estabilización que congelaba por 25 años la legislación liberiana en el ámbito de las concesiones y desarrolló una estructura de capital y régimen fiscal que habría permitido la transferencia de precio con potenciales pérdidas fiscales sustanciales para el gobierno. Afortunadamente, el contrato fue renegociado a principios de 2007, llegando a un acuerdo más equitativo.

El gobierno británico se precia a sí mismo de ser líder mundial en la lucha contra la corrupción como lo evidencia el establecimiento de la iniciativa EITI. Sin embargo, un caso internacional que trascendió ha minado seriamente su credibilidad en dicho ámbito, pues cerró una investigación policial debido a un alegato de corrupción en un contrato de venta de armas entre *BAE System* y Arabia Saudita, lo que envía una clara señal de que la Gran Bretaña tolerará la corrupción por razones políticas.<sup>12</sup>

Asegurar el abasto de valiosos hidrocarburos probablemente fue el motivo más importante que llevó a Estados Unidos y el Reino Unido a invadir Irak y eliminar un régimen inconveniente. Sigue siendo un ejemplo sobresaliente de manipulación política de la “evidencia” en Estados Unidos y el Reino Unido para invadir, en primer lugar, y luego seguir con un conflicto sobre los recursos naturales en el que prevalece una corrupción rampante.

La política china hacia África se basa en el principio de “no intervención”. Esto es muy bienvenido en África después de experimentar el colonialismo y la constante interferencia de ex poderes coloniales. Sin embargo, en el largo plazo, los países occidentales fracasan en sus esfuerzos por asegurar suministro de recursos a través de la asociación con regímenes con registros de corrupción rampante, abuso de derechos humanos e incidentes de genocidio, ejemplificados por Angola, Zimbabue y Sudán. No hay razón para creer que las inversiones chinas no seguirán el mismo curso y que aportarán más recursos a regímenes represores, independientemente de su fuente, minando seriamente las democracias y los derechos humanos de las poblaciones de esos países poniendo en riesgo el alivio a la pobreza.

<sup>11</sup> *Global Witness*, *Time For Transparency*, 2004, p. 55; *Global Witness*, *US Must Act Now on Corruption Allegations Centred on Guinea's Oil Accounts*, comunicado de prensa, 15 de julio, 2004; US Senate Permanent Subcommittee on Investigations, *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act, Case Study involving the Riggs Bank*, julio 2004. Todo el informe está disponible en [http://hsgac.senate.gov/\\_files/071504minorityreport\\_moneylaundering.pdf](http://hsgac.senate.gov/_files/071504minorityreport_moneylaundering.pdf)

<sup>12</sup> *Global Witness*, *Blair's Government Undermine Global Anti-corruption Fight*, comunicado de prensa, 15 de diciembre, 2006.

La transparencia es la piedra angular para mejorar el gobierno y combatir la corrupción. tiene que operar en diversos ámbitos:

La corrupción en la asignación de concesiones para extraer recursos no sólo mina al gobierno de los países que asignan las concesiones sino que también significan malos acuerdos para sus ciudadanos. En el caso de la industria petrolera —donde un mal manejo de reservas bajas puede agotar un campo petrolero mucho antes que se haya conseguido llegar a su máximo potencial— esto podría afectar directamente la cantidad de petróleo que un país podría exportar.

Generalmente los contratos contienen cláusulas de confidencialidad que no están abiertas al escrutinio público. Si las/los ciudadanos de un país no saben los detalles del acuerdo que su gobierno firmó, no tienen forma de hacerlos rendir cuentas.

De igual importancia es la transparencia del flujo de los ingresos provenientes de los recursos naturales entre las empresas y los gobiernos anfitriones. Si las empresas publican lo que pagan y los gobiernos publican lo que ganan, es posible seguir el flujo de los ingresos y se puede obligar a que los gobiernos rindan cuentas con respecto a una administración sustentable de dichos ingresos y una justa distribución de la riqueza.

## Mecanismos existentes y soluciones

La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) busca asegurar la transparencia en los ingresos provenientes de la industria extractiva. La iniciativa EITI opera de forma voluntaria mientras que la campaña internacional *Publish What You Pay* -apoyando a la EITI - exige la publicación obligatoria de la información fiscal, tarifas, regalías y otros pagos que la industria extractiva hace a los gobiernos.

La iniciativa EITI adquiere creciente importancia como una solución parcial a la corrupción en los países en desarrollo ricos en energéticos. Afrontará dos desafíos importantes en el próximo año y requerirá el apoyo de la comunidad internacional para solucionarles. Si pierde la EITI perderá rápidamente su credibilidad.

El primer desafío es el proceso de validación, que mide el desempeño de los países tomando en consideración ciertos criterios. Es claro que un país no está aplicando de buena fe la iniciativa EITI si, por ejemplo, su gobierno persigue o censura a los representantes de la sociedad civil..Ante esta situación los integrantes del consejo directivo deben tomar una posición firme y asegurar que el país en cuestión sea expulsado de la EITI. Si es evidente que los países pueden abusar de los principios de la EITI, sus criterios y proceso de validación, sin que haya consecuencias, la iniciativa pronto perderá su credibilidad y todo el trabajo realizado por otros países se perderá.

El segundo desafío es la necesidad de consolidar el estatus mundial de la EITI haciendo que participen en ella más países exportadores de recursos de todas las regiones del planeta incluyendo los mega productores de Oriente Medio. También existe la necesidad de conseguir el respaldo de China, India, Brasil y Rusia (que ya ha dado su apoyo a la iniciativa EITI al haber firmado los comunicados del G8)

## DESAFÍOS PARA EL G8

### *En relación con la iniciativa EITI*

Alemania tomó la iniciativa en el G8 e invitó a China e India para que se unieran a la EITI. Estos países son consumidores importantes de energéticos y de otros recursos naturales y podrían apoyar la EITI de la misma forma que algunas naciones consumidoras occidentales lo hacen, esto es, aportando financiamiento y apoyo diplomático, así como participando en el diálogo con sus propias empresas del sector extractivo para alentar en ellas que desempeñen un papel activo en la iniciativa. El G8 debe presionar a la ONU para que respalde la EITI. La Comisión Europea también podría retomar este tema en el diálogo con estos países, como lo podría hacer Alemania y otros estados miembro de la UE.

La EITI sólo es una iniciativa temporal que debe llevarse al centro del debate e incorporarla en las normas y estándares nacionales e internacionales. Esto es una tarea que deben desempeñar los países sede de empresas como los países anfitriones de las empresas extractoras. Incorporar criterios de transparencia en las bolsas mediante reglas y estándares internacionales de responsabilidad, todo ello es un paso importante para colocar en el centro de atención a la transparencia.

El G8 debe considerar establecer procesos vinculados con condiciones de rendición de cuentas y transparencia en la administración de recursos naturales en futuros paquetes de asistencia financiera multilateral y bilateral.

### *Más allá de la EITI*

La iniciativa EITI, con todos sus méritos, sólo está diseñada para cubrir un aspecto de la corrupción vinculada con los recursos: el flujo de ingresos provenientes de la industria extractiva hacia los gobiernos. Deja sin cubrir otros dos aspectos muy importantes del problema: la transparencia en el acceso a los recursos naturales y el papel que desempeña el sistema financiero internacional para permitir el lavado de dinero robado a los ingresos públicos (véase capítulo 4).

Dado que todos los países importadores de recursos enfrentan la potencial pérdida ocasionada por la volatilidad política y comercial creada por la corrupción, el G8 debe acercarse a India, China y otras naciones y sugerir un conjunto de reglas compartidas para la asignación de concesiones, mediante las cuales todas las empresas y países acuerden observar estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas ante la opinión pública.

En lugar de tratar de extender la EITI más allá de su propósito presente, lo cual podría ocasionar tensiones entre los actores interesados y llevar la iniciativa a un estado delicado, sería mejor reunir diferentes instancias para abordar estos problemas, avanzando sobre el éxito que ya mostró la EITI —esto es, reunir a gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en un proceso de múltiples partes interesadas—. Como medida interina, habrá que alentar que los países que individualmente instrumenten la EITI, de acuerdo con su particular contexto, incorporen otras temáticas críticas como la transparencia en el proceso de asignación de concesiones y los efectos sociales y ambientales de la extracción.

## 4.2 Estándares

### Derechos humanos, estándares sociales y ambientales

Las actividades de las empresas petroleras, mineras y madereras en África y en todas partes del mundo están relacionadas con el soborno, mal desempeño ambiental (p.e. en el delta del Níger, en las minas de oro en Ghana y en Las Filipinas) y violaciones de los derechos humanos (*Shell* en Nigeria, las empresas petroleras que operan en Sudán, *Exxon-Mobil* en Indonesia). Grandes empresas multinacionales son las que controlan mucho de las industrias extractivas y el flujo del comercio internacional de recursos naturales. Sus políticas y prácticas empresariales tienen efectos extraordinarios en los patrones de producción, derechos de las comunidades, impactos ambientales y bienestar social.

Mientras los derechos de las empresas transnacionales a escala internacional sean crecientemente defendidos mediante arbitraje obligatorio en tribunales internacionales (capítulo 3), la regulación de sus obligaciones queda en sus propias manos. Las respuestas o soluciones que las empresas la industria extractiva ofrecen ante los problemas se limitan con mucha frecuencia a estándares voluntarios y códigos de conducta. John Ruggie, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, señaló en su informe al Consejo de Derechos Humanos que "... hay un desfase institucional fundamental: entre el alcance e impacto de las fuerzas económicas y los actores por un lado, y la capacidad de las sociedades para manejar sus consecuencias negativas, por el otro. Este desfase crea el ambiente permisivo en el cual los actos censurables realizados por las empresas ocurren sin que haya adecuada sanción o reparación. Esto tiene que arreglarse, por el bien de las víctimas de abuso y para sostener la globalización como una fuerza positiva." <sup>13</sup>

### Consentimiento libre, previo e informado

Los pueblos indígenas que se ven afectados por los proyectos de la industria extractiva deben tener el derecho a participar, influir y ejercer control compartido sobre las iniciativas de desarrollo, en las decisiones y en los recursos de sus territorios tradicionales. Una recomendación central del *Extractive Industries Review*<sup>14</sup> fue que las organizaciones locales y de los pueblos indígenas deber poder ejercer su derecho al consentimiento libre, previo e informado. Todas las comunidades, indígenas y no-indígenas, deben contar con los derechos expresados en el Convenio de Aarhus:<sup>15</sup> de información oportuna y significativa, consultas públicas y mecanismos confiables de queja que puedan resolver los desacuerdos de forma justa y equitativa

<sup>13</sup> Report of Special Representative of the UN Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/4/35, 19 de febrero, 2007.

<sup>14</sup> "Striking for a Better Balance", EIRreview, 2004

<sup>15</sup> **Convención Sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales**, Aarhus, Dinamarca, 25 de junio, 1998. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> (17 de abril de 2007).

## Mecanismos existentes y soluciones

Las iniciativas voluntarias son instrumentos inherentemente débiles para cambiar el comportamiento de las corporaciones por varias razones. Primera, su naturaleza voluntaria significa, evidentemente, que sólo son válidas para las corporaciones que desean cumplir con ellas: es posible que las empresas que no cuentan con un perfil público alto y que no están sujetas a presiones externas de parte de activistas interesados en el asunto u organizaciones que realizan campañas sientan que no hay ninguna razón para cumplir con dichas iniciativas.

Segunda, especialmente en el ámbito de los derechos humanos estas iniciativas imponen compromisos a las empresas, los cuales están tan vagamente definidos que es muy difícil saber qué exactamente es lo que las empresas tienen que hacer para cumplir con ellos. Además, frecuentemente dichas iniciativas tienen mecanismos de verificación muy débiles, lo cual quiere decir que las empresas pueden aseverar fácilmente que cumplen con las iniciativas sin poner verdaderamente en práctica los principios.

En pocas palabras, esta falta de claridad y forma de medir su cumplimiento significa que algunas de estas iniciativas voluntarias son un ejercicio de relaciones públicas para las empresas. Si es en el interés público que se reglamente a las empresas, las iniciativas voluntarias y los códigos de conducta no serán un sustituto por que no son integrales y carecen de sistemas efectivos de sanciones.

Algunas de las iniciativas más relevantes relativas a la industria extractiva son:<sup>16</sup>

### — PRINCIPIOS VOLUNTARIOS SOBRE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS:

Estos principios voluntarios sobre seguridad y derechos humanos —que reciben el respaldo de varias empresas multinacionales importantes en la industria petrolera y minera— quedaron establecidos cuando *Exxon* y *BP* quedaron bajo escrutinio después que sus fuerzas de seguridad fueron acusadas de cometer violaciones de derechos humanos en Colombia e Indonesia. Los principios están diseñados para establecer un conjunto de directrices para tratar con las fuerzas de seguridad públicas y privadas, y para reducir el riesgo de que su uso pueda resultar en violación de derechos humanos. Sin embargo, hay muy poca transparencia con respecto a cómo opera dicha iniciativa, carece de criterios claros para suscribirse a ella y tampoco hay mecanismos para verificar si las empresas cumplen genuinamente o no la aplicación de los principios voluntarios. Esto quiere decir que las empresas que hacen muy poco o nada para mejorar sus prácticas de derechos humanos aún puedan reclamar recibir crédito por formar parte de la iniciativa. Ahora las empresas tienen que informar sobre sus actividades, sin embargo, estos informes no son públicos. Algunas empresas realizan esfuerzos positivos para traducir los principios voluntarios en mejores prácticas de derechos humanos y son muy abiertas en relación con lo que están haciendo, sin embargo, esto es producto de la propia iniciativa de las empresas más que de los principios voluntarios en sí. Las organizaciones no gubernamentales que forman parte de la iniciativa han amenazado con salir si no se hace algo en relación con esta debilidad estructural.

<sup>16</sup> Los códigos y otras iniciativas voluntarias relativas al sector de la extracción se encuentran listadas en los anexos.

— **INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM):** Los principios del ICMM surgieron de un estudio participativo de tres años denominado proyecto sobre Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD, por sus siglas en inglés) dirigido por el *International Institute for Environment and Development*. El objetivo del ICMM es hacer avanzar estrategias para el desarrollo sustentable en la industria minera, mencionando explícitamente el mejoramiento de los estándares sociales y ambientales y la solución de conflictos entre minería y conservación de la naturaleza. No obstante la importancia de que grandes empresas mineras se comprometan a mejorar los estándares, los ejemplos de Liberia y Zambia, citados en este documento, ilustran el hecho que el enfoque voluntario dista mucho de ser suficiente.

— **PACTO MUNDIAL (PM):** Basado en 10 principios más bien muy generales, proporciona una plataforma de aprendizaje para las empresas. Si bien es posible que valga la pena experimentar el PM y promover ejemplos de mejores prácticas, ya probó ser ineficiente cuando las empresas miembro violaron la promesa de cumplir con los 10 principios. El Pacto guardó silencio cuando, por ejemplo, un escándalo de corrupción expuso a una de sus integrantes, en efecto, la empresa alemana *Siemens AG* había violado el principio 10 del PM sobre corrupción y soborno.<sup>17</sup> De forma similar el *Deutsche Bank*, integrante prominente del PM, sintió que podía mantener miles de millones de dólares de los ingresos provenientes del gas y petróleo de Turkmenistán.<sup>18</sup>

— **LÍNEAS DIRECTRICES DE LA OCDE PARA EMPRESAS MULTINACIONALES:** Las líneas directrices de la OCDE ofrecen un conjunto de principios de desempeño social y ambiental para las empresas multinacionales, y para adherirse a la legislación y normatividad fiscal de los países anfitriones. También menciona medidas contra el soborno. No obstante que son voluntarias establecen un mecanismo formal de queja. Los países de la OCDE se comprometen ellos mismos a establecer Puntos Nacionales de Contacto a través de los cuales se puedan presentar las quejas contra las empresas que violen las líneas directrices de la OCDE. El alcance de estas líneas directrices es mundial, cubriendo transacciones de empresas que operan en países de la OCDE o aquellos que han ratificado dichas directrices. Sirvieron de base para un panel de expertos de Naciones Unidas sobre “explotación ilegal de recursos naturales y otras formas de riqueza en la RDC”, para nombrar y avergonzar a empresas que violaban la legislación internacional y las líneas directrices de la OCDE. El informe del panel ha sido controvertido en la medida que no publicó sólida evidencia de la participación de las empresas, mostrando que los indicadores y procedimientos de las pautas de la OCDE no son suficientemente específicos para proporcionar una buena marca para las empresas involucradas en situaciones conflictivas.

— **LOS ESQUEMAS DE CERTIFICACIÓN DE MADERA:** Hay una diversidad de esquemas de certificación. *El Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC)* cubre a no menos de 32 esquemas, mientras que al *Forest Stewardship Council (FSC)* generalmente se le reconoce como el estándar más alto del que se dispone a la fecha, sin embargo, no está libre de la crítica. A la fecha, los certificados de madera

---

<sup>17</sup> — “Stiftung und verdecktes Kontensystem in Liechtenstein: Geständnisse im Prozess um Siemens-Korruption”, Handelsblatt, 13 de marzo, 2007.

<sup>18</sup> — *Global Witness, It’s a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade*, 2006. En una carta del 20 de marzo de 2007 enviada a Global Witness, *Deutsche Bank* señaló que no tenía cuenta alguna del fallecido Niyazov, presidente turkmeno, sino del Banco Central de Turkmenistán. Asimismo, señaló que el Deutsche Bank suscribía los principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas.

no han cumplido plenamente con sus posibilidades. Esto se debe en parte a que la mayoría de la industria maderera, hasta ahora, no ha optado por estar certificada —el problema de cualquier sistema voluntario— y porque hay un debate sin fin entre la industria, los gobiernos y las ONG en relación con cuál sería el esquema más apropiado, lo cual ha resultado en parálisis y confusión.

## Desafíos para el G8

En general, las naciones relativamente ricas y poderosas del Norte tienen una voz desproporcionada en relación con la creación de la mayoría de las iniciativas. Necesitamos redoblar esfuerzos para asegurar que el proceso para crear y administrar estándares constituya un diálogo incluyente entre iguales. Esto requiere invitar a todos los actores (países anfitriones y países sede de las industrias extractivas) para que participen sobre la base de la igualdad en el proceso de definir y administrar estándares. A la fecha no hay agencia en el mundo que vigile y regule a las empresas multinacionales. El ex Centro de Naciones Unidas para las Corporaciones Transnacionales, bajo el auspicio del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) quedó dismantelado a inicios del decenio de 1990 cuando la desregulación vino a convertirse en el mantra de la economía globalizada y la autorregulación de las empresas vino a sustituir los esfuerzos de regulación internacional. Dado que los estándares voluntarios evidentemente no son suficientes, lo que se requiere es un terreno de juego parejo para todas las empresas en el ámbito internacional. Las y los autores de este documento hacemos un llamado urgente al G8 para que respalde la idea de crear un conjunto mínimo de reglas internacionales obligatorias en el ámbito de los derechos humanos para las empresas.<sup>19</sup> La base de estándares obligatorios deben ser los estándares laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), su convención sobre pueblos indígenas y los convenios de Naciones Unidas sobre derechos humanos, lo mismo que las líneas directrices de la OCDE y los acuerdos internacionales sobre normas medioambientales.

No obstante, reconocemos que en ocasiones toma más tiempo crear estándares internacionales y mecanismos para su cumplimiento. Mientras tanto, los estándares vigentes y directrices, como las Líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, deben aplicarse con mayor eficacia, y el G8 —sede de muchas de las empresas de la industria extractiva— debe adoptar estándares y mecanismos para regular el desempeño de las empresas en los países en vías de desarrollo. Un ejemplo podría ser la *"Canadian Roundtable on Corporate Social Responsibilities and the extractive industry in developing countries"* (Mesa redonda canadiense sobre responsabilidad social empresarial y la industria extractiva en los países en vías de desarrollo). Como resultado de su trabajo, urgen "al gobierno canadiense a adoptar un conjunto de estándares de RSE que se espera cumplan las empresas canadienses en el sector extractivo y cuyo cumplimiento se vea reforzado mediante informes apropiados, el cumplimiento y otros mecanismos."<sup>20</sup>

<sup>19</sup> La ex Comisión de Derechos Humanos de la ONU (ahora Consejo de Derechos Humanos) inició el proceso de discusión sobre la necesidad de reglas obligatorias. Este proceso continuará durante los próximos años, o por lo menos esa es la propuesta hecha por el *Special Rapporteur on Business and Human Rights* del Secretario General de NU en su informe ante el Consejo en marzo de 2007.

<sup>20</sup> Advisory Group Report, National Roundtables on Corporate Social Responsibilities and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries, 29 de marzo de 2007.

A la fecha, los gobiernos integrantes del G8 discuten diferentes esquemas de certificación para diversos minerales (por ejemplo, cobre y cobalto). Si lo hacen apropiadamente, podrían mejorar la transparencia e iniciar el proceso para el mejoramiento de estándares ambientales y sociales en el sector minero; proceso en el cual estaría incluida la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales. La certificación podría ser un enfoque para desarrollar un consentimiento nacional, en los países productores, con respecto a estándares sociales y ambientales y con respecto a los procedimientos para llegar a un consentimiento previo informado. Lo vemos como pasos hacia la creación de reglas internacionales para los proyectos de la industria extractiva que creen un campo de acción igual para todos y protejan los derechos de los pueblos afectados.

## 4.3 Recursos conflictivos

Desde el fin de la guerra fría, los recursos naturales han desempeñado un papel creciente aportando dinero para mantener y prolongar conflictos armados. Tres de las guerras más recientes y cruentas en el mundo se han sucedido en Sierra Leona, Liberia y la República Democrática del Congo, con cerca de 5 millones de muertos y prácticamente la total destrucción de la infraestructura de estos países. En consecuencia la comunidad internacional ha tenido que aportar y financiar tres de las operaciones de paz de Naciones Unidas más costosas en toda su historia. En efecto, el costo de la presencia de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) totalizó 2.8 mil millones de dólares estadounidenses y costó la vida a 196 personas de la fuerza de paz.<sup>21</sup> Este año la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) costará 745 millones de dólares<sup>22</sup> mientras que en la RDC, el presupuesto 2005-2006 para la Misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONUC) asciende a 1.13 mil millones de dólares.<sup>23</sup> A ello hay que agregar los colosales costos de la reconstrucción y ayuda. Es inquietante que 50 por ciento de los países que salieron de un conflicto civil reinicie hostilidades en un decenio.<sup>24</sup> Los siguientes ejemplos ponen de manifiesto no únicamente la importancia del papel que desempeña el comercio de recursos naturales en el sostenimiento de los conflictos armados, sino que ilustran cómo, en última instancia, la comunidad internacional no ha podido enfrentar este problema. La capacidad que las partes en un conflicto tengan para explotar recursos naturales depende del acceso que tengan a los mercados externos. Eliminemos esta posibilidad y será mucho más difícil exacerbar o mantener estos conflictos. Por el contrario, el no hacerlo significa, de facto, que la comunidad internacional le proporcione a grupos armados, estados fallidos y grupos del crimen organizado acceso ilimitado a mercados externos. La comunidad internacional necesita abordar los conflictos vinculados con los recursos, de forma que verdaderamente ataque su carácter particular: en otras palabras, necesita abordar más activamente las causas subyacentes de la guerra, así como la guerra misma. En la medida que estas guerras casi siempre afectan la seguridad de una región, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe desempeñar un papel central en esto.

---

<sup>21</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/facts.html>.

<sup>22</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/facts.html>.

<sup>23</sup> OTC Notes, anon document, 2000.

<sup>24</sup> Paul Collier, *Development and Conflict*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, 1 de octubre de 2004.

## Diamantes y madera conflictivos en Liberia:

La guerra civil en Liberia, en el curso de la cual murieron más de un cuarto de millón de personas, proporciona el ejemplo más descarnado de una empresa político-militar atizada por la explotación de los recursos naturales. Asimismo, ilustra cómo la acción internacional, en la forma de las sanciones de las Naciones Unidas, desempeña un papel crítico para finalizar la guerra, si bien es un hecho que dicha acción llegó retrasada dos años. El barón de la guerra Charles Taylor financió su insurrección armada en 1989 utilizando los ingresos generados con la venta de madera y diamantes. Después de hacerse con el poder en 1997, procedió a auspiciar el infame Frente de Unidad Revolucionaria (FUR) en su lucha en Sierra Leona, abasteciendo armas y material bélico en intercambio de diamantes provenientes de los campos ricos en diamantes de ese país. Como resultado de las sanciones que las Naciones Unidas impusieron sobre los diamantes en 2001, el gobierno de Taylor se vio forzado a descansar en los ingresos provenientes de la venta de madera; la producción se incrementó, generando un mínimo de 100 millones de dólares fuera del presupuesto, tan sólo para el año 2000.<sup>25, 26, 27</sup> Al mismo tiempo las empresas madereras cercanas a Taylor introducían armas de contrabando al país, violando el embargo de armas de las Naciones Unidas, además de proporcionar a disposición de Taylor milicias armadas. Una vez que las ONG identificaran la madera como un recurso conflictivo clave, al Consejo de Seguridad de la ONU le tomó dos años imponer sanciones a la venta de madera en mayo de 2003. En unas semanas, después que se cortara su fuente de financiamiento, Charles Taylor se vio forzado al exilio en Calabar, Nigeria, poniendo fin a la guerra.

## Recursos conflictivos en la República Democrática del Congo (RDC):

En términos de los costos humanos, la guerra que desgarró a la RDC fue la más cruenta desde que finalizó la segunda guerra mundial, resultando en la muerte de cuatro millones de personas y es, quizá, el mayor ejemplo de una guerra alimentada por los recursos. Los ejércitos y representantes militares de seis países, además de los del gobierno congolés y numerosos grupos rebeldes saquearon y obtuvieron como botín la vasta riqueza de recursos naturales del país, incluidos oro, mineral de casiterita, cobre, cobalto, madera, diamantes y otras piedras preciosas. Dos de los países vecinos de la RDC, Rwanda y Uganda, desempeñaron un papel activo en la explotación de los recursos naturales de su país vecino a través del conflicto. No obstante que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impuso un embargo de armas contra los grupos armados que operaban en la región oriental de la RDC, no realizó una acción más decisiva para abordar el papel que los recursos naturales desempeñaron para atizar el conflicto. A pesar del reconocimiento internacional del vínculo existente entre la explotación de los recursos naturales y el conflicto en la RDC, no se han seguido adecuadamente las recomendaciones específicas que el panel de expertos de Naciones Unidas hizo en su informe sobre la materia.

---

<sup>25</sup> "Log Indicative Values", Hardwood Markets.com, 16 (4), abril, 2001.

<sup>26</sup> Central Bank of Liberia, Informe Anual, 2000.

<sup>27</sup> OTC Notes, anon document, 2000.

## Mecanismos existentes y soluciones – el Proceso Kimberley

El esquema de certificación Proceso Kimberley (KP, por sus siglas en inglés) ha sido la única respuesta internacional de importancia que aborda el tema de los recursos conflictivos. El KP es un esquema internacional encabezado por gobiernos, cuyo objetivo es prevenir el comercio de diamantes conflictivos. Negociado por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y los comerciantes de diamantes en respuesta a las campañas de la sociedad civil, en el KP participan a la fecha 71 integrantes: 46 países<sup>28</sup> y la Unión Europea. Su lanzamiento se hizo en enero de 2003, respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, el esquema exige que los gobiernos certifiquen el origen de los diamantes en bruto para garantizar que no provienen de zonas en conflicto. Los países participantes deben aprobar legislación para cumplir con el Proceso Kimberley y establecer sistemas de control para la importación y exportación de diamantes en bruto.

A la fecha el Proceso Kimberley no recibe financiamiento y lo operan personas que aportan voluntariamente tiempo y recursos. Esto no es sostenible y coloca un peso excesivo en cuantos participan como voluntarios.

Hay serias limitaciones relativas a la definición que el Proceso Kimberley hace de diamantes conflictivos, en cuanto a si sólo se aplica a diamantes comerciados por grupos rebeldes (¿y qué pasa si los gobiernos los utilizan para financiar severas violaciones de los derechos humanos?) y si sólo se limita a los diamantes en bruto.

## Desafíos para el G8

El Proceso Kimberley no es definitivamente una panacea “para todos los casos”. Otros esquemas de certificación y vigilancia podrían aportar soluciones parciales, si bien no es factible establecer un Proceso Kimberley para cada uno de los recursos naturales con que se alimenta conflictos. La certificación de mercancías individuales no proporcionará una respuesta consistente de la comunidad internacional al problema de los recursos conflictivos.

Las y los autores de este documento creen que la comunidad internacional, encabezada por el Consejo de Seguridad, debe establecer una estrategia disuasiva integral que detenga el uso de los recursos naturales para alimentar conflictos y las resultantes violaciones de derechos humanos, y negar a los perpetradores de dichas violaciones el acceso a recursos.

Como mencionamos previamente, la devastadora guerra en Sierra Leona, la RDC y Liberia fueron atizadas por el comercio internacional de los recursos naturales de dichos países, como lo es actualmente la situación extremadamente volátil en Costa de Marfil. Toda una gama amplia de actores que van de gobiernos y empresas multinacionales a grupos vinculados con el crimen organizado exportan miles de millones de dólares en recursos naturales en todo el mundo, financiando directamente con ello facciones armadas responsables de alguna de las más brutales violaciones de los derechos humanos. Aún así, todavía ninguna empresa o individuo ha sido condenado por comerciar con recursos conflictivos.<sup>29</sup> La razón que explica esta ausencia de condenas legales es simple, pues el comercio de recursos conflictivos no está prohibido. Lo que sucedió en la RDC y en Liberia puede volver a suceder mañana.

---

<sup>28</sup> Incluidos Brasil, India y China.

A la fecha, no obstante que los políticos y otros utilizan con mucha frecuencia la expresión “recursos conflictivos” hay poca comprensión de lo que ello significa verdaderamente. Frecuentemente se hace referencia a ellos como si se estuviera hablando de la comercialización de un recurso “prohibido” proveniente de zonas conflictivas, sin embargo, el comercio de los recursos de Liberia era lícito en el marco de la Ley de Bienes Estratégicos (*Strategic Commodities Act*) de Taylor. Otras zonas de conflicto frecuentemente constituyen un vacío legal por lo cual el concepto de legalidad no tiene significado. El hecho es que el comercio de recursos naturales que financia conflictos puede ser lícito o ilícito, pueden ser gobiernos soberanos o grupos rebeldes los que comercien con recursos y pueden financiar guerras legítimas o ilegítimas.

En consecuencia existe la clara necesidad de proveer una definición normativa de qué es un recurso conflictivo para poner de manifiesto los desafíos que conllevan para la comunidad internacional y actuar como catalizador de una respuesta internacional coordinada. *Global Witness*<sup>30</sup> sugiere que un recurso conflictivo puede definirse como aquel que provocaría la acción de Naciones Unidas —en el marco de la responsabilidad que tiene de proteger civiles— sea porque los recursos contribuyen a las situaciones de conflicto donde hay abuso de los derechos humanos de civiles y/o conflictos donde las personas que obtienen ingresos de la extracción de recursos naturales violan las leyes de guerra convirtiendo deliberadamente en blanco a la población civil. Una definición basada en este precepto humanitario tiene cuatro ventajas claras: 1. no requiere que la comunidad internacional emita un juicio peyorativo en relación con ninguno de los lados en conflicto; 2. no señala en particular ningún recurso; 3. se basa en normas internacionales existentes y 4. se basa en mecanismos de cumplimiento ya existentes como sanciones dirigidas (una definición no requerirá el desarrollo de nuevos mecanismo para el cumplimiento).

Llas y los autores creen que el G8 debe urgir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que inicie un proceso que respalde una definición de “recursos conflictivos”. Hay varios argumentos que compelen a ello:

— La comunidad internacional ha reconocido la responsabilidad colectiva que tiene para proteger a la población civil del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica, crímenes contra la humanidad o violaciones serias de la legislación humanitaria internacional, cuando los estados no puedan o no quieran proporcionar dicha protección en el curso de un conflicto o crisis grave.<sup>31</sup> Esto incluye el desempeño de un rol más prominente del Consejo de Seguridad en la prevención de conflictos.<sup>32</sup> El problema de los recursos conflictivos debe abordarse como parte de este consenso que comienza a emerger en relación con la seguridad colectiva. Las Naciones Unidas ya han aceptado la idea de defender un recurso conflictivo a través del Proceso Kimberley. Una definición común de recursos conflictivos eliminaría el actual enfoque inconsistente, poco sistemático y atomizado, evitando así la necesidad de iniciativas del tipo “*Kimberley Proces*” para cada uno de los recursos naturales. Replicar el KP para el caso de otros

<sup>29</sup> — En 2006 Gus Kouwenhoven, barón holandés de la madera, fue condenado por romper con el embargo de armas que las Naciones Unidas impusiera contra Liberia.

<sup>30</sup> — *The Sins of War*, noviembre de 2006, <http://www.globalwitness.org>.

<sup>31</sup> — Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1674, 2006.

<sup>32</sup> — El compromiso de la comunidad internacional con la “responsabilidad de proteger” quedó respaldado por una resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005 y posteriormente en abril de 2006. Por primera ocasión, la resolución del Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles en conflictos armados explícitamente afirma la responsabilidad de la comunidad internacional para actuar y proteger a la población civil en contra del genocidio, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes contra la humanidad, S/RES/1674, 2006. Véase: [sic]

recursos probablemente es inoperante por varias razones, entre ellas: las circunstancias que llevaron a la creación del KP fueron excepcionales; lógicamente ampliar dicho proceso a otros recursos probablemente es inoperante, y usar un enfoque tipo KP para un recurso aún no certificado con el que se comercia en el punto más candente de un conflicto no abordaría a tiempo el problema.

— Sin una definición internacionalmente aceptada, no puede haber legislación nacional o internacional que regule el comercio de recursos conflictivos.

— Una definición proporcionaría una directriz clara para las empresas que comercian o consideran comerciar en zonas de conflicto. Para las empresas legítimas, sus procedimientos de diligencias de pago evitarán que ingresen en dicho tipo de comercio.<sup>34</sup>

Para ilustrar la racionalidad detrás de la idea de una definición, *Global Witness* propone la siguiente definición de recursos conflictivos para invocar la acción internacional; esto como un punto de partida para iniciar un debate que lleve a acordar una definición: ***Recursos conflictivos son recursos naturales cuya explotación sistemática y comercio en un contexto de conflicto, contribuyen a que se benefician de o resultan en comisión de serias violaciones a los derechos humanos, violaciones del derecho internacional humanitario o violaciones que llevan a crímenes en el marco de la legislación internacional***

---

<sup>33</sup> — Las circunstancias excepcionales que llevaron a la creación del KP son las siguientes: 1. Había un actor sobresaliente, De Beers responsable de >60 por ciento de las compras de diamantes en bruto, por ello era muy vulnerable ante presiones, tanto de la opinión pública como de los gobiernos que una vez comprometidos significaban una amenaza real para otros en la industria. 2. Los diamantes carecen de valor intrínseco y de hecho no resultan útiles (como el petróleo o el cobre) lo cual agrega vulnerabilidad a esa industria. 3. Las sanciones convencionales no resultan efectivas contra los diamantes, en efecto, son demasiado fácil de ocultar. 4. La comunidad que comercia con diamantes es relativamente pequeña y todos sus integrantes se conocen entre sí. 5. Las dimensiones y naturaleza de los asesinatos en África fueron extraordinarios en su brutalidad. 6. Fueron pocas personas las que desempeñaron roles centrales en la constitución del KP.

<sup>34</sup> — Conversaciones que *Global Witness* ha sostenido con algunas empresas mineras sugieren que en lo general concuerdan con este punto y que una "señal de alarma" emitida por las Naciones Unidas sería de ayuda para sus procedimientos de manejo de riesgo y para guiar a sus gerentes en las zonas de conflicto.

## 4.4 Normatividad en el sector financiero

Sea que los negocios en la extracción de recursos naturales estén corrompidos o vinculados con el crimen organizado o con el tráfico de armas, todos ellos necesitan y generan dinero. En consecuencia, detrás de cada negocio corrupto con un recurso natural, generalmente hay un banco y, también generalmente, una red de empresas y consorcios monopólicos extraterritoriales cuestionables, a través de las cuales se mueve el dinero.

Son las instituciones financieras que aportan los medios para movilizar recursos robados y son las instituciones financieras las que proporcionan los fondos necesarios para los negocios del sector extractivo que depredan los recursos naturales. En algunos casos ellas mismas se convierten en cómplice de la corrupción al proporcionar préstamos respaldados en hidrocarburos a regímenes corruptos que ya no pueden obtener préstamos de las instituciones financieras internacionales.

En años recientes hemos atestiguado un crecimiento en la red de legislación y reglamentos para controlar el primer problema, esto es, depósito de fondos provenientes de fuentes corruptas. Ahora se exige que los bancos cumplan con amplios requisitos para evitar el lavado de dinero, incluido el procedimiento "conocer tu cliente" y el envío de informes sobre actividades sospechosas a las unidades de inteligencia financiera nacionales. No obstante ello, sigue habiendo más de 100 paraísos para lavado de dinero en todo el mundo. El Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF, por sus siglas en inglés) contra el lavado de dinero<sup>35</sup> y el modelo de ley de las Naciones Unidas contra el lavado de dinero<sup>36</sup> son algunas de las medidas que van en la dirección adecuada pero que aún están muy distantes de ser suficientes.

Se sigue con el robo de recursos del Estado a través de la corrupción y, no obstante toda la legislación contra el lavado de dinero, ese dinero sigue llegando hasta el sistema financiero internacional. El año pasado, por ejemplo, *Global Witness* reveló que el *Deutsche Bank en Frankfurt* mantenía miles de millones de dólares de ingresos públicos de Turkmenistán en cuantas controladas por el ex presidente Niyazov.<sup>37</sup> Se reportó que el dictador usaba los fondos para cubrir sus vanidosos y extraños proyectos mientras la población carecía de servicios básicos. El *Deutsche Bank* es miembro del Grupo Wolfsberg<sup>38</sup> de 12 bancos internacionales importantes que afirman estar estableciendo altos estándares para realizar operaciones, como el de "personas políticamente expuestas". Es claro que este tipo de iniciativas voluntarias no son suficientes.

Por otro lado, asignar financiamiento en operaciones con recursos naturales ha recibido muy poca atención legislativa o regulatoria. Los préstamos respaldados en petróleo asignados a regímenes corruptos hace que las principales instituciones bancarias se hagan cómplices de la corrupción. Incrementan las deudas de los países ya muy endeudados hipotecando el patrimonio del país (futura producción petrolera) con pocos beneficios para la población ya que mucho del dinero se canalizará a las cuentas extraterritoriales de la elite corrupta.

Asimismo, hay un continuo surgimiento de nuevos actores financieros en el sector internacional de los recursos. El Exim Bank chino y otras instituciones financieras son actores importantes

---

<sup>35</sup> El FATF lo fundo en 1989 el G7 y la presidencia de la Unión Europea, véase: <http://www.fatf-gafi.org>.

<sup>36</sup> <http://www.imolin.org>

<sup>37</sup> *Global Witness*, *It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade*, 2006. En una carta del 20 de marzo de 2007 enviada a *Global Witness*, *Deutsche Bank* señaló que no tenía cuenta alguna del fallecido Niyazov, presidente turkmeno, sino del Banco Central de Turkmenistán.

<sup>38</sup> Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles, véase: <http://www.wolfsberg-principles.com>

en la escena mundial ofreciendo créditos y garantías para inversiones fuera de China en el sector extractivo y otros. Con un volumen de préstamos del orden de los 20 mil millones de dólares en 2005 el Exim Bank chino se ha convertido en una de las agencias exportadoras de crédito más grandes del mundo.<sup>39</sup>

## Mecanismos existentes y soluciones

Es necesario que los bancos rindan cuentas para el caso de los préstamos respaldados en petróleo, al igual que otro tipo de préstamos, particularmente cuando socavan los intentos de la comunidad internacional y de las instituciones financieras internacionales para controlar el flujo de dinero proveniente de regímenes corruptos.

Las dos iniciativas de la banca internacional mejor conocidas son los "Principios *Equator*", que establecen estándares sociales y ambientales para proyectos de operaciones financieras y la del "*Wolfsberg Group*", que ha desarrollado una serie de principios contra el lavado de dinero. Sin embargo, son iniciativas voluntarias.

El G8 ha reconocido que enfrentar la corrupción y la *cleptocracia* es una prioridad. Los integrantes del G8 que han participado en el desarrollo de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés) ya han reconocido abiertamente las formas específicas en que la extracción de recursos es vulnerable ante la corrupción y que una de las soluciones es la transparencia con respecto a quién está pagando qué cantidad y a quién.

## Desafíos para el G8

Ahora el G8 necesita avanzar otro paso y reconocer que los responsables de la parte financiera de la extracción de recursos —sea por llevar las cuentas o por aportar el financiamiento— también son vulnerables ante la posibilidad de coludirse con la corrupción. Hacemos un llamado a una transparencia obligatoria en el caso de financiamiento a proyectos de extracción de recursos. Esto incluye se ponga fin a los préstamos respaldados en recursos para los gobiernos que rehúsan manejar de forma transparente los ingresos públicos provenientes de los recursos y la enmienda de las normas contra el lavado de dinero, reconociendo que las operaciones con recursos y préstamos respaldados en recursos son una señal de alarma muy importante de lavado de dinero por lo que deben garantizar "diligencias mejoradas".

Las presiones para seguir la liberalización de los sectores bancarios y financieros (incluidos los cambios operados en los acuerdos de Basilea II)<sup>40</sup> no deben poner en riesgo el marco regulatorio que busca evitar la transferencia de fondos generados por operaciones con recursos conflictivos y otras prácticas corruptas. La plataforma existente de prácticas normativas de la banca necesita ser fortalecida y adaptarse a las realidades de las transferencias de fondos vinculados con recursos conflictivos. En particular, debido a que la liberalización en muchas partes del

---

<sup>39</sup> <http://www.im.org>

<sup>40</sup> Basilea II hace referencia a los acuerdos de supervisión de la banca (recomendaciones sobre legislación bancaria y regulaciones) publicado por el *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS). Estos acuerdos entraron en vigor en 2006.

sector financiero sofoca los esfuerzos por controlar el origen y movimiento de fondos (a pesar de la supervisión en los bancos y las políticas reguladoras), es necesario que se desarrolle un nuevo enfoque para el control de estos fondos. Para avanzar en el diseño de un marco regulatorio más sólido habrán de seguirse las siguientes dos líneas de acción:

— **COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA:** Este Comité debe establecer directrices obligatorias que abarquen transacciones, depósitos y movimientos de fondos relativos a recursos conflictivos. Su preocupación por las complejidades sociales y ambientales que tiene el financiamiento de proyectos debe ampliarse para que abarquen transacciones, depósitos y movimientos de fondos relativos a recursos conflictivos (y recursos que amenacen el bienestar social y la sustentabilidad ambiental).<sup>41</sup> Una forma de comenzar en esta área es establecer un Grupo de Trabajo, en el Grupo de Desarrollo de Políticas, que tenga a su cargo identificar y revisar temas emergentes de supervisión y proponga y desarrolle políticas que promuevan un sistema bancario favorable a los temas sociales y ambientales, y con altos estándares de supervisión.<sup>42</sup> La responsabilidad social y la sustentabilidad ambiental son, en efecto, dos temas urgentes de supervisión que comienzan a surgir.

— **FORO CONJUNTO DEL COMITÉ DE BASILEA:** Además, el Foro Conjunto del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria debe abordar el tema de las transacciones con fondos generados por recursos conflictivos y proyectos donde la responsabilidad social y la sustentabilidad del medioambiente están críticamente comprometidos. La reglamentación bancaria es insuficiente para controlar los flujos de capital que generan estas prácticas injustas. El movimiento de estos fondos a través de instituciones financieras no bancarias y, especialmente, a través de conglomerados financieros necesitan ser monitoreadas si es que han de establecerse normas verdaderamente significativas. El Foro Conjunto aborda problemas comunes de los bancos y del sector de seguros y, por lo tanto puede proporcionar un diseño de estándares de supervisión significativos en este campo.<sup>43</sup>

Además, las Agencias de Crédito tendrán que establecer la transparencia como principio central para el otorgamiento de créditos y excluir a las empresas involucradas en problemas de corrupción y soborno.

<sup>41</sup> — Financiamiento de proyectos es un método “en el cual el prestamista ve ante todo las ganancias generadas por un proyecto, la fuente de repago y seguridad ante el riesgo. Este tipo de financiamiento se hace generalmente para grandes instalaciones, complejas y caras que podrían incluir, por ejemplo, plantas de energía, plantas procesadoras de productos químicos, minas, infraestructura de transporte, medioambiente e infraestructura para telecomunicaciones. En este tipo de transacciones, el prestamista generalmente recibe exclusiva o casi exclusivamente pagos con dinero generado por los propios contratos para construir las instalaciones, como por ejemplo, de la venta de energía eléctrica que vende la planta de energía. Quien solicita el préstamo generalmente es una entidad con un propósito específico a la que no se le permite desarrollar ninguna otra función distinta a la de desarrollar, poseer u operar las instalaciones. La consecuencia es que los pagos dependen en primer lugar del flujo de caja del proyecto y del valor de los activos del proyecto”. Esto, de acuerdo con el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* («Basilea II»), noviembre 2005. <http://www.bis.org/publ/bcbs118.pdf>.

<sup>42</sup> — A la fecha ya hay cinco grupos de trabajo que informan al Grupo de Desarrollo de Políticas: 1. Grupo de Manejo de Riesgo y Modelado; 2. Grupo de Trabajo de Investigación; 3. Grupo de Trabajo sobre Liquidez; 4. Grupo de Trabajo sobre la Definición de Capital; 5. Grupo de Monitoreo de Capital Basilea II.

<sup>43</sup> — El Foro Conjunto quedó establecido en 1996 para abordar problemáticas comunes a la banca y el sector de seguros, incluida la reglamentación para los conglomerados financieros. El Grupo de Coordinación es un grupo supervisor de estándares compuesto por la Presidencia y Secretarías Generales del Comité, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, por sus siglas en inglés), así como la Presidencia y Secretaría del Foro Conjunto (en el Comité de Basilea). El Grupo de Coordinación se reúne dos veces al año para intercambiar puntos de vista sobre las prioridades y las principales temáticas de interés para los supervisores de estándares.

# V BOSQUES – ES TIEMPO DE CAMBIAR

Un estudio reciente del Banco Mundial concluye que la producción industrial de madera tiene antecedentes negativos en África. En los últimos 60 años, hay poca evidencia de que haya ayudado a sacar de la pobreza a las poblaciones rurales o que hubiera contribuido a otras formas significativas y sustentables del desarrollo local y nacional.<sup>44</sup> Y, el 25 de julio de 2006, Baroness Amos, vocero de la Cámara de los Lores británica sobre desarrollo internacional manifestó que: “Hay creciente consenso en que las concesiones tradicionales basadas en el modelo de tala industrial no genera los deseados beneficios económicos, sociales ni ambientales.”<sup>45</sup>

Los bosques tienen un papel diferente a la producción de petróleo y gas, y de la minería a gran escala, ya que los medios de subsistencia de 1 mil millones de personas que viven en extrema pobreza dependen parcialmente de los bosques y tanto como 350 millones de personas que viven en o alrededor de los bosques dependen fuertemente de ellos. Además, los bosques son de una inmensa importancia ecológica, son espacio de la más rica biodiversidad en el mundo y son un factor extremadamente importante para mitigar el cambio climático. En África, muchos países han prácticamente dilapidado sus bosques. En África Occidental, por ejemplo, el ecosistema boscoso de alta Guinea que en algún momento se extendía desde Guinea, pasando por Sierra Leona hasta Togo, se ha reducido a 12.7 por ciento de su tamaño original.<sup>46</sup> Un informe de 1997 señala que: “Casi la mitad de las zonas boscosas originales del planeta han sido destruidas, en su mayoría en los últimos tres decenios.”<sup>47</sup>

La principal amenaza para las selvas tropicales del planeta es que los gobiernos de los países ricos en selvas —generalmente guiados por los economistas y expertos forestales de la comunidad donante internacional, especialmente del Banco Mundial— invariablemente aceptan el modelo de una industria maderera industrial exportadora como una fuerza económica que impulse a los países pobres. El modelo industrial de explotación forestal se promueve a expensas del desarrollo de otras opciones de uso de los bosques, que se relega a áreas sin concesiones para su explotación maderera y que, en general comprenden suelos ya degradados. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que ese modelo no funciona: la explotación industrial de los bosques, de hecho, exacerba la pobreza, no ha traído beneficios económicos duraderos a los países en cuestión, ha resultado en generalizada destrucción ecológica y pérdida de recursos prácticamente en todas partes donde se ha probado; es fuente de amplia corrupción y ha aportado los fondos para mantener los conflictos más brutales del mundo. En términos mundiales, el Banco Mundial estima que cada año los gobiernos pierden unos 5 mil millones de dólares en ingreso público debido a la tala ilegal, y otros 10-15 mil millones de dólares se pierden para las economías de las naciones en desarrollo,<sup>48</sup> esto es, más de seis veces el total de la asistencia oficial para el desarrollo dedicada a la administración sustentable de los bosques.<sup>49</sup> Cerca de 40 por ciento del comercio de madera producto de la tala ilegal lo importan naciones integrantes del G8.<sup>50</sup> Por ejemplo:

<sup>44</sup> CIFOR, World Bank and CIRAD, *Forests in Post-conflict Democratic Republic of Congo, Analysis of a Priority Agenda*, 2007.

<sup>45</sup> Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199697/ldhansrd/pdvn/lds06/text/60725w0262.htm>. Última consulta, marzo de 2007.

<sup>46</sup> SAMFU, *Plunder: The Silent Destruction of Liberia's Rainforest*, 2002.

<sup>47</sup> WRI/WCMC/WWF, 1997.

<sup>48</sup> Banco Mundial, *A Revised Forest Strategy for the World Bank Group*, Washington, D.C., 2002.

<sup>49</sup> [http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/ForestLawFINAL\\_HI\\_RES\\_9\\_27\\_06\\_FINAL\\_web.pdf?](http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/ForestLawFINAL_HI_RES_9_27_06_FINAL_web.pdf?)

<sup>50</sup> <http://www.globaltimber.org.uk/G8IllegalTimber.htm>.

— **CAMBOYA:**<sup>51</sup> De acuerdo con el informe del Panel de Investigación de Inspección Interna del Banco Mundial (que investiga los propios proyectos forestales del Banco en Camboya): "...uno no puede dejar de enfatizar los efectos negativos de la explotación [industrial] maderera en un hábitat natural de valor mundial y, lo más importante, en comunidades rurales muy pobres y vulnerables, lo mismo que en pueblos indígenas."

— **LIBERIA:** Después de 14 años de un brutal conflicto civil el gobierno de Liberia comisionó la revisión de las concesiones madereras grandes. De 70 operadores forestales en el país sólo 47 pudieron presentar permisos otorgados para operar. Al final de la revisión el comité encontró que ninguno de los concesionarios cumplía con el mínimo de requisitos legales para operar.<sup>52</sup> Esto, en efecto, hizo que todas las exportaciones de madera hechas por Liberia entre 1990 y 2003 fueran ilícitas.<sup>53</sup> La comisión identificó a diecisiete concesionarios que ayudaron e incitaron el conflicto en Liberia.

Además de las insuficiencias del modelo industrial, de acuerdo con el ex director del Banco Mundial, economista y actual director del Servicio Económico del Gobierno del Reino Unido, Sir Nicholas Stern, el cambio climático podría costarle al mundo hasta 3.68 billones de libras (unos 7 billones de dólares estadounidenses) a menos que se lo detenga en un decenio. La "Review on the Economics of Climate Change", escrita por Stern y publicada el 30 de octubre de 2006 encontró que: "Se estima que las emisiones provocadas por la deforestación... representan más de 18 por ciento de las emisiones mundiales [de CO<sub>2</sub>], una porción mayor de la que produce el sector del transporte mundial."<sup>54</sup>

Este último hecho aporta un imperativo para actuar desde la perspectiva de los bosques y del cambio climático. La gran mayoría de los bosques de muchos países tropicales ya han sido asignados para explotación forestal, como bosques comunitarios o áreas protegidas. Idealmente, las explotaciones madereras comerciales deberían estar certificadas. No obstante que los bosques de Liberia y la RDC están en su mayoría asignados, en

2007 son una oportunidad irrepetible para explorar otras opciones de uso de los bosques que verdaderamente beneficien a dichos países y sus poblaciones, lo cual contribuirá, además al bien mundial. La RDC posee uno de los dos grandes macizos forestales con los que aún cuenta el planeta, después de la región del Amazonas. A la fecha, la mayoría de este bosque no está asignada a las concesiones industriales y, debido a sus proporciones, representa un arma vital en el arsenal mundial para combatir el cambio climático. En breve este bosque será dividido en concesiones (bajo los auspicios del Banco Mundial), sujetándolo a los mismos riesgos que han afectado tan negativamente otros bosques en África, y por tanto la oportunidad de un cambio se perderá para siempre.

China tiene un papel muy relevante que desempeñar como mayor consumidor de madera en el mundo. Desde la prohibición de talar en su propio territorio en 1998, debido a la relación entre deforestación y serias inundaciones y deslaves, China buscó compensar su demanda con madera proveniente del exterior. Por ejemplo en 1999 China no importó madera de Liberia, pero para 2000 fue el mayor importador

<sup>51</sup> [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org).

<sup>52</sup> Report of Forest Concession Review Committee, mayo, 2005.

<sup>53</sup> El comercio ilícito de madera se da cuando la tala, transporte, compra o venta se hace violando las leyes nacionales. D. Brack y G. Hayman, *Intergovernmental Actions on Illegal Logging*, 2001.

<sup>54</sup> Stern review, *The Economics of Climate Change*, p. xxv.

de madera proveniente de Liberia, la cual era ilícita en su totalidad.<sup>55</sup> No obstante que, al igual que con muchos otros recursos, en China la demanda per cápita de madera es muy baja, pero su creciente demanda tienen una influencia muy importante en los mercados mundiales, lo cual contribuirá —como lo hace la demanda de otros países— a la amenaza de por sí ya crítica situación que enfrentan los bosques del mundo. Tenemos que hacer notar que China no consume toda la madera que importa sino que procesa y exporta mucho de ella. Por ejemplo, 40 por ciento de todos los muebles de madera que se venden en Estados Unidos son hechos en China.

## Mecanismos existentes y soluciones

A la fecha es notable que ningún país en el mundo prohíbe la importación de madera procedente de la tala ilegal.<sup>56</sup> Los países productores tienen una seria responsabilidad para responder a este problema, sin embargo no pueden cumplir con ella debido a que no hay medidas efectivas en los países consumidores. Las importaciones de madera ilícita en el G8 significa casi 40 por ciento del comercio total de madera ilícita.<sup>57</sup> El principal mecanismo internacional para enfrentar este problema es la iniciativa *Forest Law Enforcement and Governance* (FLEG), pero hasta ahora ha hecho muy poco para reducir el flujo de madera ilícita.

La FLEG es un mecanismo auspiciado por el Banco Mundial a nivel ministerial para enfrentar los crímenes forestales y violaciones a la leyes forestales. La FLEG inició en el Sur-

este Asiático con una reunión ministerial y en 2001 adoptó la Declaración de Bali, seguida por la iniciativa africana (AFLEG) en 2003 y la Europea y Norte de Asia (ENAFLEG) en 2005. No obstante se ha avanzado muy poco en lo concreto y la Declaración Ministerial de la AFLEG, de 2003, sigue quedándose sólo en el papel. En la mayoría de los gobiernos, es débil la voluntad política para poner en marcha reformas y donde se han iniciado reformas en el sector forestal sólo ha sido posible gracias a la presión internacional.

El *Forest Stewardship Council* (FSC) es una organización internacional que promueve la vigilancia responsable sobre los bosques del mundo. Si bien hay grandes dudas entre los grupos de la sociedad civil y expertos forestales con respecto a si el FSC realmente permite un uso sustentable de los bosques, al mismo tiempo es ampliamente aceptado que es el mejor esquema de certificación existente.

## Desafíos para el G8

Los países del G8 y la Unión Europea deberían imponer legislación que prohíba la importación de madera de procedencia ilícita. Al permitir el lavado de madera ilícita en el G8 y Europa, estos países están socavando directamente las economías de los países exportadores de madera.

Los gobiernos del G8 deberían asegurar que sus propias políticas de adquisición requieran que sólo compren madera proveniente de fuentes sustentables y lícitas. Hasta ahora, algunos gobiernos, incluido el alemán, se han

<sup>55</sup> El proceso de revisión de concesiones forestales encontró que las operaciones en Liberia de la *Oriental Timber Company* (OTC) y su matriz *Liberia Forest Development Corporation* (LFDC) eran ilícitas.

<sup>56</sup> En marzo de 2007 la iniciativa de ley para la protección de la madera lícita (*Legal Timber Protection Act*) se presentó en el Congreso de Estados Unidos. En caso de ser aprobada se convertirá en la primera ley que prohíbe la importación de madera de procedencia ilícita.

<sup>57</sup> <http://www.globaltimber.org.uk/G8IllegalTimber.htm>.

comprometido a comprar madera aprobada por varios esquemas de certificación. La certificación del FSC podría servir como marca para las importaciones de madera de países donde ya se han entregado concesiones.

Los países integrantes del G8 y otras naciones ricas deberían pagar a los países ricos en madera pero pobres económicamente para que preserven sus bosques como un bien mundial —particularmente enfocándose a evitar la deforestación para combatir el cambio climático— y ayudarlos a desarrollar mecanismos de gobierno que garanticen que estos ingresos públicos no sólo beneficien al gobierno central sino a las comunidades afectadas y a la población en su conjunto. Para ello necesitan abrir un proceso/diálogo con los países en cuestión para abordar esta temática y explorar otras opciones de uso para el bosque, que sean a favor de los pobres, que sean sustentables y

que mitiguen los efectos del cambio climático. La RDC sería un excelente primer caso dadas las posibilidades excepcionales que presenta en este momento y la importancia mundial de sus bosques, que almacenan casi una tercera parte de todo el carbón en África. Estas recomendaciones van en línea con las que se desprenden de la revisión realizada por Stern, en el sentido que los países ricos en bosques pero pobres “deben recibir mucha ayuda de parte de la comunidad internacional que resultaría beneficiada de sus acciones que dichos países realicen para reducir la deforestación.” La revisión Stern estima que el costo de oportunidad de la protección de los bosques en ocho países responsables de 70 por ciento de las emisiones por el uso de la tierra podrían ser de unos 5 mil millones de dólares anualmente.<sup>58</sup> Esto es cerca de la mitad de los 10 mil millones de dólares que se pierden anualmente a causa de la tala ilegal.

Las opciones para el uso de los bosques podrían incluir:

- Mejorar y reglamentar las economías tradicionalmente forestales, como la venta de madera para la construcción y como combustible y otros productos distintos a la madera como alimentos y medicinas.
- Seguir identificando y administrando áreas protegidas para beneficiar a los pueblos indígenas y preservar la biodiversidad.
- Ecoturismo y propósitos científicos.

---

<sup>58</sup> Para mayor información véase: [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm).

# VI ANEXO: COMPENDIO DE INICIATIVAS VIGENTES

## 6.1 Esquemas de certificación

### Proceso Kimberley

**El esquema de certificación Proceso Kimberley (KP, por sus siglas en inglés) es un esquema internacional encabezado por gobiernos, creado para evitar el comercio de diamantes conflictivos. Negociado por los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y comerciantes de diamantes en respuesta a las campañas de la sociedad civil,** en el KP participan a la fecha 71 integrantes: 46 países y la Unión Europea. Su lanzamiento se hizo en enero de 2003, respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, el esquema exige que los gobiernos certifiquen el origen de los embarques de diamantes en bruto para garantizar que no provienen de zonas en conflicto. Los países participantes deben aprobar legislación para cumplir con el Proceso Kimberley y establecer sistemas de control para la importación y exportación de diamantes en bruto. Desde su concepción el Proceso Kimberley ha sido heraldo de un nuevo enfoque hacia la reglamentación del comercio de recursos naturales, estableciendo un precedente importante para subsecuentes iniciativas mundiales, como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas. Los participantes en el Proceso Kimberley (gobiernos) y observadores (la industria de los diamantes y las ONG) se reúnen una vez al año para discutir la puesta en práctica del esquema. Grupos de trabajo vigilan la instrumentación que los participantes hacen del esquema, evalúan aplicaciones que podrían retomar, reúnen y analizan datos estadísticos y discuten cuestiones técnicas. En 2006 hubo una revisión formal de tres años para valorar la efectividad del esquema y hacer recomendaciones para fortalecerlo, presentando una oportunidad crucial para llenar serios vacíos. No obstante el progreso alcanzado, aún permanecen problemas significativos a enfrentar para asegurar que el KP es creíble y efectivo en la práctica.

<http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/>

### FSC (Forest Stewardship Council)

En los últimos 12 años unas 84 millones de hectáreas en 82 países han sido certificadas de acuerdo con los estándares del FSC y varios miles de productos son fabricados con madera certificada por el FSC. El FSC opera a través de su red de iniciativas nacionales en 39 países. La certificación la realizan instancias certificadoras acreditadas por el FSC. Las instancias certificadoras cuentan con dos tipos de certificados FSC: *Certificado Forest Management* (FM) y certificado *Chain of Custody* (COC).

El esquema de certificación se basa en 10 principios y se ajustan a las condiciones regionales:

1. — Cumplir con la legislación y los principios FSC
2. — Tenencia de la tierra claramente definida y derechos de uso y responsabilidades
3. — Respeto de los derechos de los pueblos indígenas
4. — Relaciones comunitarias y derechos de los trabajadores
5. — Beneficios para el bosque: las operaciones de manejo forestal deben fomentar el uso eficiente de los múltiples productos del bosque y servicios para asegurar la viabilidad económica y una gama amplia de beneficios ambientales y sociales
6. — Impacto ambiental: La administración forestal debe conservar la biodiversidad y sus valores asociados, recursos hídricos, suelos y ecosistemas únicos y frágiles, lo mismo que paisajes y, al hacerlo, mantener las funciones ecológicas y la integridad del bosque.
7. — Realización de un plan de manejo forestal
8. — Monitoreo y evaluación para examinar las condiciones del bosque, rendimientos de los productos del bosque, cadena de cuidado, actividades de manejo y sus impactos sociales y ambientales.
9. — Proteger los bosques de alto valor forestal
10. — Plantaciones: deben estar planificadas y administradas de acuerdo con los principios y criterios 1–9

<http://www.fsc.org>

## 6.2 Transparencia

### EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)

La EITI tiene como objetivo mejorar la transparencia y rendición de cuentas en los países ricos en recursos mediante la publicación y verificación de los pagos hechos por las empresas y los ingresos públicos que reciben los gobiernos y que provienen del petróleo, gas y minería.

Cerca de 20 países respaldan la iniciativa o ya se encuentran aplicándola en todo el mundo, desde el Perú a Trinidad y Tobago, Azerbaiyán, Nigeria y Timor Oriental.

La EITI es cada vez más significativa como solución parcial a los problemas de corrupción en los países en desarrollo ricos en recursos energéticos. En 2006 entró en funciones un nuevo Consejo Directivo con integrantes provenientes de gobiernos, sociedad civil e

industria, y recibe el apoyo de una Secretaría que deberá asegurar mayor asistencia coordinada para la aplicación de la EITI en todo el mundo.

La Secretaría de la EITI ha desarrollado el *EITI Source Book* que proporciona pautas para los países y empresas que deseen aplicar la iniciativa.

<http://www.eitransparency.org>

## PWYP

La campaña *Publish What You Pay* (Publique lo que pague) la iniciaron en 2002 *Global Witness*, CAFOD, *Save the Children UK*, Oxfam, *Transparency International UK* y George Soros, Presidente del Instituto para la Sociedad Abierta. A la fecha hay cerca de 300 ONG integrantes de la coalición PWYP y más de 20 coaliciones nacionales de la sociedad civil en todo el mundo, que se han constituido para trabajar a favor de una mayor transparencia en la administración de los ingresos públicos provenientes de la industria extractiva.

— La PWYP hace un llamado para que las empresas multinacionales y empresas públicas petroleras, mineras y de gas hagan pública la misma información básica sobre los pagos a un Estado en el mundo en desarrollo. Estos pagos incluyen:

— Pagos de regalías denominadas como porcentaje del valor de la producción.

— Pago de bonos al firmar un contrato, sobre la localización de depósitos minerales comerciales o en relación con alcanzar ciertos niveles de producción.

— Impuesto sobre la renta para las empresas, pagado sobre el ingreso después de las deducciones permitidas por operación, exploración y costos de interés, y depreciación de los activos.

— Otros impuestos incluidos los impuestos retenidos sobre pagos de dividendos, impuesto al consumo, aranceles aduaneros, impuesto al valor agregado, impuesto a las ventas e impuesto sobre la propiedad.

— La PWYP ha apoyado a la iniciativa EITI desde su concepción y promueve activamente su aplicación en el ámbito nacional. Asimismo, la coalición busca se realicen cambios en la legislación, en los estándares contables y bolsa de valores, enlistando reglas en los gobiernos de "casa" de tal manera que se exija a las empresas extractivas que hagan público los pagos que realizan en cada país en los que operan. Otros mecanismos a escala internacional que la PWYP persigue incluyen urgir a que las instituciones financieras internacionales, la banca del sector privado y las agencias exportadoras de crédito incorporen la transparencia de los ingresos en las condiciones de los programas de asistencia técnica y financiera para los gobiernos de los países en desarrollo ricos en recursos, así como en las condiciones apoyo para los proyectos de inversión en petróleo, gas o minería.

<http://www.publishwhatyoupay.org>

## 6.3 Códigos de conducta voluntarios y RSE

### Principios voluntarios sobre seguridad y derechos humanos

Los principios voluntarios sobre seguridad y derechos humanos quedaron establecidos en el año 2000, después de reuniones sostenidas entre funcionarios del Departamento de Estado de Estados Unidos y el Departamento del Exterior y la Mancomunidad del Reino Unido, empresas petroleras, mineras y de energéticos y grupos de derechos humanos, laborales y de responsabilidad social empresarial. El proceso busca mantener la seguridad en las operaciones extractivas al mismo tiempo que garantiza que se respetan los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El IBLF, junto con *Business for Social Responsibility* ha proporcionado la Secretaría para los Principios Voluntarios desde enero de 2004.

Los principios voluntarios están diseñados para proporcionar una guía práctica que garantizará la protección de los derechos humanos en los acuerdos de seguridad con las empresas y abordan tres áreas de mutua preocupación para las empresas y las organizaciones no-gubernamentales:

- Compromiso con la seguridad privada.
- Compromiso con la seguridad pública.
- Valoración del riesgo que apoye los acuerdos de seguridad de forma consistente con los derechos humanos.

Los principios voluntarios han recibido las críticas de diversas ONG por no ser transparente y carecer de cualquier mecanismo de supervisión.

<http://www.iblf.org/activities/networks/volprinciples.jsp>

### Principios voluntarios sobre seguridad y derechos humanos

En un mensaje al Foro Económico Mundial el 31 de enero de 1999, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, retó a los líderes empresariales para que se unieran a la iniciativa internacional —Pacto Mundial— que uniría empresas y agencias de las Naciones Unidas, organismos laborales y la sociedad civil para apoyar principios universales. Los elementos básicos del Pacto Mundial son 10 principios en las áreas de los derechos humanos, laborales, ambientales y contra la corrupción.

El Pacto Mundial es una iniciativa totalmente voluntaria que tiene dos objetivos:

— Que los diez principios sean elementos centrales en las actividades empresariales en todo el mundo

— Catalizar acciones en apoyo a los objetivos de las Naciones Unidas.

<http://www.unglobalcompact.org>

**TABLA 1: Instrumentos de RSE de algunas empresas petroleras**

EMPRESA	PAÍS	DIRECCIÓN CORPORATIVA, CÓDIGOS DE CONDUCTA	Integrante del Pacto Mundial	Integrante de los principios voluntarios
Exxon Mobil	EE.UU.	Código de ética y conducta empresarial, informe corporativo de responsabilidad	no	sí
Roya Dutch Shell	Países Bajos / RU	Código de conducta, informe sobre sustentabilidad	sí	sí
BP	RU	Código de conducta, informe sobre sustentabilidad	sí	sí
Chevron	EE.UU.	Conducta empresarial y código de ética, declaración sobre derechos humanos	no	sí
Conoco Philips	EE.UU.	Informe de sustentabilidad	no	sí
Total	Francia	Principios de ética empresarial	sí	no
Eni	Italia	Código de práctica	sí	no
Petrobras	Brasil	Código de ética, Petrobrás directrices cero hambre	sí	no
PetroChina	China	Código de ética de empleados de PetroChina Company Ltd.	no	no
Maratón Oil	EE.UU.	Código de conducta empresarial	no	Sí
Repsol	España	Código de ética, Informe de Responsabilidad Social Empresarial	sí	no
Statoil	Noruega	Código de ética, integrante de Business Leaders Initiative on Human Rights	sí	sí

## ICMM

El ICMM se formó en octubre de 2001 para representar a las principales empresas mineras internacionales. En 1999, nueve de las empresas mineras más grandes del mundo lanzaron la *Global Mining Initiative* que llevó a comisionar el proyecto *Mining, Metals and Sustainable Development* (MMSD) que culminó con su informe *Breaking New Ground*, en 2002. El ICMM se formó para hacer avanzar la agenda que identificó el informe publicado para lograr el desarrollo sustentable (*ICMM Sustainable Development Framework*).

<http://www.icmm.com>, <http://www.iied.org/mmsd>

## 6.4 Instituciones financieras

### Políticas de Salvaguarda del Banco Mundial / Corporación Financiera Internacional (CFI).

Las Políticas de Salvaguarda, adoptadas en 1998, han servido como base de la CFI en lo que se refiere a sustentabilidad social y ambiental.

En el marco de una nueva política para manejar los riesgos sociales y ambientales de los proyectos que la CFI financia en los mercados emergentes, las Políticas de Salvaguarda han sido rediseñadas como una política y normas de desempeño de la CFI sobre sustentabilidad social y ambiental:

—— Política y Normas de Desempeño sobre Sustentabilidad Social y Ambiental (abril, 2006);

—— Política para hacer pública la información;

—— EHS Guidelines Environmental, Health & Safety (EHS).

<http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/Content/SafeguardPoliciesUpdate>

### Revisión en las Industrias Extractivas (EIR)

En 2001 el Grupo del Banco Mundial (GBM) inició la Revisión en las Industrias Extractivas (EIR, por sus siglas en inglés) en respuesta a las críticas que las ONG hacían de la participación del GBM en el sector. El presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, nombró al Dr. Emil Salim, ex ministro de Medioambiente y Población de Indonesia, como Persona Eminente que encabezara la revisión. Después

de varios talleres regionales, intenso debate internacional y preparación de seis estudios de casos se publicó el informe final "*Striking a Better Balance*" en diciembre de 2003.

Entre las principales conclusiones de la EIR se encuentran las siguientes:

- El GBM sólo debe apoyar proyectos en el sector extractivo si contribuyen directamente al alivio de la pobreza y desarrollo sustentable.
- El GBM debe secuenciar sus inversiones en apoyo a las industrias extractivas para garantizar que haya condiciones adecuadas de gobierno en relación con el uso equitativo de los ingresos y protección de los derechos humanos y el medioambiente, antes de iniciar inversiones en este sector.
- El GBM debe reequilibrar su cartera de préstamos para dar igual importancia a los aspectos económicos, sociales y ambientales de sus actividades.
- El GBM debe eliminar gradualmente sus inversiones en producción de petróleo para 2008 y reencausar sus limitados recursos en la inversión de proyectos de energía renovables y para reducir emisiones, así como proyectos para uso más eficiente de la energía entre otros.

A mediados de 2004 el GBM respondió a la EIR rechazando dos de sus recomendaciones, las que proponían secuenciar las inversiones para garantizar que hubiera condiciones adecuadas de gobierno y eliminar gradualmente el apoyo a los combustibles de origen fósil.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC0,,contentMDK:20306686~menuPK:336936~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

## Los principios equator y los principios Wolfsberg

Una docena de bancos internacionales, regionales y locales de todo el mundo han adoptado los Principios Equator, para lo cual firmaron un compromiso de no financiar proyectos que los infringieran. Sin embargo, debido a que no existe conciencia sobre los principios y hay una falta de monitoreo y cumplimiento, los Principios Equator hasta ahora han contribuido muy poco y han sido más bien un ejercicio en el papel, además de una pieza disponible para la retórica de las direcciones corporativas de los bancos signatarios. En efecto, 11 de los bancos firmantes cabildearon con el Banco Mundial para que éste no adoptara las recomendaciones de la Revisión en las Industrias Extractivas (EIR).

Además, en tanto que los Principios Equator sólo cubren el financiamiento de proyectos, su aplicación es muy limitada, particularmente a los problemas de los bancos que obtienen ganancias de los recursos naturales que explotan los regímenes corruptos y/o los bancos que financian acuerdos depredadores con gobiernos. Estos problemas más bien hay que enfrentarlos desde una perspectiva financiera legislativa y de cumplimiento de la legislación vigente.

El trabajo del Grupo Wolfberg (GW) avanza en esa dirección. Es una asociación de 12 bancos internacionales importantes que desarrollaron pautas contra el lavado de dinero,

denominadas “Know-Your-Customer” y legislación financiera que aborda el asunto del terrorismo, con el fin de ayudar a que los bancos cubran los requisitos legales necesarios. Un aspecto positivo del GW es que está claramente activo y envía de forma más o menos continua nuevos impulsos e ideas sobre cómo avanzar en el debate de estas temáticas. Asimismo, las recomendaciones avanzan indicando a los bancos cómo deben conducir sus diligencias de cobros, siendo muy estrictas y rigurosas (por ejemplo, en cuanto a hacer público las utilidades o en relación con las personas políticamente expuestas). Esto significa que es una fuente útil para cualquier persona interesada en investigar legalmente el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones bancarias.

Sin embargo, y esta es una gran advertencia, el Grupo Wolfsberg es una iniciativa de

la industria cuyo objetivo es siempre reducir los riesgos legales (cubriendo las obligaciones legales necesarias) y costos asociados a que los bancos cumplan con su trabajo (haciendo lo mínimo posible para cumplir con sus obligaciones de la forma más eficiente posible). También es voluntario, lo cual quiere decir que no controla si los bancos están cumpliendo o no. El Grupo Wolfsberg puede entenderse mejor como un foro industrial que utilizan los funcionarios bancarios de las oficinas de cumplimiento para mantenerse mutuamente actualizados sobre los avances legales e intercambiar pautas referentes a cómo hacer su trabajo. Evidentemente, esto significa que el Grupo resulta inadecuado para abordar las preocupaciones que tiene la sociedad civil respecto a dónde fluye el dinero producto de la corrupción.

## 6.5 Líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

Las líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales establecen una gama amplia de directrices corporativas. En 10 capítulos, el documento define criterios de conducta corporativa en las siguientes áreas: cumplimiento de la legislación nacional, protección del consumidor, combate a la corrupción, establecimiento de sistemas de manejo ambiental, hacer pública la información, cumplimiento con la legislación fiscal. La amplitud de este espectro es una ventaja en relación con otros instrumentos. Sin embargo, en cuanto a los derechos humanos las líneas no son muy específicas.

El alcance de las líneas directrices de la OCDE trasciende a sus países integrantes: En efecto, por un lado, nueve países fuera de la OCDE adoptaron las pautas,<sup>59</sup> por el otro, dichas líneas también son válidas para las actividades de las corporaciones en terceros países en todo el mundo. La promoción y monitoreo de las líneas directrices se hace a través de puntos de contacto nacionales, lo cual quiere decir que también proporcionan procedimientos de cumplimiento descentralizados.

Las líneas directrices son recomendaciones voluntarias que los países firmantes hacen a las corporaciones que operan en los estados adherentes y se aplican fundamentalmente a la inversión. Hasta ahora, dichas directrices no han abordado los temas de medioambiente, social o la responsabilidad hacia los derechos humanos en las relaciones comerciales.

<sup>59</sup> Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Israel, Latvia, Lituania, Rumania y Eslovenia (hasta el 5 de mayo de 2006).

## 6.6 Las Normas de NU sobre empresas comerciales y derechos humanos

En 1997 la Subcomisión de la ONU sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos preparó un estudio sobre empresas transnacionales y derechos humanos. Posteriormente, se estableció un grupo de trabajo sobre métodos y actividades de las empresas transnacionales; en 1999 examinó las convenciones relevantes y declaraciones, y propuso normas para las empresas comerciales.

En 2003 el grupo de trabajo presentó su versión preliminar de "Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos" (en adelante simplemente las Normas de la ONU). En agosto de 2003, la Subcomisión de la ONU por consenso adoptó las Normas y las envió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones

Contenido de las normas de la ONU:

- El derecho a igualdad de oportunidades y trato no discriminatorio.
- El derecho a la seguridad personal: "[Las] empresas comerciales no cometerán actos que constituyan crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio, tortura,... trabajo forzoso u obligatorio... o delitos internacionales de otra índole contra la persona humana, según se definen en el derecho internacional..."
- Derechos de las/los trabajadores como se definen en las convenciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluido el derecho de la infancia a ser protegida de la explotación económica, el derecho a un ambiente de trabajo seguro e higiénico, el derecho a una remuneración que asegure un adecuado estándar de vida, y la libertad de asociación y efectivo reconocimiento del derecho a la negociación colectiva.
- Respeto de la soberanía nacional y los derechos humanos: las empresas comerciales están obligadas a respetar los derechos económicos, sociales y culturales así como los derechos civiles y políticos y abstenerse de pagar o recibir sobornos.
- Protección al consumidor: " Las... empresas comerciales... adoptarán cuanta medidas sean necesarias para garantizar la seguridad y calidad de los bienes y servicios que proporcionen.."
- Protección del medioambiente: "Las... empresas comerciales realizarán sus actividades de conformidad con... los acuerdos, principios, objetivos, responsabilidades y normas internacionales pertinentes relacionadas con el medioambiente y los derechos humanos, la salud pública y la seguridad, la bioética y el principio de precaución..."

La ex Comisión de Naciones Unidas de Derechos Humanos no refrendó las Normas, no obstante, pidió al Secretario General de la ONU nombrar un representante especial para la materia. Kofi Annan nombró al profesor. J. Ruggie, quien deberá presentar su informe final en 2008 ante el actual Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Iniciativa de los Líderes Empresariales sobre Derechos Humanos hizo una prueba de las Normas con Statoil y las pusieron en práctica en sus políticas en Venezuela.

## 6.7 Forest Law Enforcement and Governance (FLEG)

El Banco Mundial auspició el proceso de la FLEG que inició en septiembre de 2001 con la adopción de la “Declaración de Bali”. Gobiernos participantes provenientes del Este Asiático se comprometieron inter alia a intensificar los esfuerzos nacionales y fortalecer las colaboraciones bilaterales, regionales y multilaterales para enfrentar los crímenes forestales y la violación de la legislación forestal. No obstante la creación de un Grupo de Trabajo Regional, y un Grupo Asesor para el Grupo de Trabajo, no ha habido un reporte o monitoreo sistemático de la aplicación de esta iniciativa, por lo que es imposible señalar con cierto grado de certeza qué impacto real ha tenido sobre el crimen forestal en la región. La Declaración, sin embargo, podría ser una herramienta útil que permite exigir que los gobiernos rindan cuentas. Además, el memorando de entendimiento para combatir la tala ilegal y el comercio de esa madera, entre Indonesia y el Reino Unido, y entre este último país y Japón, tiene sus orígenes en la FLEG del Este Asiático. Además, se han realizado reuniones técnicas en la región. A la FLEG del Este Asiático le siguió una FLEG africana (AFLEG) en octubre de 2003 y una FLEG europea, además de otra para el Norte de Asia (ENAFLEG) en noviembre de 2005.

Se han hecho esfuerzos para integrar objetivos relacionados con AFLEG y acciones en iniciativas existentes, como marco para la nueva alianza para el desarrollo de África *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) y otras instancia regionales como COMIFAC (África Central), SADC (Sudáfrica), Mercados Comunes para África Oriental y Central (África Oriental) y ECOWAS (África Occidental). La Unión Europea es la que ha hecho los mayores avances, por lo menos en papel. En 2003 la Comisión publicó el Plan de Acción para la FLEGT (*Forest Law Enforcement Governance and Trade*) para la Unión Europea seguido del European Council Regulation (EC No 2173/2005) en diciembre de 2005. Esta reglamentación tiene que ver con establecimiento de la licencia legal FLEGT para la importación de madera en Europa; los esquemas de licencias legales se encuentran en el centro de los Voluntary Partnership Agreements (VPA) para la UE con los países productores de madera.<sup>60</sup> Europa acordó iniciar negociaciones VPA formales con Indonesia, Malasia y Ghana.

Sin embargo, para que los VPA resulten efectivos para combatir la tala ilegal deben, por ejemplo, incluir una revisión legal forestal meticulosa, consolidar la tenencia de la tierra y los derechos de acceso de las comunidades locales, así como garantizar participación significativa de la opinión pública. A la fecha la Unión Europea no ha dado ninguna garantía de que así vaya a suceder. De forma similar los esquemas de licencia legal tendrán muy poco efecto a menos que cubra todas las exportaciones y comercio en los países VPA. Nuevamente, la Unión Europea no ha hecho un compromiso al respecto. Aún así, si se toman en cuenta los consejos emitidos por las ONG, tanto los VPA como los esquemas de licencia legales pueden ser instrumentos muy poderosos. Otras naciones del G8 y principales países consumidores como China deberían co-firmar estos VPA con los países productores de madera. No obstante, los VPA no evitarán las importaciones de madera ilícita de los países que no hayan firmado los VPA, lo cual no sólo los convierte en una solución parcial en el mejor de los casos, sino una que podría fomentar los flujos de madera ilícita de países VPA a países que no firmaron los VPA, cuyas exportaciones a Europa no se verán afectadas. De ahí existe la necesidad de contar con legislación clara que sin ambigüedad declare como práctica ilícita el vender madera procedente de una fuente ilícita.

---

<sup>60</sup> Para mayor información sobre los requisitos mínimos de los VPA, véase: [http://www.fern.org/media/documents/document\\_3760\\_3761.pdf](http://www.fern.org/media/documents/document_3760_3761.pdf)

## 6.8 Reformar los acuerdos de inversión bilaterales y multilaterales

### MODELO DE ACUERDO INTERNACIONAL DEL IISD SOBRE INVERSIÓN PARA DESARROLLO SUSTENTABLE

Basada en la revisión de los Acuerdos Internacionales sobre Inversión (AII) la IISD produjo el Modelo de Acuerdo Internacional sobre Inversión para el Desarrollo Sustentable. Los modelos vigentes de acuerdos para inversión, incluidos los representados por los fracasados Acuerdos Multilaterales sobre Inversión de la OCDE y los más de 2,400 tratados bilaterales de inversión, parten de una perspectiva muy obtusa ya que frecuentemente sólo abordan los derechos de los inversionistas extranjeros. Y, la experiencia ha puesto de manifiesto flujos en una gama amplia de áreas incluidas apertura, conflicto de intereses y claridad de obligaciones sustanciales. El modelo de Acuerdos del IISD parte de la clara relación entre inversión y el logro del desarrollo sustentable. El Modelo del IISD cuenta con las siguientes características:

- Reconoce que un acuerdo de inversión tiene que ver fundamentalmente con la buena gestión y que la protección de los derechos y obligaciones de los inversionistas y los derechos y obligaciones de los estados anfitriones son parte esencial de la ecuación.
- Aplica normas básicas sobre buena gestión en los propios acuerdos internacionales, incluido un enfoque institucional apropiado de “conferencia de las partes”.
- Establece un propósito claro para el acuerdo: fomentar la inversión internacional que apoye las aspiraciones de desarrollo de los países en desarrollo y los requisitos de desarrollo sustentable tanto en el Norte como en el Sur.
- Desarrolla un conjunto claro de estipulaciones que buscan el equilibrio entre los derechos y obligaciones de los inversionistas, estados anfitriones y estados cedentes de las empresas.
- Hace propuestas específicas para mejorar la debilidad que prevalece en los sistemas de arbitrio inversionista-Estado, incluyendo mayor transparencia y un marco institucional.
- Incluye un enfoque hacia las obligaciones de los inversionistas que busca alcanzar un nuevo equilibrio entre los elementos voluntarios y obligatorios, para lo cual vincula la solución de controversias con el desempeño corporativo y conducta del inversionista con responsabilidad del inversionista.

[http://www.iisd.org/investment/model\\_agreement.asp](http://www.iisd.org/investment/model_agreement.asp)

# SIGLAS

- **AII** Acuerdos Internacionales sobre Inversión
- **BRIC** Brasil, Rusia, India y China; ya que Rusia forma parte del G8, en ocasiones sólo se hace referencia al BIC
- **EIR** *Extractive Industries Review* (Revisión en las Industrias Extractivas)
- **EITI** *Extractive Industry Transparency Initiative* (Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva)
- **ECOSOC** Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
- **ECOWAS** *Economic Community of West African Countries* (Comunidad Económica de los Países de África Occidental)
- **FLEG** Forest Law Enforcement and Governance
- **FSC** *Forest Stewardship Council*
- **GBM** Grupo del Banco Mundial
- **G8** Grupo de los 8 países más industrializados: Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia
- **ICMM** *International Council on Mining and Metals* (Consejo Internacional de Minería y Metales)
- **IISD** *International Institute for Sustainable Development*
- **MMSD** *Mining, Metals and Sustainable Development* (Minería, Metales y Desarrollo Sustentable)
- **OCDE** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
- **OIT** Organización Internacional del Trabajo
- **ONU** Organización de Naciones Unidas
- **PEFC** *Programme for the Endorsement of Forest Certification*
- **PK** Proceso Kimberley
- **PWYP** *Publish What You Pay*
- **RDC** República Democrática del Congo
- **RSE** Responsabilidad Social de la Empresa
- **UNAMSIL** *United Nations Mission in Sierra Leone* (Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona)

## GRUPO REDACTOR

**PATRICK ALLEY** es un director de Global Witness y cofundador de esa organización en 1993. A la fecha se centra en el tema de los recursos conflictivos y el uso de los recursos naturales en los ambientes post-conflicto, con particular interés en la República Democrática del Congo, Liberia y Costa de Marfil. Además, participa en el liderazgo estratégico del Global Witness.

**CELIO BERMANN** es profesor de la Universidad de Sao Paulo, en Brasil, enfocado en los temas de energéticos, medioambiente y sociedad. Es integrante del Grupo de Trabajo sobre Energía de la ONG Foro del Movimiento Social para el Medioambiente y Desarrollo y se desempeñó como asesor del Ministro de Minas y Energía de Brasil.

**LUKE DANIELSON** es consultor, investigador y abogado en Colorado, Estados Unidos. Participa en varias actividades de enseñanza y consultoría en las áreas de desarrollo sustentable, medioambiente, minería y políticas en el sector de los minerales. Entre 2000 y 2002 fue director del proyecto Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD).

**HEIDI FELDT** es consultora e investigadora. Trabajó en la Alianza Climática de Ciudades Europeas con pueblos indígenas y fue responsable de las políticas forestales y la cooperación con los pueblos indígenas. En tanto que consultora e investigadora, su interés se centra en las industrias de la extracción, normas sociales y ambientales y pueblos indígenas. Se desempeña como convocante de la campaña Publish What You Pay en Alemania y es integrante del Global Policy Forum Europe.

**SUDHA MAHALINGAM** es una economista en energía con más de 25 años de experiencia profesional. A la fecha mantiene el prestigiado Senior Fellowship en el Centro Jawaharlal Nehru de Estudios Contemporáneos, del Museo y Biblioteca Nehru de Nueva Delhi, India, donde se encuentra realizando investigación para un libro sobre seguridad energética de India. A lo largo de su extensa carrera ha trabajado para varios grupos intelectuales (think tanks) importantes e instituciones de investigación.

**ALEJANDRO NADAL** es profesor de tiempo completo en el Colegio de México, donde dirige el programa de investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo. Es presidente del Theme on Environment, Macroeconomics, Trade and Investment de IUCN, el World Conservation Union. Escribe una columna semanal sobre economía y sustentabilidad en La Jornada, uno de los principales diarios de circulación nacional en México.

**CHANDRAN NAIR** es fundador y Director Ejecutivo del Global Institute For Tomorrow (GIFT), una organización sin fines de lucro ubicada en Hong Kong. Después de una larga carrera en el mundo de los negocios comenzó a asesorar a empresas y gobiernos para hacer negocios en Asia y sobre liderazgo en desarrollo, sustentabilidad y responsabilidad social empresarial. Nair es un académico visitante en la Escuela de Negocios de la Universidad Científica y Tecnológica de Hong Kong y asociado del Instituto de Directores de Hong Kong.

**SAMUEL NGUIFFO** es fundador y director del Environment and Development Centre, una ONG ambientalista camerunés cuyo interés se centra en la administración forestal, industrias extractivas y derechos humanos en el África Central. Es integrante del consejo directivo del Forest Stewardship Council por varios años y es integrante del Comité Coordinador de la Commission for Environmental Law and Policy de IUCN. En 1999 obtuvo el reconocimiento Goldman Environmental Prize para África.

**SILAS SIAKOR** es director del Sustainable Development Institute (SDI), una ONG liberiana. Previamente trabajó para el PNUD y como consultor para país del Global Witness. En 2006 recibió el reconocimiento Goldman Environmental Prize de la Fundación Goldman.

Apoyo este esfuerzo importante que realizan para plantar ante el G8 muchas de las temáticas complejas y mundialmente interrelacionadas para una gestión mejorada de los recursos naturales, que vaya en pos de un comercio mutuamente benéfico y del desarrollo sustentable. En esta coyuntura estas temáticas son particularmente relevantes para todas las partes interesadas en todo el planeta. Esto es especialmente cierto para estados frágiles que salieron de una situación de conflicto como es el caso de Liberia, donde buscamos desesperadamente hacer un uso más racional del patrimonio que significan nuestros recursos naturales, en beneficio de nuestros pueblos cuyo sufrimiento se ha prolongado por tanto tiempo.

**Ellen Johnson-Sirleaf, Presidenta de Liberia**

“Tener o No Tener” es un documento importante, no sólo por lo que dice sino por quien lo dice. Redactado por activistas provenientes de Europa, Estados Unidos, África, Asia y América Latina, este informe muestra la diversidad y vitalidad de la coalición de la sociedad civil mundial que hace un llamado a una gestión más equitativa de los recursos naturales. Aplaudo al G8 por invitar esta participación al debate y espero que los dirigentes de los países más poderosos escuchen este esfuerzo colectivo que busca abundar en el debate sobre la administración de los recursos naturales.

**George Soros, Instituto para la Sociedad Abierta**

## **Fundación Heinrich-Böll**

La Fundación Política Verde

---

Hackesche Höfe, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin

Teléfono 030 28 53 40

info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-927760-64-6