

Publicar lo que hemos aprendido

Una evaluación de la
coalición Publiquen lo que pagan

Mabel van Oranje y Henry Parham

Copyright © 2009 Mabel van Oranje y Henry Parham
Todos los derechos reservados.

Para más información sobre Publiquen lo que pagan, visite:
www.publishwhatyoupay.org

Para ponerse en contacto con los autores, envíe un correo electrónico a:
henry.parham@gmail.com

Diseño de texto e impresión de Judit Kovacs | Createch Ltd.

Resumen ejecutivo

Los ingresos generados por las industrias del petróleo, el gas y la minería son una importante fuente de ingresos para los gobiernos de más de 50 países de todo el mundo. Paradójicamente, la mayoría de estos países son ricos, aunque la mayoría de sus habitantes vivan en la pobreza. La falta de transparencia en el pago y en la recepción de ingresos obtenidos gracias a los recursos naturales ha fomentado la corrupción y la mala gestión de los dirigentes de estos países. Sin embargo, si los ciudadanos supieran cuánto recauda el gobierno por la extracción de los recursos naturales del país, sería mucho más fácil supervisar el modo en que se gastan dichos ingresos. Estos ingresos pueden ser útiles luego como base para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo.

La coalición Publiquen lo que pagan (Publish What You Pay - PWYP) fue fundada en 2002 por un pequeño grupo de representantes de ONG con sede en Londres para abordar la “maldición de los recursos” abogando por una mayor transparencia y responsabilidad en la gestión de los ingresos obtenidos por las industrias del petróleo, el gas y la minería. Durante seis años, la coalición PWYP ha crecido hasta convertirse en una red global compuesta por más de 350 organizaciones comunitarias, ONG internacionales, grupos religiosos y más de 25 coaliciones nacionales de la sociedad civil, que trabajan juntos por un mismo objetivo.

La idea de *Publicar lo que hemos aprendido* tiene su origen en los debates mantenidos con activistas de la sociedad civil y otras personas deseosas de obtener más información acerca de la creación de la coalición PWYP y su trabajo para lograr mayor transparencia en relación a los ingresos de las industrias de extracción (petróleo, gas y minería). El informe debate los orígenes y la estructura de PWYP, evalúa la eficacia de los esfuerzos e iniciativas políticas de PWYP y examina cómo ha trabajado la coalición en el ámbito internacional. En este sentido, el informe no es sólo una narración de la historia de PWYP, sino una herramienta práctica para arrojar luz sobre la forma en la que PWYP ha sido capaz de obtener éxito en su empresa y superar las dificultades entre los años 2002 y 2007. Asimismo, el informe aborda diversos asuntos que la coalición PWYP debe afrontar con el fin de continuar consiguiendo resultados en el futuro.

Los esfuerzos de la coalición PWYP han conducido a mejoras significativas en las políticas y las prácticas de gobiernos y empresas sobre la publicación de los pagos y los ingresos obtenidos en las industrias del petróleo, el gas y la minería. Las iniciativas de la coalición han permitido a los ciudadanos de los países en desarrollo con abundantes recursos naturales tener un mejor acceso a la información que necesitan para exigir un mayor nivel de responsabilidad a sus gobiernos.

PWYP ha desempeñado una función catalizadora para lograr que gobiernos, empresas, inversores, agencias donantes y organizaciones internacionales sean transparentes en relación a los ingresos obtenidos por los recursos naturales. Se han emprendido diversas iniciativas en respuesta a la labor de PWYP con el fin de aumentar la transparencia de los ingresos a través de medios tanto obligatorios como voluntarios. Los miembros de la coalición han desempeñado un papel decisivo en la creación de la Iniciativa para la transparencia de las industrias de extracción (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI), un proceso global de partes interesadas cuyo objetivo consiste en verificar y publicar los pagos de las empresas y los ingresos de los gobiernos obtenidos del petróleo, el gas y la minería. Asimismo, PWYP ha realizado una importante labor en el desarrollo y ampliación de la EITI tras su lanzamiento. Los miembros de la coalición han influido para que la EITI obtenga más apoyo por parte de un mayor número de gobiernos, empresas y otros grupos de la sociedad civil. PWYP ha sido decisiva para exigir responsabilidad a las partes interesadas de la EITI en la materialización de su compromiso de aumentar la transparencia de los pagos y los ingresos.

Han sido diversos los factores que han contribuido al éxito de PWYP. En primer lugar, el mensaje subyacente de PWYP es sencillo e impactante: los ciudadanos de países que son ricos en recursos naturales no deberían ser pobres. La campaña se lanzó porque los ciudadanos tienen derecho a saber cuánto dinero se obtiene de la extracción de los recursos naturales. La coalición ha tenido un gran éxito en la introducción de esta cuestión en el programa políticoeconómico, ya que sus objetivos son muy claros e irrefutables: mejorar la gestión de gobierno, reducir la corrupción y erradicar la pobreza en los países en desarrollo con abundantes recursos naturales. Los gobiernos deben responsabilizarse de la gestión de los ingresos obtenidos de la extracción del petróleo, el gas y la minería. Para que esto suceda, la transparencia en los pagos y los ingresos constituye una condición previa fundamental.

En segundo lugar, la estructura organizativa de PWYP permite obtener resultados concretos y generar una amplia aceptación entre sus miembros. La coalición ha adoptado las distintas, aunque complementarias, funciones de sus miembros y ha utilizado esta diversidad (en términos estratégicos y operativos) en su propio beneficio. De este modo,

los miembros de la coalición han evolucionado a partir de las fortalezas de los demás y, cuando ha sido necesario, han reconocido abiertamente las debilidades.

En tercer lugar, PWYP ha funcionado con una estructura burocrática mínima. Los procedimientos más formalizados para gestionar los planes estratégicos y las iniciativas sólo se han introducido en casos necesarios como respuesta al enorme crecimiento de la coalición en todo el mundo. En general, apenas han existido desavenencias o competencia entre los miembros a nivel internacional. Esto es debido, en parte, a que se anima a los miembros de la coalición a utilizar sus propios recursos (tanto humanos como económicos) para contribuir a las iniciativas de PWYP. Nunca ha existido un presupuesto centralizado que cubra todas las actividades de PWYP. Por ello, las desavenencias entre los miembros por los fondos han sido prácticamente inexistentes. Como resultado, los miembros han podido centrarse en los fines políticos e iniciativas, disfrutar de las ventajas de las organizaciones asociadas que trabajan por un mismo objetivo y contar con un gran nivel de autonomía respecto a la campaña.

Durante los preparativos de esta publicación, en casi todas las entrevistas se planteó el mismo factor como determinante del éxito de PWYP: las personas marcan la diferencia. En su fundación en 2002, PWYP se benefició de la implicación de personas que estaban dispuestas a asumir riesgos. Estaban preparadas para colaborar con los demás, a pesar de sus diferentes perspectivas, porque estaban dedicadas a alcanzar el mismo objetivo global. Ninguna persona ni grupo participó con el objetivo de conseguir gloria o reconocimiento: fue un esfuerzo realizado en equipo y todos los éxitos se compartieron. Del mismo modo, el movimiento de transparencia de los ingresos no habría despegado si no hubiera sido por varias personas motivadas dentro de la industria de extracción, los gobiernos y las instituciones internacionales. Los esfuerzos de las personas que creyeron apasionadamente en esta labor y ejercieron presión interna para el apoyo político fueron decisivos para conseguir que la transparencia de los ingresos se instaurara con fuerza en el programa internacional.

Uno de los principales factores que han permitido la expansión de la coalición de PWYP es que cuenta con un objetivo general poderoso que ha servido de complemento a las prioridades locales ya existentes de los activistas de la sociedad civil que promueven la buena gestión del gobierno y la responsabilidad corporativa. El crecimiento de la coalición de PWYP ha sido deliberado: aunque fue una iniciativa centrada en Londres durante sus dos primeros años, pronto PWYP abarcó a los grupos de la sociedad civil de todo el mundo y, desde entonces, este aspecto se ha considerado una prioridad duradera. Las ONG internacionales y las agencias donantes han movilizado cada vez más recursos para apoyar a los grupos locales de la sociedad civil mediante el desarrollo de

capacidades y programas de asistencia técnica. Se han utilizado diversos mecanismos para compartir información y así permitir que los grupos locales participen con otros activistas con el fin de que aprendan de sus experiencias y coordinen sus iniciativas.

Operativamente sin embargo, la coalición se ha enfrentado a diversas dificultades. La participación efectiva de todos los miembros se ha visto dificultada por barreras lingüísticas, aislamiento geográfico, falta de acceso a la tecnología, falta de financiación y de recursos, así como una capacidad técnica poco adecuada. Algunos activistas han sido acosados, intimidados y encarcelados por su trabajo. Ha habido conflictos internos entre los socios nacionales de la coalición debido a una mala gestión interna y, en ocasiones, a la competencia por el poder. La campaña ha sido criticada por grupos de la sociedad civil en algunos países por ser elitista, e involucrar tan sólo a unos pocos (normalmente, algunas de las ONG más visibles y con mayores recursos) y no implicar a las bases. La estructura informal y poco precisa y los métodos de trabajo de PWYP han provocado la existencia de escasez democrática durante algunos años, lo que ha impedido que numerosos miembros, particularmente en los países en desarrollo, hayan podido contribuir a la toma de decisiones y la planificación estratégica. Puede que la coalición haya desperdiciado oportunidades para progresar en su exigencia de difusión de la información obligatoria por parte de empresas de petróleo y gas, ya que ha dedicado demasiados esfuerzos y tiempo a la EITI, que requería la elaboración de informes voluntarios. No ha existido un plan de actuación internacional claro para coordinar las iniciativas de manera proactiva. Las lecciones aprendidas de estas experiencias se explican en este informe.

El lanzamiento de PWYP fue auspicioso porque se dio en el “momento justo”. Durante los primeros años del siglo XXI, la transparencia y la buena gestión de gobierno estaban comenzando a ser prioridades para numerosas instituciones internacionales. La investigación académica y de las ONG, que apuntaba a la gravedad de la corrupción, la mala gestión y el sufrimiento humano en los países con abundantes recursos petrolíferos y minerales, dio mayor validez a las exigencias de PWYP. Varias iniciativas internacionales, como la Revisión de las industrias de extracción, el Proceso Kimberly y los Principios voluntarios de seguridad y Derechos humanos, ayudaron a preparar el terreno para el lanzamiento de la EITI. Las consecuencias de la decisión de BP en 2001 de publicar lo que pagaba al gobierno angoleño atrajeron la atención de los medios de comunicación de todo el mundo sobre la cuestión de la transparencia de los ingresos y conmocionaron a la industria de extracción.

La coalición PWYP tuvo un gran éxito al lograr que su programa se incluyera rápidamente en los foros internacionales. La importancia de la transparencia de los

ingresos fue reconocida por diversos organismos internacionales como el G8, la UE, el Banco Mundial, el FMI y el Comité de normas internacionales de contabilidad. Este asunto atrajo la atención del Primer ministro británico, Tony Blair, en particular. La transparencia de los ingresos interesó a Blair no sólo porque trataba sobre la reducción de la pobreza, la responsabilidad corporativa y la gestión de gobierno, sino porque además tenía que ver con la seguridad energética. La presión que PWYP ejerció sobre el gobierno británico y las empresas de extracción culminó con la creación de la EITI en 2003. PWYP logró consagrar la participación de la sociedad civil como componente principal de la EITI.

Aunque la coalición PWYP ha realizado un importante progreso en poco tiempo, todavía queda mucho trabajo por hacer. Quizá exista un apoyo casi universal a la política encaminada a una mayor transparencia de los pagos e ingresos, pero su aplicación entre las empresas, los “gobiernos de origen” y los “gobiernos de acogida”¹ sigue siendo escasa. Existen riesgos permanentes de que la transparencia deje de ser una prioridad en los programas políticoeconómicos. Los activistas de la sociedad civil de numerosos países siguen enfrentándose a amenazas. La participación de la sociedad civil -de una manera significativa, es decir, trabajando al mismo nivel que empresas y otras partes interesadas- también está amenazada en mucho países donde los gobiernos están menos dispuestos a adoptar dicho compromiso.

La principal dificultad para PWYP sigue siendo cómo superar los intereses creados entre los gobiernos y las empresas de mantener la falta de transparencia. Incluso cuando se realicen progresos en el ámbito nacional sobre la transparencia, la dificultad para PWYP será asegurarse de que exista acceso público a la información sobre los datos de pago de cada empresa. Aunque la supervisión de la implantación de la EITI seguirá siendo una importante prioridad para PWYP, la coalición deberá continuar presionando para que exista una mayor difusión de la información por parte de las empresas y los gobiernos. Esto significa dar más dinamismo a las iniciativas generales de PWYP dirigidas a la regulación de las empresas (normas de cotización bursátil), las normas de contabilidad y las condiciones de préstamo de las agencias de crédito a la exportación, los bancos del sector privado, las instituciones de inversión, los bancos de desarrollo regional

¹ *Gobierno de origen ('home government')* se refiere al gobierno de un país que, típicamente aunque no exclusivamente es miembro de la OCDE, y es base de las empresas extractivas. Es decir, los países en los que estas empresas están registradas y listadas en las bolsas de valores. “Gobierno de acogida” (*host government*) se refiere a los gobiernos de los países en donde se realiza la exploración y extracción en sí misma.

y las instituciones financieras internacionales. Asimismo, se pondrán a prueba los esfuerzos de PWYP de promover los programas de transparencia de los contratos y las licencias dado que existen escasos mecanismos internacionales que actualmente puedan alcanzar estos objetivos.

Organizativamente, se ha trabajado mucho para arraigar PWYP en los países en desarrollo respaldando el crecimiento de las coaliciones nacionales autónomas de la sociedad civil. La mayor dificultad para PWYP radica en continuar trasladando la responsabilidad a los grupos que trabajan sobre el terreno, al mismo tiempo que se colabora en el ámbito internacional en iniciativas conjuntas y de formación, siempre que sea necesario. La eficacia a largo plazo de PWYP también depende del fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil. Sin contar con suficientes conocimientos y experiencia generales para supervisar y examinar la información sobre los pagos, los contratos y los presupuestos de las empresas, los ciudadanos verán limitadas sus capacidades para exigir responsabilidad a los gobiernos. La protección de los activistas de la sociedad civil es, asimismo, un importante factor para que los grupos puedan trabajar libre y abiertamente por un verdadero cambio.

La coalición Publiquen lo que pagan ha realizado una importante labor y se ha desarrollado con éxito en sólo seis años. Aunque numerosos factores externos ajenos a su control directo le han ayudado a situar la transparencia de los ingresos en la escena internacional, las estructuras organizativas de la coalición, la ética profesional de cada uno de sus empleados y el poderoso mensaje que constituye el núcleo de la campaña han sido importantes factores que le han permitido aprovechar estas oportunidades. Los miembros de la coalición han logrado convertirse en influyentes socios de participación paritaria para los gobiernos, las empresas, las instituciones internacionales y las agencias donantes en los esfuerzos por provocar un verdadero cambio en el modo en el que operan las industrias de extracción y los gobiernos de los países con abundantes recursos naturales.