

CONSTRUYENDO GOBERNANZA CLIMÁTICA: Identificando los riesgos de corrupción en la gestión de recursos naturales



Christian Chiroque*

El fenómeno del cambio climático comprende la variación del clima que es atribuible, de manera directa o indirecta, a actividades humanas, las cuales alteran la composición de la atmósfera que se refleja en la variación del clima a lo largo del tiempo (ONU 2002: 3). Desde el ámbito internacional, diversos organismos han remarcado la necesidad de generar medidas desde el Estado para resolver este problema que se plantea como interés público. Así, desde 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, insta a los estados integrantes, que reúne a casi la totalidad de los países del mundo, a tomar medidas a fin de prever, prevenir y reducir al mí-

nimo las causas del cambio climático y sus efectos. Uno de los objetivos a alcanzar es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, para lo cual se requiere la construcción de un marco institucional para la gestión sostenible de los recursos naturales (biomasa, bosques, océanos y ecosistemas terrestres), la reducción de la contaminación y emisión de gases, y la defensa de los derechos de las comunidades afectadas por los proyectos de las empresas extractivas. En esta línea, en el caso peruano, en los últimos años, se han desarrollado una serie de iniciativas legales e institucionales, que permitirán optimizar la toma de decisiones en materia de adaptación al cambio climático¹.

* Estudiante de último año de Ciencias Sociales, en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Asistente en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia del Consejo de Ministros. Cabe precisar que el presente artículo no refleja necesariamente la opinión de la CAN Anticorrupción.

¹ En esta materia, el Estado Peruano ha declarado el presente año, "Año de la promoción de la industria responsable y del compromiso climático". Así también, recientemente se ha creado el "Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático" conformado por el Ministerio de Ambiente.

Sin embargo, para la exitosa implementación de tales políticas públicas se requiere un marco institucional estable y una gestión pública eficiente. En este contexto uno de los riesgos más grandes que posee el desarrollo exitoso de políticas públicas en esta materia es la corrupción. Dicho fenómeno se manifiesta debido a que el desarrollo de políticas para la adaptación del cambio climático y la mitigación de sus efectos, comprende una transformación de la forma en que se desarrollan las actividades económicas en nuestra sociedad, específicamente en el uno de los aspectos más relevantes, la gestión de recursos naturales. En el presente artículo se brinda un acercamiento a la identificación de riesgos de corrupción, a fin de asegurar el fomento de una gestión sostenible de los recursos naturales y la construcción de un sistema de *gobernanza climática*. Así también, se analizarán las características de los países en materia de gobernanza de recursos naturales y cómo se pueden proponer iniciativas que reduzcan los riesgos de corrupción en este campo.

SOBRE LA CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

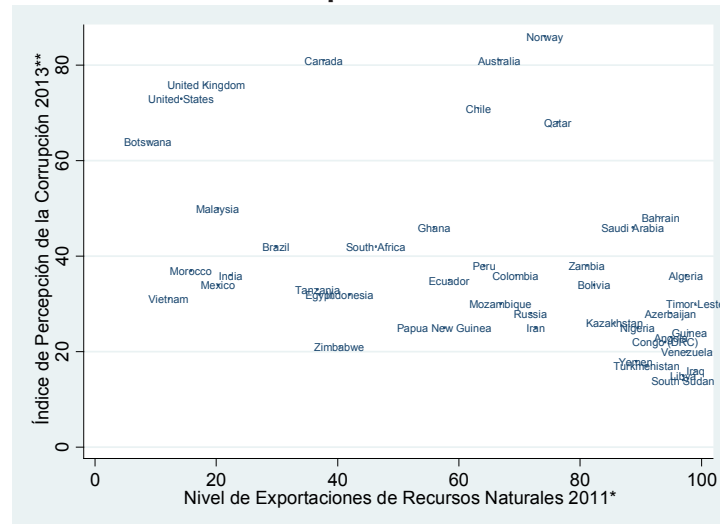
La corrupción es un fenómeno complejo que puede manifestarse en cualquier ámbito de la administración pública, en cualquier estrato y a través de muchas modalidades. Las políticas de adaptación del cambio climático no son la excepción. La corrupción puede atravesar la gestión de recursos naturales tanto en sectores de recursos no renovables (tales como petróleo, gas o minerales), como en recursos renovables (bosques, pesca o agro). Existen investigaciones que sostienen que donde coexisten altas rentas o ingresos por las actividades vinculadas a la extracción de recursos naturales junto con bajos niveles de calidad institucional, la probabilidad de incidencia de actos de corrupción es más alta (Kolstad 2008: 2). De la misma

manera, siguiendo a Klitgaard, en procedimientos en donde se presenta una alta discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisión, junto con poca transparencia y escasa rendición de cuentas y control de la ciudadanía los riesgos que un acto de corrupción ocurra son mayores (1988).

Donde coexisten altas rentas o ingresos por las actividades vinculadas a la extracción de recursos naturales junto con bajos niveles de calidad institucional, la probabilidad de incidencia de actos de corrupción es más alta

Sobre este punto, cabe resaltar que gran parte de los gobiernos (una muestra de 58 países) que cuentan con mayores niveles de exportación de recursos naturales en el mundo, presentan mayores niveles de corrupción. El Gráfico N° 01 presenta un diagrama de dispersión que relaciona los puntajes obtenidos en el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* y los niveles de exportación de recursos naturales según los *Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial*. De esta manera, podemos observar que el 87% de los países analizados poseen una puntuación por debajo de 50 en el IPC, hecho que indica los serios problemas de corrupción percibidos entre los funcionarios públicos, políticos, empresarios y analistas en sus respectivos gobiernos. Por otro lado, sólo el 13% presenta niveles de corrupción parciales o mínimos. Dentro de estos, países como Noruega y Australia sobresalen por sus altos nivel de exportaciones de recursos naturales y sus bajos niveles de corrupción.

Gráfico 1: Nivel de exportación de recursos naturales 2011 vs. clasificación del índice de percepción de la corrupción 2013



Elaboración Propia.

Fuente: Estimaciones del equipo técnico del FMI (2012), TI (2013), BM (World Development Indicators)

* Calculado en base al % que representa las exportaciones de recursos naturales (Petróleo, metales y minerales) del total de exportaciones.

** Posee una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción).

La corrupción es un fenómeno complejo, que implica la interacción de diversos actores e intereses en espacios tanto de origen público como privado. En el caso de las medidas vinculadas a la gestión de recursos, las redes de corrupción no se restringen a la “corrupción pública” (demanda), o del sector público, sino también a mecanismos de corrupción que perpetran o implican a empresas o corporaciones (oferta) (Hodgson y Jiang 2008). En este sentido, de la misma manera que otros estudios identifican los riesgos de corrupción en cada una de las fases del ciclo de los procesos de compras o contrataciones públicas², también se pueden determinar

los riesgos de corrupción a lo largo de la cadena de valor de la gestión de un recurso natural.

Un caso ilustrativo es la corrupción en las actividades de las industrias extractivas. Para poder analizar la corrupción en este tipo de actividad, se requiere identificar las principales fases de la explotación del recurso, es decir la cadena productiva o la cadena de valor, ya que algunas etapas presentan mayores riesgos de corrupción que otras y pueden verse afectados por la corrupción en distintas modalidades (Kolstad et al 2008: 3). Hay que tener en cuenta que dicha tarea comprende definir un proceso sistemático de identificación, análisis y medidas preventivas de los riesgos de

2 Véase Transparencia Internacional 2006

corrupción en cada una de las etapas. A grandes rasgos podemos distinguir cuatro procesos relevantes, mencionar sus características generales y detallar los riesgos de corrupción que se podrían presentar. Según un estudio del Banco Mundial (2009), se puede observar fases bien marcadas en las actividades de las industrias extractivas y que están relacionadas con la gestión pública de los recursos naturales.

Una primera etapa, comprende el otorgamiento por parte del gobierno de derechos de exploración, desarrollo y explotación en áreas o sectores particulares como minería, hidrocarburos o sectores forestales. Estos derechos se brindan a través de mecanismos establecidos por el marco normativo tales como arrendamientos, concesiones, licencias o contratos y se realizan entre el gobierno y las empresas extractivas. En esta etapa, los procedimientos de otorgamiento de concesiones, pueden ser vulnerables a las influencias indebidas, a las actividades de *lobby* (informal) de las empresas extractivas³ en los centros de toma de decisiones y al conflicto de intereses realizados por funcionarios públicos, hechos que pueden causar efectos negativos en dicho proceso. Es decir, la corrupción puede ser realizada por todo actor (político, funcionario público o empresa privada) relacionado directamente con los procesos de asignación de permisos y licencias, hecho que generalmente genera la construcción de redes de corrupción entre los mismos. Por ejemplo, en el caso de la industria maderera en Papua Nueva Guinea, diversos informes y estudios sostienen que en dicho sector la corrupción se encuentra generalizada, significando mecanismos sistemáticos de sobornos, incumplimiento de reglamentaciones, violaciones masivas de derechos de propietarios de tierras y

destrucción ambiental extrema (TI 2011: 349). De la misma manera, en Camerún, el hijo del presidente, Frank Biya, logró poseer una concesión para la realización de actividades industriales de tala sobre 130 000 hectáreas de bosques, hecho que demuestra claros indicios de una lógica patrimonialista en la gestión del sector forestal en dicho país.

La corrupción puede ser realizada por todo actor (político, funcionario público o empresa privada) relacionado directamente con los procesos de asignación de permisos y licencias, hecho que generalmente genera la construcción de redes de corrupción entre los mismos.

En segundo lugar, se encuentra la etapa de regulación y fiscalización de operaciones. En esta etapa, entra en funcionamiento el marco regulatorio y las entidades públicas que tienen competencias asignadas para fiscalizar las actividades de las empresas extractivas, a fin de lograr un proceso de explotación del recurso seguro, saludable y con medidas de protección ambiental. La fiscalización en este tipo de sector (en especial en el sector forestal) es compleja, ya que las actividades se desarrollan en zonas remotas, alejadas de los centros urbanos, lo que dificulta el control (TI 2011: 37). En esta línea, Monge sostiene que la debilidad institucional de las autoridades en materia ambiental, así como la escasa delimitación de competencias en materia de fiscalización, podrían significar un riesgo para el correcto desempeño de las actividades extractivas y la eficiente gestión sostenible de los recursos naturales.

³ Para mayor desarrollo ver un artículo de Francisco Durand (2006) en el cual realiza un análisis sobre el fenómeno de captura del Estado y su incidencia en el caso peruano.

Tabla 1. Mapeo de riesgos de corrupción a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas

PROCESO	CARACTERÍSTICAS GENERALES	RIESGOS DE CORRUPCIÓN
<i>Adjudicación de Contratos y Licencias</i>	- Otorgamiento de Derechos de exploración y explotación (concesiones)	- Captura de políticas e influencia indebida en los centro de toma de decisiones del Estado (<i>Captura del Estado, Lobby</i>)
	- Presentación y Aprobación de los Instrumentos ambientales (Estudios de Impacto Ambiental)	- Falta de Transparencia y difusión de información en el otorgamiento de derechos.
	- Procesos de Consulta y consentimiento previo con la población del área de influencia de los proyectos.	- Conflicto de Intereses (<i>Puerta Giratoria</i>) en el otorgamiento de licencias
<i>Regulación y Supervisión de las Operaciones</i>	- Cumplimiento del marco regulatorio de fiscalización del sector en relación con la exploración y explotación de recursos naturales con las medidas de protección ambiental requeridas.	- Falta de Transparencia y difusión de información de los informes de fiscalización de proyectos u operaciones.
	- Resolución de conflictos sociales y posibles impactos ambientales.	- Fraude en la Presentación en los informes de supervisión.
	- Fiscalización y control de las emisiones de gases invernaderos (emisiones de carbono).	- Mecanismos de <i>patronazgo y clientelismo</i> con los actores a nivel local (<i>Captura a nivel local</i>) que limitan el control social.
<i>Generación de Renta y Tributación (Impuestos y Regalías)</i>	- Recolección de impuestos producto de la actividad extractiva.	- Fraude en la rendición de cuentas.
		- Generación de rentas a través de evasión fiscal.
		- Poca transparencia en los procesos de tributación y distribución de renta. - <i>Corrupción administrativa</i> en la rendición de cuentas.
<i>Gestión y Asignación de Ingresos</i>	- Distribución del Canon a Gobiernos Regionales y municipalidades. - Utilización del presupuesto cuyo recurso es el canon de las actividades extractivas	- Malversación y apropiación indebida de fondos
		- Irregularidades en la administración de los recursos públicos
		- Control disperso sobre las finanzas
		- Creación de redes de patronazgo - Falta de capacidad de gestión

Elaboración propia. Fuente: Transparencia Internacional (2008), Banco Mundial (2009), Transparencia Internacional (2011), Transparencia Internacional (2009)

Por otro lado, un tercer proceso vulnerable a la corrupción es la generación de renta y la recepción de tributos de las actividades extractivas por el gobierno. Este proceso comprende la recolección de los impuestos y las regalías que genera la actividad extractiva, así como también, la realización de auditorías y procesos administrativos que aseguren una eficiente política fiscal. En esta etapa, se presentan riesgos en materia de evasión fiscal. Por ejemplo,

Durand sostiene que debido a la *captura del estado* y a la influencia en el otorgamiento de exoneraciones fiscales en la década del 90, en el Perú se registraron pérdidas fiscales importantes que se estiman en \$ 815 millones para el sector minero, \$ 577 millones en agricultura y \$ 549 millones en el sector de hidrocarburos (2012: 45). Por último, se encuentra la gestión de ingresos obtenidos de la tributación de las actividades de extracción de

recursos naturales y la asignación del mismo a entidades públicas. En este caso, se presentan los riesgos no en el gobierno central, sino en los gobiernos subnacionales que operan con los ingresos obtenidos de la tributación de las actividades extractivas. Algunos de los riesgos comprenden el control no fiscalizado sobre las finanzas a nivel subnacional, la interacción de las autoridades con proveedores de bienes o recursos a nivel local, junto con la creación de redes de patronazgo y clientelismo político con las industrias extractivas que operan localmente.

GOBERNANZA CLIMÁTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

¿Qué significa contar con una gobernanza climática? Según Joan Prats, en un estudio sobre gobernabilidad democrática y su vínculo con el desarrollo humano, la gobernanza implica aquella estructura y procesos de coordinación entre diferentes actores, sean individuos u organizaciones, que generan los marcos de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (Prats 2001). Cabe resaltar, que a diferencia de otras acepciones del término gobernanza, el término no se limita al ámbito estatal, sino que incluye a sectores que han incrementado su papel en los últimos tiempos tanto en la dinámica política, como la economía y la sociedad en general: el sector empresarial. Siguiendo esta línea, para poder enfrentar un problema público de carácter global, como el cambio climático, es necesario poseer una gobernanza climática que comprenda el conjunto de políticas soberanas, reglas e instituciones que regulen el manejo de los recursos naturales y las actividades que posean impacto en los mismos, a fin de conseguir un desarrollo sostenible que enfrente las causas y mitigue los efectos del cambio climático (TI 2011, Cepal 2012).

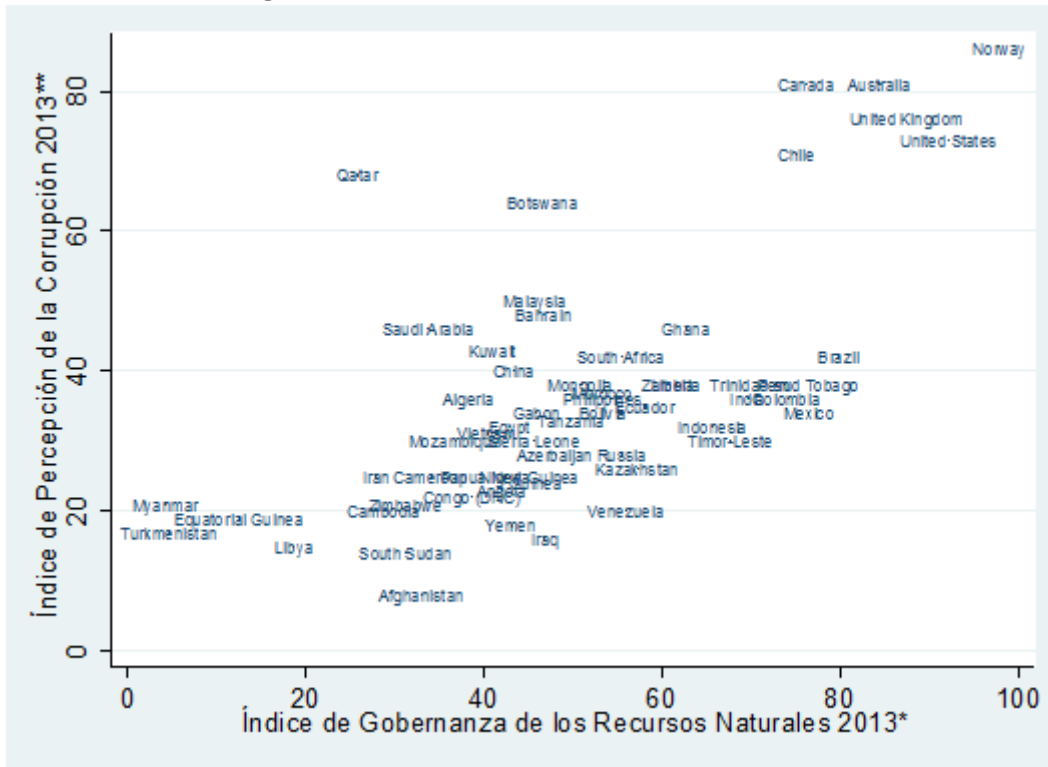
Una medición reciente de la gobernanza en este sector fue realizada por el *Revenue Watch Institute*.

En el *índice de gobernanza de los recursos naturales* propuesto por la entidad califica y clasifica a una muestra de países con mayor porcentaje de exportaciones de recursos naturales (petróleo, gas y minerales)⁴, según cuatro dimensiones específicas. En primer lugar, el grado de cumplimiento del marco legal e institucional (leyes, reglamentos, entre otros.) de las actividades extractivas y que facilitan la transparencia y rendición de cuentas (1). Así también, las prácticas de transparencia realizadas por los gobiernos y el grado de accesibilidad de la información pública por la ciudadanía (2), junto los controles de calidad y seguridad (3) que fomenten la integridad y eviten la incidencia de conflicto de intereses (*revolving door*). Finalmente, la gobernanza comprende características del sistema político, entendida como eficacia del gobierno, estado de derecho y democracia.

Realizando un análisis comparado, podemos encontrar una clara relación entre los resultados del Índice de gobernanza en Recursos Naturales y la corrupción percibida en los distintos países (IPC). En el Gráfico N° 02 se muestra un diagrama de dispersión que nos permite observar que países como Noruega, Inglaterra, o Australia, poseen altos niveles de gobernanza de los recursos naturales (puntajes de 98, 88 y 85 respectivamente) y presentan mejores puntajes respecto a la baja percepción de la corrupción en sus gobiernos (98, 90 y 97 puntos). Por el contrario, países como Libia o Guinea Ecuatorial, presentan niveles bajos de gobernanza de recursos naturales (18 y 12 puntos) hecho que se refleja en la percepción que poseen como gobiernos muy corruptos (15 y 17 puntos). En general se puede evidenciar una fuerte correlación (0.65) entre aquellos países que poseen altos niveles de gobernanza de recursos naturales y menor percepción de existencia de corrupción en el gobierno.

⁴ Cabe mencionar que los países mencionados concentran el 85% de la producción de petróleo en el mundo, 90% de los diamantes y el 80% del cobre.

Gráfico 2: Índice de percepción de la corrupción vs. clasificación del índice de gobernanza de los recursos naturales 2013



Elaboración Propia.

Fuente: Estimaciones del equipo técnico del FMI (2012), Revenue Watch Institute (2013), TI (2013)

- * Calculado en una escala de 0 a 100 puntos, donde 0 equivale a menor gobernanza y 100 a mayor gobernanza. Compuesto por 4 dimensiones: Entorno Legal (20%), Acceso a la Información (40%), Gobernabilidad (20%), y Transparencia (20%).
- ** Calculado en una escala de 0 a 100 puntos, donde 0 equivale a percepción de altos niveles de corrupción y 100 a la percepción de muy bajos niveles de corrupción.

Según Revenue Watch Institute, sólo el 18% (11) de los países estudiados obtienen una calificación satisfactoria, mientras más del 55% presentan una gobernanza débil o muy débil. Actualmente, ante este escenario, diversas organizaciones, tanto público como privadas, se encuentran implementando iniciativas que fomenten la gobernabilidad sobre la riqueza de los estados mediante el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, así como la lucha contra la corrupción en la gestión de recursos naturales. De esta manera, la Iniciativa

de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI), desarrollado por el Banco Mundial, desde el año 2002, desempeña un papel crucial en los procesos de generación y tributación transparente de las actividades extractivas. Dicha iniciativa hace un llamado a los gobiernos y a las empresas a publicar regularmente todas las transacciones, pagos e ingresos de dinero que provienen de las actividades de industrias extractivas. De esta manera, haciendo una comparación entre los reportes otorgados por el gobierno y por las empresas públicas se puede verificar la coincidencia en los

reportes y analizar detalladamente las discrepancias, a fin de evitar la transferencia de dinero que sustente un acto de corrupción (Banco Mundial 2009). En el Perú, desde el año 2006, se está implementando dicha iniciativa con la finalidad de aumentar la transparencia de los pagos tributarios y no tributarios que realizan las empresas mineras y de hidrocarburos al Estado y los ingresos que se registran por dichos pagos (RWI 2011).

Realizando un análisis comparado, podemos encontrar una clara relación entre los resultados del Índice de gobernanza en Recursos Naturales y la corrupción percibida en los distintos países (IPC).

Sin embargo, estudios han puesto énfasis en que los proyectos o programas que tienen por objetivo el desarrollo de sistemas de gobernanza en sectores de recursos naturales también pueden ser vulnerables a la corrupción. Por ejemplo, el Programa de Reducción de Emisiones por deforestación y la degradación forestal REDD+, que está orientado a reducir las prácticas generadoras de procesos de degradación de suelo y la emisión de gases de efecto invernadero, asegurando la biodiversidad y salvaguardando las reservas de carbono que prestan los bosques, presenta riesgos como el acaparamiento de tierras, el fraude, conflictos de intereses o la malversación de fondos de los ingresos derivados del propio programa. Ante ello, la ONU ha emitido una guía para la evaluación de riesgos de corrupción en dicho programa que contiene una matriz con la cual se podrán realizar identificaciones de los riesgos de corrupción y el desarrollo de sistemas de desa-

rollo de capacidades para mitigar dichos riesgos y asegurar el cumplimiento de los objetivos de dicha iniciativa (2012: 6).

En conclusión, con este breve acercamiento a la problemática de la construcción de gobernanza climática se puede afirmar que para la eficiente implementación de políticas de adaptación al cambio climático es necesario resaltar la necesidad de desarrollar una institucionalidad sólida y mecanismos de gestión eficiente, transparente y libre de corrupción. En el presente artículo se ha podido identificar los riesgos de corrupción que pueden presentarse tanto en la cadena de valor de actividades extractivas, así como en los mismos programas de financiación para la mitigación del cambio climático. Dicho hecho demuestra la necesidad de desarrollar iniciativas en materia anticorrupción en la gestión de recursos naturales, diagnósticos de riesgos de corrupción y la preparación de planes de acción concretos que fomenten la transparencia e integridad en el sector a fin de lograr el máximo beneficio social y desarrollo económico, manteniendo la sostenibilidad ambiental. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2009). "Extractive Industries Value Chain". Extractive Industries for Development Series, n.º 3. Washington : World Bank
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal.
- Durand, Francisco (2012). "El debate sobre la captura del Estado". En *La gran continuidad*. Lima: Desco.
- Fondo Monetario Internacional (2012). *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource Rich Developing Countries*. Washington DC: FMI.

Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California Press.

Kolstad, Ivar (2008) *Corruption in Natural Resource Management. An Introduction*. CHR Michelsen Institute. U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief.

Hellman, Joel y Daniel Kaufmann (2001). "La captura del Estado en las economías en transición". *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.

Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008). "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista". *Revista de Economía Institucional*, vol. 10: 55-80.

Monge, Carlos (2012). "Entre Río y Río. El apogeo y la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del post extractivismo en el Perú". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, *Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina. Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: RedGE y CLAES

O'Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización". *Política y Gobierno*, vol. 3, n.º 2: 219-244.

Organización de las Naciones Unidas (2002). *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Nueva York: ONU.

----- (2012). *Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+*. Nueva York: ONU.

Prats Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" En: *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 10. Institut Internacional de Governabilitatde Catalunya. Barcelona: IIGC, pp. 103-148

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Manteniendo el rumbo: el manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático*. Nueva York: ONU.

Revenue Watch Institute (2011). *Informe de transparencia. Conciliación entre ingresos y gastos por canon y regalía minera*. Lima: Programa de Vigilancia Ciudadana, RWI.

----- (2013). *The 2013 Resource Governance Index. A measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Nueva York: RWI.

Standing, André (2007). *Corruption and the Extractive Industries in Africa. Can Combatting Corruption Cure the Resource Curse?* Sudáfrica: Institute for Security Studies.

Transparencia Internacional (2006). *Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlín: TI.

----- (2008). *Enlazando las agendas de corrupción, agua y medio ambiente para combatir el cambio climático*. Berlín: TI.

----- (2009). *Corruption and Local Government*. Berlín: TI.

----- (2011). *Informe global de la corrupción. Cambio climático*. Berlín: TI.

----- (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Berlín: TI.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Chiroque, Christian "Construyendo gobernanza climática: Identificando los riesgos de corrupción en la gestión de recursos naturales". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/gobernanza_climatica.html
ISSN 2076-7722