



ALTA REPRESENTANTE DE LA
UNIÓN EUROPEA PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 5.3.2014
JOIN(2014) 8

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Abastecimiento responsable de minerales originarios de zonas de conflicto
y de alto riesgo**

Hacia un enfoque integrado de la Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El comercio internacional de minerales procedentes de regiones inestables puede contribuir a intensificar y perpetuar conflictos violentos. Si bien raramente es la causa primera, dicho comercio aporta medios financieros considerables a los movimientos armados para sostener su capacidad de lucha, con graves consecuencias para millones de personas atrapadas en la violencia.

Este problema es especialmente agudo en África, y particularmente en la región de los Grandes Lagos. El Instituto de Heidelberg¹ señala que la combinación de recursos naturales y conflictos está presente en alrededor del 20 % de los cerca de cuatrocientos casos que tiene registrados: actualmente, los conflictos relacionados con recursos tienen una clara prevalencia en África (veintisiete casos) y el continente americano (veintiún casos), si bien son menos frecuentes en Asia y Oceanía (once casos), Oriente Medio y países del Magreb (siete casos) y Europa (cuatro casos). La situación general a escala mundial no es estática, y persiste el riesgo de que surjan, o se agraven, los conflictos en torno a los recursos naturales.

Romper el vínculo entre la extracción de minerales y los conflictos es un reto complicado. Es preciso ante todo identificar la causa inicial y las causas inmediatas de los problemas, al igual que los desencadenantes de los conflictos y de la fragilidad estructural, su dinámica y los papeles de los distintos actores implicados. Las soluciones deben tener en cuenta factores de inestabilidad como la debilidad de los gobiernos, la ausencia de seguridad, la imposibilidad de garantizar el Estado de Derecho, la pobreza, la falta de servicios e infraestructuras, la corrupción endémica y las disputas políticas y territoriales, y han de contemplar muy diversas medidas, tanto a nivel interior como internacional, en los ámbitos político, comercial y educativo; muchas de ellas ya están en curso.

Toda nueva acción de la UE en el ámbito comercial debe situarse en este contexto más amplio y complementar la política exterior de la Unión y las iniciativas de cooperación al desarrollo. Asimismo, debe tener en cuenta la situación de las empresas de la UE y las políticas europeas que las afectan.

La presente Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante presenta una serie de iniciativas que reflejan estas consideraciones. Nace de la convicción de que un comportamiento responsable de las empresas que operan en zonas de conflicto o de alto riesgo puede tener un efecto socioeconómico fuerte y positivo en las zonas afectadas. Se basa en dos Comunicaciones de 2011 y 2012 en las que la Comisión expresó su intención de buscar maneras de mejorar la transparencia, como la diligencia debida, a lo largo de las cadenas de suministro, para las situaciones en que los ingresos procedentes de las industrias extractivas son utilizados para financiar guerras o conflictos internos de países en desarrollo ricos en recursos².

La presente Comunicación acompaña a una propuesta, presentada por la Comisión, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de la Unión para la autocertificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los

¹ *Conflict Barometer 2012*, Heidelberg Institut für Internationale Konfliktforschung.

² COM(2011) 25 final y COM(2012) 22 final.

importadores responsables de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro³ originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo⁴. Esboza medidas de acompañamiento que reforzarán el impacto del Reglamento y un enfoque integrado de la UE, basado en una consulta pública, reuniones de las partes interesadas y una evaluación de impacto efectuadas en 2013⁵.

El enfoque integrado expuesto en la presente Comunicación aborda tres aspectos principales: reducir las oportunidades para los grupos armados de comerciar con estaño, tantalio, wolframio y oro en las zonas de conflicto, mejorar la capacidad de los operadores de la UE (en particular al final de la cadena de suministro) para cumplir los marcos de diligencia debida ya existentes y reducir las distorsiones en los mercados mundiales de los cuatro minerales citados procedentes de zonas de conflicto y de alto riesgo, como es el caso actualmente en la región de los Grandes Lagos.

1. CONTEXTO

1.1. Los recursos naturales como motor del desarrollo

Las industrias extractivas de minerales tienen potencial para contribuir de manera significativa al desarrollo económico en todo el mundo. Según la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial⁶, la producción minera representa el 24 % del PIB de África, el 9,9 % de América Latina y el 20,4 % de Asia. Por sí sola, África alberga el 30 % de las reservas mundiales de minerales⁷, y una proporción incluso mayor de los yacimientos de oro, platino, diamantes y manganeso. Los países de Asia y del Pacífico se cuentan entre los principales productores de minerales de wolframio, níquel, cobre, estaño y hierro, y acogen un número considerable de fundiciones de metal. Las exportaciones de minerales también representan grandes beneficios económicos en América Latina⁸, especialmente en Bolivia, Colombia y Perú y, más recientemente, en Guatemala.

Sin embargo, muchos de estos países dotados de enormes recursos naturales ocupan puestos muy bajos en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Una explicación es que la extracción de recursos presenta diversos riesgos y retos para el desarrollo: una mayor exposición a la corrupción, una tendencia a que las exportaciones de recursos desplacen a actividades económicas con mayor valor añadido, y más daños al medio ambiente. La extracción de recursos suele estar vinculada a conflictos e inestabilidad, lo que constituye el tema de la presente Comunicación.

³ Dos destacados instrumentos internacionales sobre la diligencia debida se refieren a estos cuatro minerales; véase también el capítulo 1.2.

⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de la Unión para la autocertificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los importadores responsables de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo.

⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Resumen de la Evaluación de Impacto que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de la Unión para la autocertificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los importadores responsables de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo.

⁶ *Estadísticas mundiales de minería y empresas de servicios públicos*, 2010, datos sobre minería de 2007.

⁷ *Informe del Progreso de África*, 2013.

⁸ En 2012, el sector minero boliviano representó en promedio el 7,3 % del PIB del país y el 27,8 % de las exportaciones totales; en Colombia alcanzó el 2,4 % del PIB y el 17,1 % de las exportaciones. En Perú, la minería representó una media del 14,5 % del PIB y el 59 % de las exportaciones totales (2011).

La necesidad de reducir algunos de estos riesgos mejorando la gobernanza de los recursos naturales presenta actualmente una dimensión mundial. Tres iniciativas destacables, que la UE respalda, se refieren a los diamantes, la transparencia financiera del sector extractivo y las especies amenazadas de la fauna y la flora silvestres, incluida la madera:

- En 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad una Resolución condenando el uso de los diamantes en la financiación de conflictos y apoyando la creación de un régimen de certificación a nivel mundial que llevó al sistema de certificación del Proceso de Kimberley (SCP). La UE aplica ese sistema mediante el Reglamento (CE) nº 2368/2002.
- En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de 2002 se puso en marcha la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), cuyo objetivo es reducir la corrupción promoviendo la información pública sobre los pagos efectuados por las empresas a las administraciones públicas en relación con la explotación de recursos naturales. La Directiva 2013/34/UE incluye disposiciones para fomentar la transparencia financiera en la industria extractiva y en la explotación maderera.
- En consonancia con la Convención de las Naciones Unidas de 1973 sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la UE adoptó el Reglamento (UE) nº 995/2010, que obliga a todos los operadores que comercializan productos de la madera en el mercado de la UE a ejercer la diligencia debida para frenar la oferta de madera ilegal.

La experiencia en estos ámbitos puede servir para desarrollar un enfoque integrado de la UE con el fin de promover el abastecimiento responsable de minerales desde zonas de conflicto. Mediante la diligencia debida, las empresas pueden garantizar que respetan los derechos humanos y no contribuyen al conflicto⁹, y pueden ayudar a mejorar la gobernanza en el sector extractivo. Sin embargo, la diligencia debida ha de promoverse de un modo que no impida las actividades legítimas de minería ni el comercio de sus productos en las zonas de conflicto y de alto riesgo.

1.2. Iniciativas internacionales existentes sobre abastecimiento responsable

El concepto de «abastecimiento responsable» se contempla en las Líneas Directrices actualizadas de la OCDE para Empresas Multinacionales¹⁰ y está en consonancia con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos¹¹. El objetivo perseguido por estos y aquellas es animar a las empresas a que verifiquen, de manera proactiva y reactiva, mediante un proceso conocido como diligencia debida, que sus actividades comerciales no contribuyen a un conflicto ni tienen repercusiones negativas.

Al más alto nivel internacional, la Resolución 1952 (2010) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, referida específicamente a la República Democrática del Congo y sus vecinos de la región de los Grandes Lagos, apeló a la diligencia debida en la gestión de la

⁹ OCDE (2013), *Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo*, segunda edición, OECD Publishing. Véase: <http://www.oecd.org/investment/mining.htm>, página 12.

¹⁰ Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, 2011.

¹¹ Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2011.

cadena de suministro. En junio de 2013, los dirigentes del G8 se comprometieron¹² a aumentar la transparencia en la industria extractiva y a apoyar el abastecimiento responsable de minerales no conflictivos procedentes de regiones en conflicto. El G8 también anunció asociaciones con Burkina Faso, Colombia, Ghana, Guinea, Mongolia, Myanmar/Birmania, Perú y Tanzania, que permitirán una mayor colaboración en torno a la gestión de los recursos naturales apoyando las reformas políticas en estos países.

La UE participa activamente en una iniciativa de la OCDE (la Guía de Debida Diligencia¹³) y se comprometió en el Consejo Ministerial de la OCDE de mayo de 2011 a promover su cumplimiento. El propósito de la Guía es ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos y a no contribuir a los conflictos a través de sus prácticas de abastecimiento de estaño, tantalio, wolframio y oro. Es de alcance mundial, y establece un procedimiento conforme al cual las empresas pueden aplicar voluntariamente un sistema de controles y transparencia a lo largo de su cadena de suministro de minerales, recogiendo información (y comunicándola a los compradores inmediatos) sobre la mina de origen o las rutas y condiciones comerciales, entre otras cosas, con el fin de identificar, evaluar y abordar los riesgos de la cadena de suministro. En determinados puntos de la cadena de suministro se exige una auditoría por terceros independientes. Las empresas deben publicar un informe anual sobre sus políticas y prácticas para generar la confianza del público en las medidas que adopten.

En 2010, los Estados Unidos aprobaron la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección de los Consumidores (conocida como «la Ley Dodd-Frank»). Su sección 1502 introduce la transparencia de la cadena de suministro al exigir que las empresas que cotizan en las bolsas estadounidenses y utilizan «minerales de guerra»¹⁴ en sus procesos de producción declaren el origen de tales minerales y ejerzan la diligencia debida pertinente. Lo dispuesto en dicha sección es aplicable a partir del 31 de mayo de 2014, fecha en la que las empresas afectadas deben presentar sus primeros informes anuales sobre minerales de guerra a la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos. Si bien su ámbito de aplicación está formalmente restringido a las empresas que cotizan en las bolsas estadounidenses, esta legislación está teniendo efectos considerables en otros países, incluida la UE, principalmente a través de las cadenas de suministro mundiales, ya que se pide a los proveedores de las empresas estadounidenses que contribuyan a la información sobre la diligencia debida.

En 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región de los Grandes Lagos, en el contexto de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), se comprometieron a luchar contra la explotación ilegal de los recursos naturales y aprobaron una Iniciativa Regional sobre los Recursos Naturales, con las seis herramientas especiales siguientes: adopción de un mecanismo regional de certificación, armonización de las legislaciones nacionales, creación de una base de datos regional sobre los flujos de minerales, formalización del sector de la minería artesanal, fomento de la ITIE e implantación de un mecanismo de denuncias. Esta iniciativa regional se ha traducido en la promulgación por la República Democrática del Congo y por Ruanda, en 2012, de legislación por la que se

¹² Comunicado de la cumbre de los líderes del G8 celebrada en Lough Erne el 18 de junio de 2013, apartado 40.

¹³ OCDE (2013), *Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo*, segunda edición, OECD Publishing. Véase: <http://www.oecd.org/investment/mining.htm>.

¹⁴ En la Ley se consideran como tales el estaño, el tantalio, el wolframio y el oro originarios de la República Democrática del Congo o de un país vecino.

establecen requisitos de diligencia debida para sus operadores, basada en la Guía de Debita Diligencia de la OCDE. Otros países de la región de los Grandes Lagos también han empezado a aplicar el marco de la CIRGL.

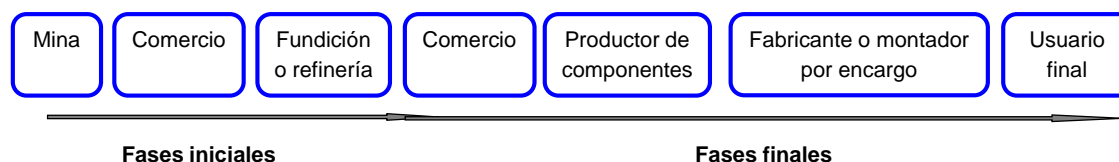
Estas tres iniciativas han ayudado a que nazcan o se desarrollen nuevas actuaciones públicas y privadas más específicas. Cabe citar la iniciativa sobre la cadena de suministro de estaño del Instituto Internacional de Investigación sobre el Estaño, la iniciativa por unas cadenas comerciales certificadas (Certified Trading Chains Initiative), el programa sobre fundiciones no conflictivas (Conflict-Free Smelter Program), el método «Analytical Fingerprint», el proyecto «Solutions for Hope», la iniciativa por un estaño no conflictivo (Conflict-Free Tin Initiative), la alianza entre actores públicos y privados por un comercio responsable de minerales (Public Private Alliance for Responsible Minerals Trade), el proyecto Promines, la iniciativa «Trading Centres», la norma sobre oro no conflictivo del Consejo Mundial del Oro, la «Good Delivery List» de la London Bullion Market Association y las prácticas y normas del Responsible Jewellery Council¹⁵.

1.3. Entorno operativo para las empresas de la UE

En el gráfico 1 se representa de manera simplificada una cadena de suministro de minerales y metales. En las fases iniciales tienen lugar actividades de extracción, comercio y fundición, que se llevan a cabo en el país productor. En el caso de la mayoría de los países afectados por conflictos, la fundición se encomienda a otro país. Las actividades de las fases finales implican más operaciones comerciales, nueva transformación y montaje en un producto final vendido a los consumidores. Una amplia gama de sectores industriales, entre los que se cuentan el automóvil, la electrónica, el sector aeroespacial, los embalajes, la construcción, la iluminación, la maquinaria industrial y las herramientas, así como la joyería, comercian con estaño, tantalio, wolframio y oro o los procesan. Potencialmente, esto afecta a unas 880 000 empresas de la UE, la mayoría pequeñas o medianas. La evaluación de impacto llevada a cabo para el Reglamento estima que en la UE existen alrededor de trescientos comerciantes y una veintena de fundiciones o refinerías que importan minerales y metales derivados de esos cuatro minerales, y más de un centenar de fabricantes de componentes que importan los metales derivados. A nivel mundial existen unas ciento cuarenta refinerías de oro y doscientas ochenta fundiciones de los otros tres minerales.

Gráfico 1

Cadena de suministro simplificada



Los minerales de regiones en conflicto siguen estando sujetos a la demanda de las fundiciones o refinerías. Estos operadores están bien situados para identificar el origen de los minerales que compran. Representan la última etapa de la cadena de suministro en la que aún es

¹⁵ *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures (Minerales de guerra. Una evaluación de la Ley Dodd-Frank y otras medidas relacionadas con los recursos)*, Öko-Institut e.V. Freiburg, agosto de 2013, capítulo 6.

técnicamente posible rastrear el origen de los minerales, y pueden favorecer un comportamiento responsable en el suministro de los países productores. Las iniciativas existentes en materia de diligencia debida reconocen las ventajas de trabajar con fundiciones responsables. Según las investigaciones de la Comisión Europea, solo el 16 % de las fundiciones de todo el mundo y el 18 % de las fundiciones de la UE de estaño, tantalio y wolframio ejercen actualmente la diligencia debida. Alrededor del 40 % de las refinerías de oro del mundo y del 89 % de las de la UE participan en sistemas de diligencia debida ¹⁶.

Si bien la Guía de Debida Diligencia de la OCDE establece un marco de acción, los actuales esfuerzos por cumplirlo son fragmentarios y las empresas interesadas tienen unos incentivos limitados para actuar. La mitad de los operadores de las fases finales que respondieron a la consulta pública expresaron su interés por abastecerse de manera responsable y ejercer la diligencia debida en la cadena de suministro, o tienen la obligación jurídica de hacerlo a consecuencia de la Ley Dodd-Frank. Entre los factores no reglamentarios que mueven al cumplimiento se incluyen las políticas de responsabilidad social de las empresas, la imagen y la demanda de los consumidores.

En un estudio realizado en 2013¹⁷ se pone de manifiesto que el principio de diligencia debida no está muy extendido en la UE. Solo el 12 % de las empresas que cotizan en bolsa en la Unión y no están directamente sujetas a la legislación estadounidense aluden a los minerales de guerra en sus sitios web. Esto se debe en parte a que la Guía de Debida Diligencia de la OCDE, la Ley Dodd-Frank y el marco de la CIRGL son recientes, pero también a que las empresas de la UE se enfrentan a los retos específicos que plantea su aplicación (longitud de las cadenas de suministro, múltiples operadores, falta de concienciación). Sin embargo, entre ciento cincuenta mil y doscientas mil empresas de la UE (en su mayoría operadores de las fases finales) participan en las cadenas de suministro de las seis mil empresas estadounidenses afectadas.

En el caso específico de la región de los Grandes Lagos, es necesario desarrollar más las capacidades para garantizar la aplicación eficaz del marco de la CIRGL. En concreto, la conformidad con la Ley Dodd-Frank plantea un reto suplementario. Hay indicios de que esta Ley ha tenido un efecto disuasorio sobre el abastecimiento de minerales procedentes de la región de los Grandes Lagos, independientemente de que hayan sido o no extraídos de forma legítima¹⁸. Algunas empresas afectadas aplican una estrategia de eliminación de riesgos y se abastecen de minas situadas fuera de la región e, incluso, fuera de África. Los minerales «no conflictivos» pugnan por llegar a los mercados estadounidenses o de la UE, y a menudo se comercializan por debajo del precio de mercado. En un entorno, como el de la minería artesanal y a pequeña escala, en el que las oportunidades de empleo escasean, la pérdida de salidas comerciales hace que también se pierdan medios de vida a nivel local.

Un planteamiento integrado de la UE para promover el abastecimiento responsable debe basarse en iniciativas existentes y respaldar la adopción de la Guía de Debida Diligencia de la

¹⁶ Los datos relativos al oro proceden de la London Bullion Market Association, la mayoría de cuyos miembros ejercen la diligencia debida. Se calcula que, en todo el mundo, unas cincuenta refinerías funcionan fuera de esta asociación.

¹⁷ *Conflict due diligence by European Companies (La diligencia debida de las empresas europeas)*, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, octubre de 2013.

¹⁸ *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures (Minerales de guerra. Una evaluación de la Ley Dodd-Frank y otras medidas relacionadas con los recursos)*, Öko-Institut e.V. Freiburg, agosto de 2013, página 27.

OCDE. Debe estimular un mejor cumplimiento a nivel de las fundiciones, incluso fuera de la UE, y facilitar un mejor flujo de la información sobre diligencia debida a lo largo de la cadena de suministro a un coste relativamente bajo¹⁹.

1.4. Medidas vigentes de la UE en las políticas de exteriores, desarrollo y otras

Para romper la conexión entre la extracción de recursos y los conflictos es necesario un enfoque general que aborde las causas primeras del problema: conflictos, debilidad de los gobiernos y subdesarrollo. Como se señala en la Comunicación de 2011 relativa al Programa para el Cambio²⁰, hacer frente a esos problemas es un elemento de la acción exterior de la UE, y un objetivo específico de la estrategia de la UE en apoyo de los esfuerzos de los países en desarrollo para erradicar la pobreza. El Programa concede gran importancia a la buena gobernanza, a los derechos humanos y a un crecimiento económico integrador. Asimismo, promueve el trabajo conjunto, no solo con los socios de desarrollo de la UE (los gobiernos de los países en desarrollo), sino también con el sector privado y con organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas. En la aplicación del Programa para el Cambio, la UE presta especial atención al papel de la sociedad civil, a la capacitación de las comunidades locales y a unos procesos transparentes y responsables de toma de decisiones.

Otra iniciativa pertinente es la alianza UE-ONU de 2008 sobre tierra, recursos naturales y prevención de conflictos²¹, respaldada por la UE mediante el Instrumento de Estabilidad, que presta asistencia conjunta a los terceros países para prevenir y resolver los conflictos relacionados con los recursos naturales. A través de esta alianza, la UE favorece un planteamiento interinstitucional de las Naciones Unidas en este sector, en línea con el informe del Secretario General titulado «La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos», de 2012.

La UE tiene una estrategia coherente e integrada para el acceso a las materias primas destinadas a la Unión. La iniciativa de las materias primas²² y la cooperación de innovación europea sobre las materias primas²³ son completas estrategias de la UE sobre el acceso sostenible a las materias primas que abordan también cuestiones de gobernanza, infraestructura y capacidades en los terceros países.

Mediante la estrategia de la UE sobre responsabilidad social de las empresas (RSE)²⁴, la Comisión promueve una conducta responsable de las empresas, especialmente en lo relativo al cumplimiento de principios y directrices acordados internacionalmente, como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

¹⁹ Véase la nota 5. El documento de trabajo de los servicios la Comisión que figura en el anexo III contiene un estudio externo de evaluación de los costes del cumplimiento de la diligencia debida, sus beneficios y los efectos en determinados operadores en relación con el abastecimiento responsable de varios minerales (estaño, tantalio, wolframio y oro). La principal constatación de la encuesta entre las industrias afectadas realizada en el contexto de dicho estudio es que se alude mayoritariamente a un nivel de costes relativamente bajo en relación con los esfuerzos para ejercer la diligencia debida y presentar informes. Las estimaciones predominantes se sitúan en 13 500 EUR para los esfuerzos iniciales (74 %) y 2 700 EUR, para los esfuerzos siguientes (63,8 %).

²⁰ COM(2011) 637 final.

²¹ <http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/index.shtml>

²² COM(2008) 699 final.

²³ COM(2012) 82 final.

²⁴ COM(2011) 681 final.

En 2013, la UE publicó guías para la aplicación de estos Principios Rectores de las Naciones Unidas en tres sectores económicos: las TIC, el petróleo y el gas²⁵.

En el contexto de la política exterior de la UE, hay otras acciones regionales pertinentes en curso:

El dilema de los recursos de África se reconoció en la estrategia conjunta UE-África de 2007, según la cual la buena gobernanza de los recursos naturales es un importante objetivo para la cooperación.

La UE apoya la Visión de la Minería Africana (African Mining Vision), adoptada por la Unión Africana en 2009 con el fin de garantizar una explotación transparente, equitativa y óptima de los recursos minerales, así como su órgano ejecutivo, el Centro Africano de Desarrollo Mineral (African Mineral Developing Centre). Está aumentando su respaldo a otros tipos de acciones conjuntas, como el Mecanismo Africano de Apoyo Jurídico (African Legal Support Facility), que asiste a los gobiernos africanos en la negociación de contratos complejos con el sector privado y, de este modo, propicia la sostenibilidad y el carácter inclusivo de estas transacciones. Las labores relacionadas con la cooperación geológica contarán con el apoyo del nuevo Programa Panafricano de la UE. La Unión también apoya la aplicación en la región de iniciativas sobre abastecimiento mundial responsable de diamantes procedentes de zonas de conflicto, transparencia y productos forestales (SCP, ITIE y CITES).

La UE también ha emprendido medidas más específicas en relación con la región de los Grandes Lagos. En junio de 2013, la Comisión Europea y la Alta Representante adoptaron una Comunicación conjunta titulada «Marco estratégico para la Región de los Grandes Lagos»²⁶ que formula un planteamiento de la UE coherente y completo a escala regional, nacional y local para las diferentes raíces de la crisis.

En este contexto, la UE ha presentado propuestas de medidas que abordan las relaciones entre la explotación y el comercio de recursos naturales minerales y los conflictos e inestabilidad en dicha región. La UE también apoya la Iniciativa Regional sobre los Recursos Naturales de la CIRGL y el programa de aplicación de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE mediante los fondos del Instrumento de Estabilidad. En el futuro podría considerarse la posibilidad de proyectos transfronterizos, incluida la gestión de las fronteras y las aduanas.

En Asia y el Pacífico, la UE trabaja en temas relacionados con los recursos promoviendo la aplicación de la ITIE; a este respecto, puede observarse una evolución alentadora de la participación (países participantes: Mongolia y Timor Oriental; países candidatos: Afganistán, Indonesia y las Islas Salomón; Myanmar/Birmania y Papúa Nueva Guinea han anunciado su intención de aplicar la ITIE, y Filipinas ha solicitado el estatuto de candidato). Asia alberga más del 65 % de las doscientas ochenta fundiciones conocidas de estaño, tantalio y wolframio de todo el mundo, situadas en países como China (setenta y tres), Malasia (cinco) o Indonesia (treinta y cuatro). Atendiendo también a su desarrollo económico y a la correspondiente

²⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/humanrights/index_en.htm

²⁶ JOIN(2013) 23 final.

necesidad de abastecimiento, estos países van a ser socios prioritarios para la actuación de la UE.

En cuanto a América Latina, la UE y los países andinos han iniciado un diálogo sobre las industrias extractivas y el abastecimiento responsable, buscando posibles ámbitos de cooperación que tengan en cuenta al amplio impacto socioeconómico y medioambiental de las actividades mineras. En el marco de su acción exterior, la UE debe tener en cuenta estas cuestiones. La aplicación de la ITIE en la región es escasa, ya que Perú es el único país que la aplica, si bien hay un interés creciente por la iniciativa, especialmente en Honduras, Guatemala y Colombia.

2. UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA UE PARA EL ABASTECIMIENTO RESPONSABLE

En este contexto, es necesario trabajar por un enfoque integrado de la UE para promover el abastecimiento responsable de minerales a partir de zonas de conflicto y de alto riesgo. A tal fin, con la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión y varias medidas de acompañamiento se aspira a reducir las oportunidades de los grupos armados para comerciar con estaño, tantalio, wolframio y oro en las zonas afectadas por conflictos, a mejorar la capacidad de los operadores de la UE –especialmente al final de la cadena de suministro– para cumplir los marcos de diligencia debida existentes y a reducir las distorsiones en los mercados mundiales de esos cuatro minerales procedentes de zonas de conflicto y de alto riesgo.

En términos más generales, el enfoque integrado de la UE y sus políticas e iniciativas sobre abastecimiento responsable se inscriben en un planteamiento global más amplio sobre las zonas de conflicto y de alto riesgo. Su interés es promover, entre otras cosas, la resolución de conflictos, la paz y la seguridad, el respeto de los derechos humanos (sin olvidar la lucha contra la trata de seres humanos), la buena gobernanza, el Estado de Derecho y el desarrollo sostenible. Ejemplos de ello son el Marco Estratégico para la Región de los Grandes Lagos, que aborda la explotación ilegal de los recursos naturales, así como el Marco Estratégico para el Cuerno de África y la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel.

2.1. Propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema voluntario de la Unión para la autocertificación de los importadores responsables

La Propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema de la Unión para la autocertificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los importadores responsables de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro, presentada por la Comisión, tiene por objeto apoyar a las empresas de la UE que ejercen la diligencia debida para ayudar a minimizar el riesgo de financiación de grupos armados. También aspira a promover el abastecimiento responsable de dichos minerales en zonas de conflicto y de alto riesgo, con objeto de aumentar el volumen del comercio legítimo. El enfoque de la UE tendería a concentrar el ejercicio de la diligencia debida en los operadores de las fases iniciales de la cadena de suministro y a facilitar la transmisión de información de calidad y buenas prácticas hacia las fases finales. En consonancia con el principal interés expresado en las respuestas a la consulta pública, se pretende respetar el carácter mundial de unas cadenas de suministro complejas, tomando como base la Guía de Debida Diligencia de la OCDE y abogando por su cumplimiento. Teniendo esto en cuenta, el ámbito geográfico, tanto del Reglamento como de

las medidas complementarias, es mundial, y las actividades se centran fundamentalmente en los procesos.

A efectos operativos, el proyecto de Reglamento crea un sistema voluntario de autocertificación para los importadores que deseen importar alguno de los cuatro minerales o metales en la UE de manera responsable. Los importadores que se sumen tendrán que aplicar la Guía de Debida Diligencia de la OCDE, ofrecer garantías mediante auditorías y comunicar información a las autoridades competentes de los Estados miembros. Sobre la base de la información comunicada, la UE, previa consulta con la OCDE, elaborará anualmente una lista de las fundiciones y refinerías que se consideran proveedores responsables, lo cual permitirá ofrecer más visibilidad y mejorar la responsabilidad ante el público. La lista también señalará específicamente las fundiciones o refinerías que se abastecen de manera responsable a partir de zonas de conflicto, con el fin de incentivar el comercio legítimo. El sistema se evaluará al cabo de tres años o antes, en caso de que así lo permita la información disponible, y los resultados serán útiles para tomar decisiones sobre el futuro del enfoque de la UE y para modificar el marco reglamentario, haciéndolo obligatorio, si procede y sobre la base de una nueva evaluación de impacto.

2.2. Medidas de acompañamiento de la UE para promover el abastecimiento responsable

Las siguientes medidas de acompañamiento tienen el propósito de fomentar el abastecimiento responsable de minerales.

Incentivos para que las empresas promuevan el abastecimiento responsable

A través de los siguientes incentivos, la Comisión invita a las empresas de la UE a utilizar su posición en el mercado para promover el abastecimiento responsable.

- **Promoción de prácticas responsables de las fundiciones y refinerías**
Desde enero de 2014, la UE proporciona apoyo financiero para la aplicación de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE, apoyo que se mantendrá mediante el Instrumento de Estabilidad. El apoyo se centrará en actividades para desarrollar las capacidades y establecer contactos con las autoridades públicas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil que participan en la cadena de suministro de minerales procedentes de zonas de conflicto y de alto riesgo. La Comisión seguirá examinando la posibilidad de proporcionar ayuda financiera a la OCDE u otros organismos con destino a programas que promuevan la transparencia y las prácticas de diligencia debida entre las fundiciones y refinerías de dentro y fuera de la UE.
- **Posibles fondos para las PYME en el régimen voluntario de certificación**
La Comisión estudiará la concesión de respaldo financiero para promover la adopción del futuro régimen voluntario de certificación entre los importadores de la UE. Dicha financiación podría considerarse en el marco del Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME), que fue adoptado el 5 de diciembre de 2013²⁷.

²⁷ Reglamento (UE) n° 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n° 1639/2006/CE. El programa COSME

- **Incentivos en el marco de la contratación pública**

La Comisión fomentará el uso de la certificación como importador responsable y de la lista de fundiciones y refinerías responsables mediante cláusulas de ejecución en sus propios contratos públicos. Por tanto, los productos adquiridos por contratación pública que contengan estaño, tantalio o wolframio u oro deberán respetar la Guía de Debida Diligencia de la OCDE o sistemas equivalentes de diligencia debida para cumplir las obligaciones contractuales.

- **Uso de redes entre la administración y las empresas para facilitar la introducción del certificado de importador responsable de la UE**

A fin de promover el procedimiento de certificación establecido en la propuesta de Reglamento, la Comisión pedirá a los puntos de contacto nacionales creados en virtud de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y a otras redes pertinentes que le ayuden a aumentar la concienciación. La red Enterprise Europe, que ofrece servicios de apoyo a las empresas europeas, podría reforzar la concienciación de los operadores de la UE en relación con el enfoque integrado de la Unión, la importancia de la diligencia debida y las consecuencias de un abastecimiento no responsable a partir de zonas de conflicto.

- **Cartas de intenciones o compromisos de la industria**

Los operadores de la UE han manifestado, a través de la consulta pública, los documentos estratégicos y los estudios, su disposición a aumentar su compromiso por un abastecimiento responsable de minerales a partir de zonas de conflicto y de alto riesgo. La UE va a actuar para dar visibilidad a los esfuerzos de las empresas que presenten cartas de intenciones en las que anuncien tal compromiso.

Diálogos estratégicos con terceros países y otras partes interesadas

- **Diálogo basado en los contactos existentes**

La UE hará uso de sus diálogos y contactos en los ámbitos de la política, el desarrollo, el comercio y la seguridad con los gobiernos de los países mineros, productores, transformadores y consumidores para seguir desarrollando un entendimiento común (tanto a nivel nacional como regional) de las necesidades, retos y oportunidades de una extracción de minerales responsable y libre de conflictos. A modo de ejemplo, la UE abordará el abastecimiento responsable y su contribución al desarrollo sostenible en sus diálogos con los países de Sudamérica y del Caribe, prestando la debida atención a los retos de sostenibilidad de la minería artesana e informal. Paralelamente, se buscará el compromiso con el sector privado y la sociedad civil, en particular, en los países productores.

- **Contacto con los países de las fundiciones**

La UE trabajará con los países donde se encuentran la mayoría de las fundiciones y refinerías (en particular China, Malasia, Indonesia, Tailandia y Rusia) para promover su enfoque integrado del abastecimiento responsable y garantizar una mayor

contempla diversas medidas para facilitar el acceso de las PYME a los mercados de dentro y fuera de la Unión, como informar sobre las barreras existentes a la entrada en el mercado y sobre las oportunidades empresariales, la contratación pública y los procedimientos aduaneros, y mejorar los servicios de apoyo por lo que respecta a las normas y los derechos de propiedad intelectual.

implicación de las empresas en terrenos fuera de su jurisdicción. En 2015, organizará una conferencia internacional sobre el abastecimiento responsable de minerales originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo.

- **Un capítulo sobre abastecimiento responsable en los diálogos sobre materias primas**

La UE aprovechará sus diálogos sobre las materias primas con interlocutores como China, Japón y Mongolia para promover el enfoque integrado del abastecimiento responsable. Recientemente, la Comisión ha iniciado un diálogo sobre materias primas con Myanmar/Birmania. Más en general, la Comisión y la Alta Representante seguirán promoviendo una diplomacia fuerte y coherente de la UE sobre las materias primas, que aborde la relación entre seguridad y desarrollo de manera concertada y estratégica.

Cooperación al desarrollo con terceros países

La UE hará uso también de sus relaciones de cooperación con los gobiernos de África, Asia, América Latina y el Caribe para abordar la extracción y comercialización de minerales de manera libre de conflictos y responsable. La UE puede ayudar a sus socios con líneas de intervención como las siguientes:

- transposición de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE en marcos y normativas nacionales de diligencia debida;
- desarrollo de más capacidades para aplicar los marcos nacionales de diligencia debida;
- apoyo a la sensibilización y el diálogo político, en los países afectados, entre las autoridades locales y centrales, las organizaciones de la sociedad civil y los operadores;
- visibilidad para las acciones realizadas y los resultados obtenidos por los países productores.

La UE impulsará también la cooperación entre países productores y consumidores, en particular a través de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de minería sostenible y buena gobernanza, teniendo también en cuenta la especificidad de la minería artesanal.

Mediación neutral y diplomacia de las materias primas

La UE se presta a actuar como mediador neutral en el contexto de iniciativas multilaterales, animando y apoyando el abastecimiento responsable y el comercio entre los participantes. Los servicios de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior recogerán y analizarán datos sobre las iniciativas multilaterales. Se estudiarán posibles alianzas entre los sectores público y privado.

Estados miembros de la UE

La Comisión y la Alta Representante de la UE piden a los Estados miembros que apoyen los esfuerzos de diligencia debida de sus empresas con medidas adecuadas a nivel nacional. Se podrían desarrollar iniciativas complementarias en el ámbito de la información al consumidor y el etiquetado, además de crear otros incentivos para el comportamiento responsable por parte de las empresas. Además, la Comisión animará a los Estados miembros de la UE a fomentar la adopción de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE o sistemas equivalentes mediante cláusulas de ejecución en los contratos suscritos por sus autoridades, conforme a lo previsto en la Directiva de la UE sobre contratación pública. Con este fin, la Comisión va a

elaborar recomendaciones y orientaciones de aplicación dirigidas a los ordenadores de pagos de los Estados miembros.

3. TRABAJAR JUNTOS POR UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA UE

Se espera que un marco de la UE más claro, basado en la Guía de Devida Diligencia de la OCDE, facilite los actuales esfuerzos de los operadores de la UE por establecer procesos adecuados de diligencia debida. Una cohesión reforzada dentro de la UE, que es el mayor mercado mundial de minerales y metales, debería ayudar a estimular la demanda de un abastecimiento responsable y, por extensión, facilitar el comercio de los minerales de conformidad con los requisitos de la OCDE sobre diligencia debida.

El éxito de esta iniciativa dependerá en gran medida de la implicación del sector privado de la UE, en particular de las empresas importadoras de minerales o metales de estaño, tantalio y wolframio y de oro. La Comisión y la Alta Representante invitan a los operadores de la UE a comprometerse con el enfoque integrado propuesto, ayudar a consolidar sus logros y seguirlos desarrollando.

La Comisión y la Alta Representante instan al Consejo y al Parlamento Europeo a respaldar el enfoque integrado de la UE para un abastecimiento responsable de minerales.