

Estatuto de recursos naturales: noviembre de 2010

Guía para los interesados

PREÁMBULO

Los países con riqueza de recursos naturales no renovables enfrentan oportunidades y desafíos especiales. Si se utilizan bien, estos recursos pueden crear mayor prosperidad para generaciones actuales y futuras; si se utilizan mal, pueden provocar inestabilidad económica, conflictos sociales y daño ambiental perdurable.

El objetivo de los Estatutos de recursos naturales es ayudar a los gobiernos y sociedades de los países ricos en recursos no renovables, a administrar estos recursos de forma que generen crecimiento económico, promuevan el bienestar de la población y sean ambientalmente sostenibles.

Los autores creen que la explotación de recursos naturales debe llevarse a cabo para ayudar a que un país cumpla con sus objetivos sociales y económicos más amplios, pero solo como un fin en sí mismo. Esto significa tener una visión de cómo cuadra el sector de recursos en el futuro económico de un país. Para algunos países, el mejor uso de las dotaciones de recursos puede ser dejarlos sin extraer, para uso futuro; para otros, puede ser extraerlos rápidamente para generar ingresos a fin de sustentar la inversión necesaria para el crecimiento y para satisfacer necesidades humanas urgentes. Sean cuales fueren los objetivos principales de desarrollo de un país, existen ciertas pautas prácticas que pueden ayudarlo a maximizar las oportunidades que brinda la riqueza de recursos para el desarrollo social y económico.

Los estatutos están dirigidos principalmente a los ciudadanos y las autoridades responsables de formular políticas en los países con riqueza de recursos. Estos no son los únicos actores importantes: las compañías internacionales, las asociaciones industriales, las organizaciones internacionales, los grupos de la sociedad civil y los gobiernos de estados que importan recursos tienen, todos ellos, papeles que afectan a la capacidad de las sociedades para aprovechar sus dotaciones. De todos modos, las decisiones más importantes dependen de los gobiernos de los países con riqueza de recursos, ya que estos tienen tanto el derecho soberano como la responsabilidad moral de aprovechar la riqueza natural para beneficio de su población. No obstante, las compañías de recursos, sus gobiernos nacionales y los centros financieros desempeñan un papel esencial al apoyar o debilitar políticas efectivas.

Un grupo independiente de economistas, abogados y politólogos estuvo a cargo de la redacción de los Estatutos bajo una Junta de Supervisión compuesta por distinguidas personalidades internacionales. No representamos a ninguna institución o interés en especial. Compartimos la creencia de que la riqueza de recursos naturales puede ser una herramienta poderosa para el progreso social y económico, pero solamente si los países son capaces de afrontar con éxito algunos desafíos especiales. Intentamos ofrecer asesoramiento útil y expresado de manera clara.

Los Estatutos contienen doce preceptos. De estos preceptos, diez ofrecen orientación sobre las decisiones fundamentales que deben enfrentar los gobiernos, desde la decisión de extraer los recursos hasta las decisiones sobre el uso de los ingresos que

estos generan. Los dos preceptos restantes se refieren a otros actores importantes y a sus responsabilidades. Para que los Estatutos sean fáciles de usar, existen tres niveles de detalle. El nivel 1 presenta los preceptos. El nivel 2 contiene explicaciones detalladas sobre el significado de los mismos. Si los lectores desean proseguir con el debate de asuntos en mayor profundidad y detalle técnico, se los deriva al nivel 3.

Los Preceptos (nivel 1)

Precepto 1: El desarrollo de los recursos naturales de un país debe diseñarse para garantizar el *máximo beneficio social y económico* para sus habitantes. Esto exige *un enfoque integral* en el que se aborde y comprenda cada etapa en la cadena de toma de decisiones.

Precepto 2: Para que la administración de recursos naturales tenga éxito se requiere que el *gobierno rinda cuentas a un público informado*.

Precepto 3: Las políticas fiscales y los términos contractuales deben garantizar que el país obtenga *el beneficio total* de los recursos, siempre y cuando se atraigan las inversiones necesarias para poder materializar dicho beneficio. La naturaleza a largo plazo de la extracción de recursos necesita de políticas y contratos que sean *sólidos frente a circunstancias inciertas y cambiantes*.

Precepto 4: Las licitaciones para la adjudicación de contratos y derechos de explotación pueden ser un mecanismo eficiente para garantizar el valor y la integridad.

Precepto 5: Los proyectos para la explotación de recursos pueden tener efectos económicos, ambientales y sociales relevantes, *tanto positivos como negativos*, a nivel local. Dichos efectos deben ser identificados, explorados, informados, mitigados o compensados en todas las etapas del ciclo del proyecto. La decisión de extraer se debe considerar con el máximo cuidado.

Precepto 6: Las compañías de recursos naturales de propiedad estatal deben operar con transparencia y tener como objetivo su viabilidad comercial en un entorno competitivo.

Precepto 7: Los ingresos procedentes de los recursos deben utilizarse principalmente para fomentar *el crecimiento económico sostenido e inclusivo*, permitiendo y manteniendo *altos niveles de inversión* en el país.

Precepto 8: El uso eficaz de los ingresos procedentes de los recursos requiere que *la inversión y el gasto locales se intensifiquen lentamente y se nivelen* para tener en cuenta la volatilidad de los ingresos.

Precepto 9: Los gobiernos deben usar las riquezas naturales como una oportunidad de incrementar la *eficiencia y la equidad del gasto público*, al igual que para

permitir que el sector privado responda a los cambios estructurales de la economía.

Precepto 10: Los gobiernos deben *facilitar las inversiones del sector privado* a nivel nacional y local, con el propósito de diversificar, así como de explotar las oportunidades de valor agregado nacional.

Precepto 11: *Los gobiernos de los países de las compañías de extracción y los centros de capitales internacionales* deben exigir y hacer cumplir las mejores prácticas.

Precepto 12: Todas las compañías de extracción deben seguir las mejores prácticas en la contratación, las operaciones y los pagos.

Los Preceptos (nivel 2)

PRINCIPIOS RECTORES

Precepto 1: El desarrollo de los recursos naturales de un país debe diseñarse para garantizar el *mayor beneficio social y económico* para sus habitantes. Esto exige *un enfoque integral* en el que se aborde y comprenda cada etapa en la cadena de toma de decisiones.

Los gobiernos que son propietarios de los recursos naturales tienen la responsabilidad de administrar dichos recursos para beneficio de sus ciudadanos actuales y futuros. Cuando los ingresos producidos por la explotación de los recursos se administran apropiadamente, estos pueden ayudar a aliviar la pobreza, generar crecimiento económico y desarrollar la economía, asegurando así un futuro más próspero. Sin embargo, para materializar esta visión, es necesario que los gobiernos de los países ricos en recursos formulen, implementen y controlen políticas y programas detallados en múltiples áreas, que incluyan regímenes fiscales y de arrendamiento, normas sociales y ambientales y planes de desarrollo nacional. La administración de los recursos y la formulación de políticas por parte de los gobiernos deben estar guiadas por el principio de asegurar *el máximo beneficio social y económico* para los ciudadanos actuales y futuros, que incluya también una distribución equitativa de la riqueza de los recursos. Asimismo es necesario tomar decisiones sobre cómo obtener, ya sea de compañías públicas o privadas, las capacidades y el capital necesarios para lograr un desarrollo eficaz de los recursos.

La secuencia de opciones para los gobiernos en relación a la extracción de recursos puede imaginarse como una cadena de decisiones. El primer eslabón de la cadena es la evaluación del potencial geológico de un país y las alternativas sobre la posibilidad de emprender la explotación y cuándo hacerlo. A continuación, en caso de considerarse la explotación, es necesario que los gobiernos formulen los términos fiscales, contractuales y normativos. Además, es esencial que los gobiernos se aseguren de que se establezcan sistemas de supervisión y políticas de administración de ingresos antes de que se implementen los proyectos. Se deben tomar decisiones sobre el uso de los ingresos

públicos para el desarrollo económico y el alivio de la pobreza, con inversiones en infraestructura, salud y educación, así como la elección entre el consumo y la inversión. Estas decisiones deben además tener en cuenta las ventajas y las desventajas asociadas con las inversiones en el sector de recursos (como por ejemplo los servicios aguas arriba o el procesamiento de valor agregado) y la diversificación de la economía hacia otros sectores.

Además de las complejidades de la administración gubernamental de los recursos y la posibilidad de una mala gestión, **la cadena de decisiones con respecto a las extracciones sufre el problema del 'eslabón más débil'**. La presencia de un eslabón quebrado o débil en la cadena socava la capacidad de los gobiernos para obtener ingresos y utilizarlos de manera eficaz. Por ejemplo, si la exploración de los depósitos de recursos no se realiza, o se realiza a una escala limitada a causa de problemas de asignación de los derechos de exploración, es posible que un país nunca conozca la extensión y la importancia de la riqueza de sus recursos. Las concesiones mal estructuradas posiblemente rindan muy pocos ingresos. Igualmente, si se comprometen las decisiones sobre gastos públicos, es posible que los gobiernos acumulen grandes cantidades de ingresos para luego malgastarlos en proyectos mal elegidos o en el subsidio de industrias no competitivas. Por lo tanto, los gobiernos deben considerar con sumo cuidado *todas* las etapas de la cadena de decisiones.

Precepto 2: Para que la administración de recursos naturales tenga éxito se requiere que el *gobierno rinda cuentas a un público informado*.

La administración exitosa de los recursos requiere un gobierno que posea la voluntad, la capacidad y la facultad política de tomar decisiones complejas y difíciles, así como de implementarlas de manera eficaz. La administración gubernamental de los recursos se fortalecerá cuando las decisiones correspondientes estén sujetas al escrutinio de un público bien informado y cuando quienes las toman deban responder por ellas. Los recursos de extracción son activos públicos,¹ y las decisiones concernientes a su explotación y uso deben ser asunto de debate público. ***La transparencia a lo largo de toda la cadena de decisiones es esencial.***

La gestión eficaz de los recursos requiere que los ciudadanos puedan responsabilizar a sus representantes por la elección de políticas y decisiones. La rendición de cuentas a un público informado puede mitigar la mala administración de los ingresos procedentes de los recursos. Un público bien informado con capacidad de actuar puede involucrarse en debates constructivos sobre la formulación de políticas y la supervisión gubernamental de la riqueza de los recursos. Mediante el escrutinio público, es posible hacer que los funcionarios asuman la responsabilidad de los abusos de poder para beneficio personal.

Los ciudadanos están en mejores condiciones de exigir a los gobiernos y las empresas que rindan cuentas de sus decisiones cuando ***ellos, sus representantes parlamentarios y sus organizaciones sociales civiles² están bien informados y tienen la capacidad y la libertad de actuar*** en base a esa información que obtienen. El derecho fundamental de los ciudadanos a recibir información sobre las actividades del gobierno y el uso de activos públicos es un hecho cada vez más aceptado. Este principio se ha consagrado y protegido en instrumentos internacionales, entre los que se incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Río, la Convención de Aarhus y las Pautas para empresas multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008). El amplio apoyo internacional y la participación de los países en la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) ha promovido el principio de que el público tiene derecho a que se le informe sobre los pagos y los ingresos derivados de las extracciones. Un número creciente de países tiene las llamadas leyes de libertad de información, que estipulan en una u otra forma que toda la información del gobierno es pública a menos que la ley específicamente establezca lo contrario. El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI establece sólidas normas para todos los miembros de los gobiernos, que deben informar al público sobre el uso de activos públicos, incluidos específicamente los recursos naturales.

Los gobiernos deben adoptar ***procesos transparentes*** para establecer e implementar políticas de recursos, otorgar contratos, gravar, cobrar y administrar los ingresos, así como para tomar decisiones relacionadas con los gastos. La toma de decisiones en

¹En la mayoría de los países, los recursos naturales, en particular los minerales del subsuelo, se consideran propiedad del estado, y por lo tanto, son activos públicos

² Las referencias a la sociedad civil y a las organizaciones sociales civiles a través de todo el texto deben entenderse en su sentido más amplio: la totalidad de las instituciones y organizaciones sociales y cívicas voluntarias que forman la base de una sociedad en funcionamiento.

relación a los recursos involucra compromisos a largo plazo. Estos serían más convincentes si los ciudadanos pudieran comprender su lógica. La supervisión legislativa es una parte fundamental para establecer la responsabilidad de los gobiernos. Toda concesión que se aparte de los términos legislados estándar debe presentarse ante el poder legislativo para su aprobación. **Los ciudadanos solamente pueden estar seguros de la integridad del proceso de extracción de recursos si saben algo al respecto.**

Los ciudadanos informados necesitan de un gobierno informado, tanto a nivel nacional como regional. **Los gobiernos deben tener la capacidad y la facultad de tomar decisiones eficaces sobre la extracción de recursos.** En algunos casos, especialmente donde se realizan descubrimientos de nuevos recursos, los gobiernos pueden carecer de la pericia interna necesaria para formular y gestionar una política eficaz en diversas etapas de la cadena de decisiones, inclusive en la recopilación y distribución de datos. Tales déficits transitorios pueden superarse combinando el desarrollo de capacidades y/o la adquisición de personal experto de una fuente o institución confiable.

La transparencia y la disponibilidad de la información producen otros beneficios que influyen directamente en la creación de políticas. **La transparencia puede mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas de gobierno.** Los requisitos de la divulgación pública de la información pueden mejorar la calidad de la información que el gobierno recopila y mantiene. Esto facilita la tarea de organismos relevantes tales como los ministerios de economía, energía y minería, así como las entidades medioambientales y regulatorias. Los datos confiables y frecuentes pueden facilitar a los gobiernos la planificación y la administración de sus presupuestos y planes de desarrollo a largo plazo. Cuando un régimen de extracción goza de legitimidad pública se reducen las probabilidades de que los gobiernos sucesores efectúen cambios arbitrarios y no aconsejables en el régimen de extracción de un país. La transparencia también puede reducir los costos de capital.³

La disponibilidad de información debe complementarse con una sociedad civil activa que tenga la capacidad y la libertad de responsabilizar a los gobiernos y las compañías. La creación de capacidades en una sociedad civil requiere equilibrio y una perspectiva a largo plazo. Posiblemente los gobiernos y las compañías de extracción cumplan una función en la provisión de recursos y capacidades para ayudar a que las organizaciones de la sociedad civil se establezcan y desarrollen sus habilidades. Pero el objetivo principal es crear sociedades civiles autónomas e independientes. Los gobiernos deben permitir que la sociedad civil **opere en libertad**, sin acoso ni intimidación, especialmente la prensa y los medios electrónicos. Es sabido que los gobiernos han asumido la función de designar representantes de la sociedad civil para llevar adelante debates con grupos de interés múltiples. Para fomentar la credibilidad, la sociedad civil debería tener la libertad de designar a estas personas independientemente. La sociedad civil debe mantener su independencia con relación a los gobiernos.

³Un estudio del FMI sobre la transparencia fiscal descubrió que “la transparencia fiscal se asocia con las calificaciones crediticias más altas, incluso después de controlar diversos principios económicos”. *“Fiscal Transparency and Economic Outcomes”*, Farhan Hameed. Documento de trabajo del FMI de diciembre de 2005.

Finalmente, la autoridad de los ciudadanos adquirirá más fuerza para supervisar la administración de los recursos naturales donde se exijan sanciones por abuso de poder. Dichas sanciones deben legislarse tanto a nivel nacional como internacional. Se necesitarán una voluntad política y una capacidad administrativa sólidas. El robo de las riquezas de los recursos naturales es un delito y aquellos que sean culpables tendrán que dar cuenta de ello.

LA CADENA DE DECISIONES PARA LOS TITULARES DE LOS RECURSOS

Los gobiernos deben tomar decisiones en todas las etapas de desarrollo de los recursos, desde el establecimiento de los términos para el descubrimiento y la extracción, hasta la inversión de los ingresos y la promoción del desarrollo económico y la diversificación. Los ocho preceptos que aparecen a continuación abordan los puntos claves de decisión a lo largo de esta cadena. Se debe tener en cuenta cada uno de los eslabones de la cadena, con el fin de evitar el problema de un eslabón más débil y para evaluar el potencial de transformación de los activos naturales en prosperidad para todos.

Precepto 3: Las políticas fiscales y los términos contractuales deben garantizar que el país obtenga *el beneficio total* de los recursos, siempre y cuando se atraigan las inversiones necesarias para poder materializar dicho beneficio. La naturaleza a largo plazo de la extracción de recursos necesita de políticas y contratos que sean *sólidos frente a circunstancias inciertas y cambiantes*

Las características de los proyectos de recursos naturales importantes (su longevidad, escala y exigencias de capital, el impacto social y ambiental, la tecnología especializada y exigente, así como la exposición a los riesgos del mercado de producto básicos) indican que tal vez se logre su desarrollo de forma más eficaz si se realiza con la cooperación de socios que posean una capacidad financiera notable y las habilidades técnicas y gerenciales necesarias. Para atraer a dichos socios, a la vez que se asegura el valor total de los recursos del país, se requieren políticas fiscales y de licencias o términos contractuales *cuidadosamente concebidos*.

Los regímenes fiscales bien planificados deben permitir que los gobiernos compartan la rentabilidad y que haya un cierto flujo mínimo de ingresos en todos los períodos de producción. Esto implica que el régimen contenga regalías gravadas sobre un valor o base física vinculadas a la producción y un cargo vinculado con la rentabilidad. Esto último puede lograrse a través del impuesto a las ganancias de una sociedad o entidad, tal vez a una tasa especial para el sector de recursos y posiblemente complementado con impuestos adicionales vinculados con los rendimientos particularmente elevados. Si estos elementos fiscales se vinculan, cuando sea posible, con variables que sean observables y verificables, como, por ejemplo, los precios mundiales, se mejoraría el cumplimiento y la administración.

Una alternativa al sistema de impuestos a las regalías/ganancias es el uso de acuerdos de participación en la producción, especialmente comunes en la industria petrolera, en la que el rendimiento se “comparte” entre el inversionista y el gobierno. Los acuerdos de participación en la producción pueden planificarse para que proporcionen un flujo de ingreso mínimo en todos los períodos de producción, limitando la tasa de recuperación de costos. Asimismo, estos acuerdos también pueden proporcionar una forma de impuesto a los ingresos progresivo mediante el uso de factores “R” y otros mecanismos que modifiquen la participación en la producción entre el inversionista y el gobierno.

La estabilidad fiscal y las circunstancias cambiantes. Dada la naturaleza de capital intensivo a largo plazo de los grandes proyectos de recursos naturales, los gobiernos deben proporcionar a los inversores un entorno estable que proporcione oportunidades

razonables para que puedan materializar sus expectativas de rentabilidad. Además, los inversores necesitan estar protegidos de acciones confiscatorias de los gobiernos. La estabilidad contractual puede mejorarse mediante disposiciones que respondan a **las circunstancias cambiantes**, tanto previstas como imprevistas, y que preserven un equilibrio equitativo entre las partes, reduciendo los incentivos para procurar la renegociación o los cambios bruscos en las normas fiscales aplicables a los inversores existentes por parte del gobierno. Si el gobierno proporciona algún tipo de garantía contractual con respecto a los impuestos o las regalías, necesitará garantizar que tales disposiciones serán limitadas, de modo que el estado mantenga su libertad para regular otras áreas de inquietud, como el trabajo, la salud y la protección, el medio ambiente, la seguridad y los derechos humanos a través de leyes de aplicación general. Esto es particularmente importante, dado el carácter a largo plazo de muchos de los contratos de recursos.

Impactos sociales y ambientales. Los proyectos tienen consecuencias sociales y ambientales. Puede haber también impactos legados por explotaciones previas de los recursos naturales o por otras actividades desarrolladas en la misma región. Los reglamentos o términos contractuales bien diseñados deben ser específicos con respecto a la identificación de la naturaleza de estas consecuencias, cómo evitarlas o mitigarlas y cómo compensar a los damnificados por los riesgos remanentes. La responsabilidad por las consecuencias legadas debe atribuirse cuidadosamente. Las herramientas típicas incluyen estudios de referencia para determinar el estado actual, estudios de impacto en el desarrollo y las disposiciones de reparación y conclusión al final de la vida del proyecto.

Gestión y tecnología. La extracción eficaz de los recursos naturales requiere el despliegue de capacidades tecnológicas y de gestión que los gobiernos pueden procurar de sus socios. Para el otorgamiento de licencias se debe exigir la demostración de dichas capacidades y, donde se emplee la licitación, el derecho a participar debe limitarse a las entidades que hayan demostrado poseer dichas capacidades o tener acceso a las mismas.

Asignación de riesgos. Los proyectos de recursos naturales están sujetos a muchos riesgos: los precios futuros de los productos básicos, las incertidumbres sobre la calidad y la cantidad de la base de recursos, el desarrollo de la tecnología, los precios de entrada y los acontecimientos políticos externos o internos. Estos riesgos deben ser evaluados y asignados. Normalmente los inversores son la parte que mejor soporta los riesgos operativos o de mercado, ya que pueden manejarlos o controlarlos con más facilidad, mientras que los gobiernos deben asumir los riesgos políticos. Inclusive cuando el inversor es el que mejor soporta los riesgos, los gobiernos y los inversores deben tener en cuenta las percepciones políticas en caso de que, en el futuro, la asignación de riesgos pueda llevar a situaciones en las que el inversor parezca estar obteniendo ganancias desproporcionadas.

Conocimiento del inversor. Los gobiernos y los inversores están comprometidos en una relación a largo plazo y, por lo tanto, es importante que el gobierno sepa con quién está tratando, y si cuenta con las capacidades de gestión, técnicas y financieras para llevar a cabo sus obligaciones. Los inversores estarán obligados a revelar la identidad de las

personas y entidades que *directa o indirectamente* ejerzan derechos de gestión o de usufructo. Estos requisitos deben extenderse a lo largo de la vida de la inversión.

Reglas claras y transparencia. Los gobiernos y los inversores están generalmente mejor servidos cuando hay normas claras aplicables a todos los inversores en circunstancias similares. La transparencia y las normas uniformes ayudan a garantizar que los agentes sepan que el tratamiento no es discriminatorio, que reduce las oportunidades de corrupción y puede reducir la demanda de un trato especial por parte de inversores individuales. Uniformidad no significa que los nuevos proyectos deban estar sujetos a las mismas normas o disposiciones contractuales que los proyectos anteriores. Las políticas, las normas y los contratos para nuevos proyectos deben reflejar las prioridades actuales del gobierno y la experiencia obtenida de los proyectos más antiguos, así como el entorno económico vigente del momento.

Administración. Los regímenes de licencias, fiscales y contractuales deben dar cuenta de la evolución de la capacidad administrativa del gobierno. La auditoría es un elemento fundamental en todos los períodos, incluidas las etapas iniciales en las que se hayan producido pérdidas que se compensarán con ingresos futuros. Se debe considerar el empleo de auditores externos cuando la capacidad administrativa interna aún esté en su etapa de desarrollo. Las certificaciones que los funcionarios de la compañía inversora principal deben presentar con respecto a la producción, los datos financieros y las operaciones relacionadas con las partes, pueden mejorar el cumplimiento. También se puede facilitar la administración si los parámetros claves se miden en relación a las variables observables y comprobables, como los precios mundiales.

Exigibilidad. Debido a la naturaleza de largo plazo de la inversión y la relación entre el gobierno y el inversor, los contratos y regímenes necesitan contar con mecanismos flexibles para la resolución de conflictos y la realización de ajustes según los cambios de circunstancias. En caso de que los conflictos no puedan resolverse a nivel empresarial, gobiernos e inversores deberán tener recursos legales claros. Si las instituciones legales nacionales se consideran inadecuadas, se deberá proporcionar acceso al arbitraje internacional a los inversores del país y a sus accionistas identificados.

Precepto 4: Las licitaciones para la adjudicación de contratos y derechos de explotación pueden ser un mecanismo eficiente para garantizar el valor y la integridad.

Los gobiernos pueden contratar a terceros, inclusive a compañías de propiedad estatal y privada en diferentes etapas durante la extracción de los recursos. Con estos contratos, el gobierno se debe asegurar el valor total para sí mismo y para sus ciudadanos, a la vez que proporciona los incentivos necesarios para atraer inversiones y garantizar que la exploración y producción se lleven a cabo de manera eficiente. Los contratos de extracción de recursos naturales son particularmente complejos. Las incertidumbres con respecto a la geología, los costos, la tecnología, los precios de los recursos y la capacidad de las empresas y del capital humano local son numerosas.

Los gobiernos se enfrentan con una amplia gama de problemas, desde garantizar una actividad de exploración y extracción suficientes en condiciones razonables, hasta asegurar la credibilidad y la estabilidad de los compromisos contractuales, a la vez que mantienen cierta flexibilidad frente a circunstancias cambiantes. Los gobiernos requieren un mecanismo sólido mediante el cual logren obtener valor y extracción suficiente. Las licitaciones y las subastas públicas son a menudo el instrumento más conveniente para la asignación de derechos. Sin embargo, también se enfrentan con limitaciones, en particular cuando el número de competidores viables es bajo; es, en este momento, cuando los titulares de los recursos posiblemente busquen estrategias alternativas.⁴

Existen varios principios claves que se aplican en toda la gama del diseño de mecanismos, incluida la licitación pública, los regímenes basados en licencias y los sistemas basados en la negociación de asignaciones:

- i. **En la mayor medida posible**, los términos deben establecerse por ley o normas. Establecer las políticas por ley aumenta el aporte y apoyo público, mejora la estabilidad para el inversionista, asegura un tratamiento uniforme y reduce las oportunidades de juegos de números y de transacciones paralelas. La reducción de la incertidumbre también puede incrementar los ingresos del gobierno.
- ii. **Se debe hacer pública la mayor cantidad de información posible antes de adjudicar los contratos, los cuales también deben hacerse públicos.** Esto incluye el régimen fiscal bajo el cual operarán las empresas. También incluye el conocimiento sobre geología y los hallazgos del trabajo de investigación avanzado a disposición del público que, probablemente, sean beneficiosos para atraer a las empresas al proceso de licitación. Los términos de índole social y ambiental también deben publicarse. Los modelos de contratos, robustos y bien pensados, que se han sometido a un detallado examen legal, proporcionan una base sólida para las licitaciones. La difusión y el acceso abierto a los medios de comunicación de los eventos de licitación o subasta contribuyen a la transparencia y ayudan a establecer la legitimidad de los resultados, especialmente cuando el desarrollo es de importancia nacional. Los términos relacionados con las áreas sociales y ambientales también deben hacerse públicos.

Los mecanismos de asignación competitivos se prefieren, en general, por varias razones:

- i. **Es probable que el gobierno esté en desventaja informativa**, al contar con conocimientos técnicos relativamente limitados y tener poca o ninguna experiencia en las complejas negociaciones características de los sectores de recursos. Sin embargo, a través de subastas y mecanismos de licitación pública, los gobiernos no necesitan conocer el verdadero valor de los derechos para garantizar el valor total de los mismos. La competencia entre las empresas que son técnica y financieramente competentes tiene el potencial de producir el

⁴ Por ejemplo, los países pueden buscar el desarrollo estratégico de una asociación a largo plazo con una sola compañía o consorcio. Aquí, puede que no sea posible la licitación abierta entre diferentes partes.

- máximo valor para un gobierno que tal vez posea menos información experta que los oferentes.
- ii. **Las subastas bien estructuradas pueden reducir el grado de discrecionalidad** ejercida por parte de funcionarios gubernamentales, que da lugar a favoritismos y abusos.
 - iii. **Las subastas sucesivas pueden asegurar un mayor valor para los gobiernos.** Las rondas de licitación iniciales pueden revelar información privada sobre el verdadero valor de los terrenos vecinos.

La licitación pública puede lograrse mediante el diseño de instrumentos para asignar derechos o contratos. Las subastas son un ejemplo, y pueden abarcar desde ciertos tipos de negociaciones individuales entre compradores y vendedores hasta mercados competitivos con muchos compradores y vendedores. Las perspectivas para la obtención de beneficios de las licitaciones públicas aumentan si se cumplen una serie de condiciones previas que incluyen el suministro de información geológica regional, la presencia de oferentes calificados y la seguridad física en el área de licencia.

El proceso que un gobierno aplica para asignar contratos entre empresas competidoras debe diseñarse cuidadosamente. La competencia técnica, las aptitudes y la capacidad financiera pueden ser criterios importantes para una cuidadosa y sólida calificación previa. Los verdaderos titulares usufructuarios de la empresa y las fuentes de sus fondos deben conocerse. Debe haber normas severas para prevenir que los funcionarios públicos manipulen los negocios en dirección a empresas en las que sus familiares y apoderados puedan tener intereses financieros.

Siempre que sea posible, ***en general las subastas son el método preferido, debido a la transparencia y al hecho de que garantizan el valor máximo.*** El diseño del mecanismo de subasta o asignación puede diferir según los tipos de recursos y las condiciones geológicas.

Durante un análisis estratégico de las opciones de contratación o el proceso previo a la licitación, es posible que pueda saberse con certeza que un proceso de subasta no tendrá éxito, tal vez porque la estructura de la industria indique que probablemente haya pocos oferentes o por factores locales particulares. En estos casos, una asociación estratégica puede ser una opción legítima. Sin embargo, sin la disciplina de un proceso competitivo y abierto, es posible que se necesiten esfuerzos especiales para asegurar y demostrar la transparencia y la alineación de los intereses de las partes contratantes.

La subasta misma necesita un diseño cuidadoso, tanto en la selección de variables de licitación (por ejemplo, tasa de regalías, participación en la producción, programa de trabajo o impuesto a las ganancias) como en el diseño del proceso de la subasta. Las negociaciones posteriores a la licitación deben minimizarse, lo cual es posible gracias a la transparencia y claridad de los términos de la licitación y a los modelos de contratos bien preparados.

- i. **La licitación pública debe realizarse sobre variables de oferta observables o comprobables.** Esto garantiza que las ofertas puedan compararse y evaluarse. Además, la entrega posterior en las variables de la oferta se puede controlar y hacer cumplir. Si se hace una oferta sobre un dominio de variables que sean

difíciles de medir y verificar, habrá mayores oportunidades para juegos de números y abusos.

- ii. **No es necesario que la competencia se base solamente en el precio, pero si se establecen demasiadas variables, la transparencia se debilita, el costo administrativo aumenta y se pueden producir consecuencias no deseadas.** Por ejemplo, si se lleva a cabo una licitación basada en un factor como la tasa de producción, se desconecta de la influencia del gobierno en la tasa de extracción subsiguiente y de los impactos económicos asociados. En todos los casos, la competencia debe basarse en normas claras y transparentes, minimizando así la posibilidad de transacciones ocultas y abuso del poder discrecional.
- iii. **La competencia en la licitación puede mejorarse con buena información geológica previa.** Los gobiernos no deben asignar derechos de extracción antes de obtener la información de exploración. Estas actividades pueden contratarse directamente o ser emprendidas como un servicio público. Los donantes pueden apoyar a los países en la adquisición de datos de estudios geológicos previos a la asignación de derechos de extracción. Los derechos de titularidad de aquellos que llevaron a cabo la exploración geológica o suministraron la información sobre la misma deben quedar claros desde el inicio del proceso.

La competencia y los mecanismos de licitación pública competitivos tienen implicaciones para los distintos modos de asignación y los diferentes actores involucrados:

- i. **Las operaciones de permutas o ventas vinculadas deben asignarse de manera competitiva y transparente para asegurar el valor máximo.** Por ejemplo, es común, especialmente en los países de bajos ingresos, incluir la provisión de beneficios sociales tales como vivienda, educación, salud, capacitación o infraestructura relacionada, como parte de los requisitos que debe cumplir el inversor. En la medida en que estas obligaciones se estipulen claramente en las normativas o en el proceso de licitación, no deben impedir que el gobierno tenga en cuenta los beneficios de la competitividad. Se producen situaciones más difíciles en el caso de las operaciones de infraestructura de gobierno a gobierno, que requieren que el gobierno anfitrión brinde acceso preferencial a las empresas del otro país. Generalmente este tipo de operaciones carece de transparencia y resulta difícil de evaluar. Los gobiernos que eligen este camino necesitan analizar cuidadosamente los beneficios de la infraestructura y el valor recibido por su recurso, para asegurarse de que están al frente y equilibrados. Un error común es que el acceso al recurso sea un contrato comercial de la empresa, mientras que el componente gobierno a gobierno se base en compromisos empresariales de alto nivel que no son exigibles.
- ii. **Es posible que haya ventajas en el desglose del contrato.** Ciertas actividades, como la interpretación y adquisición sísmica limitada, pueden estar sujetas a contratación separada de la cesión de los derechos de exploración. Debe quedar claro desde el principio cuáles son los beneficios de la titularidad en cualquier etapa de un proceso separado, de modo que se reflejen con claridad en la competencia entre las empresas. En algunas jurisdicciones mineras, la competencia entre los inversores ha tenido lugar históricamente durante la fase

de exploración o prospección, con el posterior desarrollo regido por los reglamentos fiscales, entre otros. Si bien este podría ser un modelo competitivo aceptable, siempre que exista un cuerpo adecuado de normas fiscales y otras regulaciones, la negociación de los términos posteriores a la exploración frente a frente con los inversores no va a conducir a una transparencia o competitividad adecuadas.

- iii. **La competencia en las actividades aguas abajo y de adquisición de servicios aguas arriba también es importante para la obtención del valor y la eficiencia en el proceso de extracción.** Esto puede incluir evitar la asignación de las salidas de recursos al mercado interno a un valor inferior al precio internacional. Los gobiernos deben tomar medidas para garantizar la transparencia, el acceso abierto y la competencia justa en los procesos de contratación, incluido el conocimiento del verdadero usufructuario y de la procedencia de los fondos que respaldan a las compañías oferentes. Las normas de competencia deben aplicarse por igual a las compañías privadas y a las estatales.

Precepto 5: Los proyectos para la explotación de recursos pueden tener efectos económicos, ambientales y sociales relevantes, tanto positivos como negativos a nivel local. Dichos efectos deben ser identificados, explorados, informados, mitigados o compensados en todas las etapas del ciclo del proyecto. La decisión de extraer se debe considerar con el máximo cuidado.

Debido a su ubicación, naturaleza y, a menudo, su escala, los proyectos de recursos pueden tener efectos económicos, sociales y ambientales significativos a nivel local y los gobiernos deben asumir su responsabilidad con respecto a estos en todos los planes de exploración o desarrollo de recursos que se inicien. Se debe informar sobre la decisión de explorar o desarrollar los recursos *de modo que se entiendan las posibles consecuencias* ambientales, sociales y económicas, generalmente a través de una evaluación estratégica o de impacto del proyecto. Estas consecuencias deben tenerse en cuenta al tomar la decisión de explotar o no. La participación pública debe ser parte integral del proceso. En algunos casos podría ser apropiado posponer la inversión hasta que la tecnología esté más desarrollada o hasta que se puedan evaluar los impactos sobre la base de datos nuevos. Las evaluaciones de los impactos deben tener consideración de documentos públicos. Si se toma la decisión de invertir, se deben realizar controles sociales y ambientales *durante todo el período de vigencia del proyecto* que sean coherentes con un plan destinado a mitigar o minimizar las posibles consecuencias adversas.

Las consecuencias sociales, económicas y ambientales repercutirán en la mayoría de las comunidades ubicadas en la región que se encuentre en estudio o en la etapa de desarrollo. La decisión de explorar o desarrollar en estas comunidades puede representar, para las mismas, oportunidades económicas y sociales vinculadas al establecimiento de industrias y servicios basados en recursos naturales. Esto puede estar asociado con oportunidades de empleo o la mayor disponibilidad de bienes y servicios. Una nueva infraestructura de transporte, así como mejoras en la capacitación y la educación, en los servicios de salud, etc., pueden incrementar también el desarrollo de las comunidades o regiones locales. Esto requiere, a su vez, una planificación espacial proactiva y del uso del suelo por parte de los gobiernos locales, regionales y nacionales, con el fin de dirigir los desarrollos de acuerdo con los planes y políticas estructurales aprobados.

Generalmente, son las personas que residen en las cercanías del proceso de extracción las que pagan los costos desproporcionados de las consecuencias sociales, económicas y ambientales del proyecto. Cuando se incurre en estos costos, los ciudadanos tienen el derecho a ser compensado a través de servicios, infraestructuras o dividendos. En realidad, si no existe un compromiso definido de brindar una compensación razonable por dichos costos, como también una participación equitativa en los beneficios nacionales, es probable que las comunidades locales saboteen el proceso de extracción.

Se debe consultar a las comunidades locales y al público en general antes de implementar el desarrollo. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas exige el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. El Banco Mundial exige "el consentimiento libre, previo e informado" para otorgar préstamos destinados a proyectos de extracción. Los Principios voluntarios de

Ecuador reclaman una “consulta” gratis, previa e informada. El Consejo Internacional de Minería y Metales (International Council on Mining & Metals, ICMM) también enfatiza la consulta, pero ha observado cierta presión creciente para hacer que el consentimiento sea la norma. Un requisito previo del consentimiento informado será una vía legítima para que los ciudadanos y la sociedad civil participen en un diálogo y debate constructivos. Los derechos de propiedad de las comunidades locales deben estar claramente definidos por la ley. Las comunidades afectadas deben mejorar como resultado de la extracción.

El gobierno es responsable de fijar y exigir normas ambientales, así como de determinar los derechos de las comunidades locales a reclamar una compensación. Estas normas pueden establecerse mediante referencia a normas internacionales, como los Principios de Ecuador,⁵ actualmente aceptados por los proveedores de capital comercial para los proyectos de extracción y por las instituciones financieras internacionales (International Financial Institutions, IFI). Si bien los gobiernos deben fijar normas y controlar su cumplimiento, los costos de mitigación, evasión y compensación son parte del costo económico total del proyecto y deben contabilizarse. El impacto en las mujeres debe evaluarse por separado e identificarse de manera explícita, y se debe tener en cuenta en la toma de decisiones.

Cuando las fuerzas de seguridad privadas o del estado emplean una fuerza desmedida, los acuerdos de seguridad de los proyectos impactan negativamente en los derechos humanos. En caso de que se incurra en abusos de los derechos humanos, la operación legal de los proyectos debe incluir salvaguardas y mecanismos de recurso sólidos.

Es el inversor el que se encuentra en la posición más apta para controlar o mitigar el daño ambiental durante las operaciones y es probable que sea la parte más eficiente a la hora de conducir las tareas de recuperación en el momento del cierre del proyecto. Es probable que la obligación de llevar adelante la recuperación ambiental durante las operaciones en curso resulte eficaz y evite mayores responsabilidades al cierre del proyecto. Cuando las compañías privadas asumen la responsabilidad de mitigar el daño ambiental y el cierre del proyecto, resulta importante que los gobiernos nacionales y regionales, así como la sociedad civil local, ***cuenten con la capacidad de supervisar y exigir*** las obligaciones de la compañía. Las cuentas de depósito en garantía puede ser una herramienta eficaz para garantizar que los costos de recuperación estén cubiertos.

Al decidir si se debe proceder y cuándo llevar adelante el desarrollo de un proyecto, el gobierno debe tener en cuenta los beneficios económicos, tanto a nivel local como nacional, además de considerar los impactos sociales o ambientales. En algunos casos, y en algunos lugares, es posible que sea apropiado restringir o prohibir el desarrollo de proyectos. Las áreas candidatas a tales restricciones son aquellas que se consideran de gran importancia ambiental o cultural, nacionales o internacionales, o áreas de valor particular para la agricultura, la pesca, el agua o para los pueblos indígenas.

⁵ Los Principios de Ecuador (Equator Principles, EP) son un conjunto de normas establecidas voluntariamente para determinar, evaluar y administrar los riesgos sociales y ambientales en la financiación de proyectos.

La presencia de la minería artesanal puede crear inconvenientes para el gobierno y los inversores, pero si se controla con atención puede impulsar los beneficios de desarrollo local. Los gobiernos deben tratar de formalizar y regular estas actividades con el propósito de fomentar el desarrollo de los impactos positivos y mitigar los efectos negativos.

Precepto 6: Las compañías de recursos naturales de propiedad estatal deben operar con transparencia y tener como objetivo su viabilidad comercial en un ambiente competitivo.

Algunos países productores de recursos utilizan las empresas del sector público para desarrollar su base de recursos, ya sea en todo o en parte.

Las empresas de propiedad estatal podrían utilizarse para desarrollar la capacidad nacional y apoyar el desarrollo de vínculos internos entre los recursos y otros sectores. Estos objetivos podrían ser beneficiosos en un momento dado del desarrollo de una economía, pero la empresa estatal debe adaptarse a los cambios que se producen en el ámbito económico. Se ha caracterizado a las compañías exitosas por su alcance limitado, su dirección profesional y el objetivo fundacional de alcanzar viabilidad comercial.

Las Compañías de recursos naturales (Natural Resource Companies, NRC) pueden proporcionar un medio viable para que un país desarrolle su propia capacidad y profesionalidad en el sector de los recursos. Asimismo, el gobierno podría estar en condiciones de ejercer un control directo sobre el ritmo de desarrollo de los recursos, la seguridad del abastecimiento, o lograr otros objetivos nacionales que incluyan el desarrollo de la industria auxiliar y de aguas abajo. Un requisito previo clave para que las NRC alcancen el éxito, ha sido históricamente el compromiso de mantener la capacidad y la profesionalidad del campeón nacional a nivel internacional, ya sea por la renovación continua de conocimientos o por la competencia en la escena internacional. Sin embargo, muchas compañías nacionales han tenido un mal desempeño. Además, las inversiones en NRC pueden limitar la diversificación y aumentar la dependencia de un país en el sector de los recursos, haciendo en consecuencia que los ingresos totales del gobierno⁶ dependan aún más del sector de los recursos y, por lo tanto, estén sujetos a los cambios en los precios de los recursos.

Las NRC pueden resultar operativamente exitosas y eficientes en la generación de ingresos. La eficiencia se logra mejor a través de disposiciones que protejan contra el afianzamiento de malas prácticas que tengan como consecuencia malos resultados. Los caminos para reducir las probabilidades de dicho afianzamiento incluyen, sin limitación:

- i. La estructuración de las compañías, de manera que las decisiones sean transparentes y sujetas a las pruebas del mercado. La protección de las compañías nacionales debe definirse con claridad y limitarse en tiempo, de

⁶Ingresos fiscales más rendimientos de la empresa del estado.

modo que el riesgo de abusos que pueda provenir de las posiciones de privilegio se reduzca.

- ii. La administración de la propiedad debe establecerse a través de una relación comercial, como la tenencia de acciones. Las compañías de recursos nacionales se deben establecer según el código comercial pertinente, con el fin de distinguirlas de otras instituciones estatales que procuren objetivos no financieros.

La transparencia se puede facilitar constituyendo la empresa nacional como una entidad jurídica separada, con autoridades y objetivos claramente definidos y dotada de consejos de administración y directivo separados del gobierno. La supervisión y el control públicos pueden mejorar con las siguientes medidas:

- i. el mantenimiento de la responsabilidad pública, de acuerdo con las normas internacionales y sujeto a auditorías independientes,
- ii. la identificación clara de los titulares de intereses y transacciones privados,
- iii. la revelación por parte de la compañía nacional, tal como se exige a las compañías que cotizan en bolsa y
- iv. la supervisión periódica y sistemática a través del parlamento o de otras entidades.

El objetivo de establecer una compañía debe ser conseguir el mejor rendimiento como resultado de una competencia abierta y real con otras compañías. La competencia puede actuar como un mecanismo de disciplina en la eficiencia de la compañía nacional y del gobierno en general y, al mismo tiempo, proporcionar un criterio útil para medir su desempeño. La competencia abierta y eficaz puede llegar a ser el mejor instrumento político para los procedimientos de adquisición. La competitividad mejora si la empresa estatal está sujeta al mismo régimen fiscal, incluso en las regalías, que un inversionista del sector privado en este y otros sectores.

La empresa estatal debe competir por el insumo y también por el producto. Las nuevas inversiones y gastos de operación adicionales se producen, ya sea a expensas de otros programas gubernamentales o por el aumento de la deuda pública total (deuda de empresas de titularidad estatal [State-owned enterprises, SOE] más la deuda pública). Todas las inversiones se deben juzgar en relación con el costo de los fondos públicos.

Las compañías nacionales de recursos no debe ser acusadas de llevar a cabo funciones de regulación. Cuando la misma parte es acusada de establecer la viabilidad comercial y también la regulación, se producen conflictos entre los intereses públicos y comerciales.

Cuando la capacidad institucional lo permita, el gobierno deberá separar la compañía nacional de recursos de la supervisión técnica, regulatoria y de licencias del sector de recursos, asignando estas funciones a entidades gubernamentales independientes. En los casos en que la compañía nacional retenga esas funciones, es posible reducir y controlar mejor los conflictos de interés si se segregan las operaciones no comerciales y se someten a supervisión e información separadas.

Las compañías nacionales de recursos deben evitar participar en actividades gubernamentales, incluidas las funciones sociales, como la distribución de la producción

subvencionada. En el caso de que se confíen tales programas a las compañías nacionales de recursos, el control y la supervisión ejercidos por el parlamento y el gobierno pueden mejorar si la compañía nacional informa por separado y en detalle de los costos de los programas sociales de los cuales debe ocuparse, incluso los costos presupuestarios equivalentes de tales artículos. Estos costos también deben ser reconocidos explícitamente en el presupuesto y las cuentas nacionales.

Precepto 7: Los ingresos procedentes de los recursos deben utilizarse principalmente para fomentar *el crecimiento económico sostenido e inclusivo*, permitiendo y manteniendo *altos niveles de inversión* en el país.

Los ingresos derivados de la extracción de recursos tienen una ***limitación temporal intrínseca***: los bienes naturales se agotarán. Por lo tanto, incluso allí donde las necesidades del ciudadano son apremiantes, si los ingresos procedentes de los recursos se gastan pero no se invierten, la mejoría resultante en ***los niveles de vida no se podrá sustentar***. Si lo que se busca es aprovechar los ingresos para lograr una mejoría sostenida en los niveles de vida, una parte sustancial debe invertirse fuera del sector de recursos, en la infraestructura física, humana y ambiental, inclusive en educación, cuidado de la salud, caminos y vías ferroviarias y portuarias. Los países de bajos ingresos, particularmente aquellos que se enfrentan a necesidades urgentes no satisfechas, también es probable que posean una amplia gama ***de oportunidades para aumentar el crecimiento*** en todas las áreas de la economía a través de la inversión interna. El crecimiento general incrementa el empleo y los ingresos del hogar y es una condición necesaria para la reducción sostenible de la pobreza. El crecimiento también genera, gradualmente, ingresos fiscales no derivados de los recursos que pueden sustentar un gasto social mayor.

Para ser eficaz y perdurable, tal crecimiento requiere ***niveles de inversión elevados*** y continuados durante un período prolongado. El monto de la inversión que un país puede absorber productivamente (su “capacidad de absorción”) puede, en cualquier momento, quedar limitado por su capital humano y su capacidad administrativa, así como también por su infraestructura física. Muchos países ricos en recursos tienen bajos niveles de infraestructuras, capacidades y productividad de mano de obra. Estos, a su vez, crean un clima poco prometedor para la inversión privada. Por ejemplo, es posible que la inversión privada en generación de electricidad no sea rentable porque la infraestructura de transportes sea demasiado mala como para sustentar el tipo de empresas que podrían ser compradoras confiables de energía. La inversión en agricultura puede ser baja por falta de carreteras rurales, irrigación o conocimiento de la tecnología adecuada. Un aumento significativo en los ingresos públicos crea la ***oportunidad de escapar a la trampa de la baja inversión privada***. Al aumentar la inversión pública al mismo tiempo para satisfacer una amplia gama de necesidades, se puede aumentar la recuperación de la inversión privada y, por lo tanto, estimular la actividad.

No obstante, precisamente porque las necesidades insatisfechas son tan amplias, ***la inversión pública adecuada toma muchas formas***, algunas de las cuales ni siquiera son consideradas convencionalmente como inversiones de capital en activos físicos. Además de las infraestructuras físicas, el gasto en capital humano como, por ejemplo, la educación y la atención de la salud, así como otras inversiones complementarias tales como las de una mejor administración pública, pueden valer la pena en sí mismas si ofrecen alta rentabilidad social. Sin embargo, también cumplen la función importante de mejorar el clima para la inversión y complementar las inversiones privadas mediante el aumento del rendimiento del capital.

Para países de bajos ingresos, las inversiones locales son preferibles a las inversiones extranjeras. Los países de altos ingresos, como Noruega, pueden considerar adecuado

acumular fondos soberanos de inversión patrimonial (Sovereign Wealth Fund, SWF) para las futuras generaciones, pero esta estrategia no es adecuada para países de bajos ingresos. Los países de bajos ingresos tienen **escasez de capital**, carecen de **infraestructuras, de servicios y bienes públicos fundamentales**, incluso de servicios de salud y educación. Es pertinente remediar estas deficiencias. La secuencia de la inversión debe considerar estas limitaciones anticipadamente para permitir niveles más rápidos de inversión futura y crecimiento.

Los países que entran en un período de alza coyuntural de precios de los productos básicos y tienen niveles de deuda externa elevados, pueden aprovechar el beneficio inesperado para cancelar deudas pendientes. La reducción de la deuda no presenta problemas de absorción local, mejora la calificación crediticia del país y es atractiva para los inversores, y lo más importante, reduce el costo de capital para el sector privado nacional por el efecto producido en las tasas de interés.

Aunque el objetivo clave sea *el crecimiento sostenido*, los ciudadanos de muchos países con riqueza de recursos son pobres. Actualmente son mucho más pobres de lo que ellos y sus hijos posiblemente serán en el futuro. Por lo tanto, es apropiado utilizar parte de los ingresos de los recursos para financiar un aumento inmediato de los niveles de vida.

Mecanismos para poder proporcionar a los ciudadanos los beneficios asociados con los ingresos provenientes de los recursos, pueden ser las transferencias directas de efectivo condicional o incondicional o la distribución de "dividendos". Las transferencias directas pueden ayudar a eludir las limitaciones de gastos y de capacidad, así como a superar la presión del mercado de créditos personales. Tales dividendos también demuestran que los ciudadanos son los propietarios finales de los recursos. Asimismo, las transferencias a los ciudadanos puede aumentar la responsabilidad y también generar interés público con respecto a la forma en que se gastan los ingresos. Para realizar transferencias directas y obtener esas ventajas no se necesita tener en cuenta la secuencia completa de los ingresos provenientes de los recursos. Sin embargo, cabe señalar que muchos de los países ricos en recursos carecen de la administración pública necesaria para poder distribuir los ingresos entre los individuos de forma rentable. Si lo hacen, pueden incurrir en altos costos. Además, las personas pueden ser menos capaces de tomar decisiones óptimas de inversión que las que los gobiernos hacen en su nombre, tal vez debido a las deficiencias del mercado y su volatilidad.

Los mecanismos por los que se hacen las transferencias a los ciudadanos son fundamentales, sobre todo cuando la administración pública y la infraestructura de seguridad social pueden estar poco desarrolladas. Las investigaciones recientes sugieren que las transferencias condicionales de efectivo podrían ser un canal eficaz para distribuir dinero a los hogares. Los mecanismos alternativos de distribución como, por ejemplo, subvencionar el precio interno del producto extraído, o de sus productos asociados, como el petróleo, son la forma menos conveniente de aumentar el gasto del hogar. Sin embargo, el uso de tales mecanismos se ha generalizado. El uso de subsidios para productos de consumo estimula un consumo excesivo y puede fomentar el contrabando y el desarrollo de mercados paralelos. En coyunturas de precios internacionales altos, la pérdida de ingresos de exportación y la carga macroeconómica

de los subsidios nacionales pueden ser insostenibles. Además, la focalización en la distribución de dichos subsidios está generalmente ausente o no es factible, lo que lleva a consecuencias perjudiciales de distribución, a menudo en contradicción con los objetivos generales del gobierno, como el alivio de la pobreza o la redistribución. Cierta forma de transferencias directas o focalizadas puede ser preferible y menos costosa.

Es necesario formular los programas de gastos con prudencia, y tener en cuenta la volatilidad de los ingresos procedentes de los recursos, así como el hecho de que, en general, los gastos son difíciles de revertir. Tales programas deben desarrollarse dentro del contexto de un marco de gastos a medio plazo que permita evaluar adecuadamente su consistencia interna y su impacto económico. Los planes de gasto y ahorro y su ejecución deben ser totalmente transparentes, revisados y aprobados por las legislaturas, y contar con el conocimiento y el apoyo del público.

Precepto 8: El uso eficaz de los ingresos procedentes de los recursos requiere que *la inversión y el gasto locales se intensifiquen lentamente y se nivelen para tener en cuenta la volatilidad de los ingresos.*

Los ingresos procedentes de los recursos pueden fluctuar de manera impresionante, variando con el desarrollo de nuevos descubrimientos, con los cambios de precios y con las disposiciones fiscales. El uso eficaz de los ingresos requiere que el gasto sea nivelado y que la inversión y los desembolsos se incrementen con el tiempo. Un incremento gradual probablemente sea necesario para garantizar la calidad del gasto público y para evitar repercusiones macroeconómicas adversas.

La formulación de presupuestos es fundamental para tener en cuenta la volatilidad de los precios de los productos básicos y los flujos de ingresos, algo que ha resultado especialmente evidente durante la crisis financiera que comenzó en 2007. Tal patrón de gasto nacional se puede lograr ahorrando una parte de los ingresos durante los períodos de ingresos altos, conservando el superávit en un 'fondo de estabilización' y, a continuación, retirando los ingresos ahorrados durante los períodos de ingresos bajos. Se puede mejorar esta nivelación con préstamos extranjeros limitados o mediante el ajuste de la tasa de agotamiento de recursos. Los activos mantenidos para los fines de estabilización tienen una función diferente que los activos a largo plazo para "las generaciones futuras", y su administración puede concebirse de acuerdo con su objetivo. Sin embargo, ambos activos pueden mantenerse en un fondo combinado con una cartera de tenencias de activos diferentes.

Los montos pagados al fondo se deben conservar en activos financieros internacionales. Si el gobierno confía en los ahorros nacionales, protegerá sus propios gastos en eventos de fluctuación, como un período de precios bajos, pero será a costa de transferir toda la contracción en ingresos procedentes de recursos a los hogares y empresas nacionales, mientras liquida sus ahorros nacionales. Una estrategia mejor sería que el gobierno nivelara el gasto público por medio de activos financieros extranjeros, para evitar que los efectos adversos repercutan en los hogares y las empresas nacionales en el momento de utilizar los fondos. La transparencia y la consideración de la respuesta de los participantes del sector privado pueden hacer que estas políticas sean más eficaces.

La estabilización o los fondos de 'futuras generaciones' no deben planificarse para enfrentarse a cambios financieros desfavorables mayores: el tamaño necesario para proteger una economía contra eventos de tal naturaleza sería ineficaz para el país que tiene que soportar dicha coyuntura durante el resto del ciclo económico.

Nivelar los gastos públicos en un entorno de fluctuaciones en los ingresos, tiene consecuencias tanto sobre la ***escala de acumulación de activos extranjeros como sobre su composición.*** Si bien el objetivo no es construir un fondo de ahorro exclusivo a largo plazo, es posible que durante los períodos de auge, una parte importante de la acumulación la constituyan activos disponibles con menor liquidez (al menos hasta que se establezca un colchón importante de reservas). Las inversiones deberán venderse durante los períodos de precios bajos mundiales de productos básicos, lo que puede coincidir con una recesión global y precios bajos de los activos. En consecuencia, un fondo de estabilización debería contener una parte de sus inversiones en forma de liquidez razonable y otra parte en una forma que esté menos expuesta a las

fluctuaciones en el valor. La eficacia podrá mejorar si existen normas o pautas transparentes que activen la acumulación y la retirada de activos, y cualquier desviación esté sujeta a debate público y procedimientos formales.

La nivelación de los gastos también podría requerir de préstamos en los mercados de capital internacional. Dichos préstamos pueden ser particularmente valiosos en el intervalo entre el descubrimiento de recursos y el flujo de ingresos importante; período durante el cual resulta adecuado un aumento inicial del gasto. Los gobiernos pueden usar estos préstamos para facilitar el aumento previsto de la inversión privada. No obstante, es importante tener prudencia, a nivel local e internacional. Hay que tener precaución para no impulsar un aumento del costo de capital para el sector privado. Es preferible el servicio de una **institución internacional de préstamos** como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), al endeudamiento privado como un medio para asegurar esto. Una institución internacional puede ayudar a reforzar la dirección del gasto sostenible del gobierno.

A largo plazo, la riqueza de recursos debe utilizarse para reducir la deuda del gobierno, no para aumentarla.

Alternativamente, se puede lograr posponer y, por lo tanto, nivelar el gasto, **limitando la tasa de agotamiento de los recursos**. Si los recursos se dejan en el suelo, los principios económicos sugieren que su rendimiento previsto será competitivo con los rendimientos de los activos financieros extranjeros. **Dejar los recursos en el suelo también puede reducir el riesgo de apropiación indebida**. Por ejemplo, a través de los ingresos del gobierno asignados con fines políticos para financiar el consumo en lugar de ser invertidos en activos nacionales. Los costos de cualquier estrategia de desarrollo diferida incluyen la impopularidad actual y la demora en la **diversificación de la cartera de activos totales** de la economía. Dicha diversificación podría lograrse con la extracción y la conversión de la riqueza de los recursos en una amplia cartera de otros activos.

Precepto 9: Los gobiernos deben usar las riquezas naturales como una oportunidad de incrementar la *eficiencia y la equidad del gasto público*, así como para permitir que el sector privado responda a los cambios estructurales de la economía.

Las oportunidades de crecimiento sostenido que se crean mediante un gran aumento del gasto público, como el gasto posibilitado por los nuevos ingresos procedentes de recursos, requieren eficiencia en la asignación y el control de los gastos. Los gobiernos deben prestar especial atención al impacto macroeconómico que se produce sobre otros sectores de la economía.

Aquellos gobiernos que se encuentran con ingresos públicos incrementados provenientes de la extracción de recursos deben prestar especial atención al problema de la *calidad del gasto público*⁷ Si el gasto público se priorizó adecuadamente, el gasto adicional tendrá menos valor (tanto en eficacia como en términos de equidad) que el gasto existente. El deterioro en la calidad del gasto también se puede producir como resultado de las presiones políticas sobre la economía; una vez que los grupos de presión sepan que aumentará el gasto público, aumentarán sus esfuerzos por captarlo para su propio beneficio, un proceso denominado 'captación de rentas' (rent-seeking). Si la calidad del gasto público adicional es baja, los ingresos generados por el recurso no se podrán transformar en un nivel de vida sustancialmente más elevado.

La solución al problema del gasto público de baja calidad es reconocer que un aumento importante en el gasto público es también una oportunidad de innovación en los sistemas de gastos. En países con capacidad institucional baja, puede ser políticamente más fácil introducir una gestión mejorada pero más estricta para gastos nuevos que reformar los gastos existentes.

Se necesita innovación en los sistemas del gasto público para garantizar que se cumplan dos objetivos específicos: (i) la integridad, para evitar la mala asignación y reducir al mínimo las oportunidades de corrupción; (ii) la calidad, para garantizar la eficiencia y equidad de los gastos.

Así como se busca la integridad y la calidad en los regímenes contractuales, la competencia puede ser un instrumento eficaz. El equivalente institucional de una subasta para la venta de derechos de extracción es exigir la licitación pública para todos los aprovisionamientos del Estado.

Además de las convocatorias a licitaciones públicas, hay algunos sistemas que se concibieron principalmente para garantizar la integridad. Las decisiones de aprobar gastos deben informarse en forma transparente a través de la publicación de presupuestos; una vez que los gastos se efectuaron, deben someterse al escrutinio de una auditoría independiente. Otros sistemas buscan principalmente la eficiencia. Antes de la aprobación, los costos de los principales gastos se deben comparar con sus posibles beneficios (análisis de costo-beneficio). Después de completar dicha

⁷ Usamos aquí calidad para referirnos a la eficiencia, la equidad y la eficacia general del gasto público, tanto los gastos comunes como las inversiones gubernamentales.

comparación, esos gastos se deben evaluar y los resultados deben utilizarse para la rendición de cuentas y como aprendizaje.

Los grandes aumentos de gastos financiados por utilidades originadas en la exportación de recursos, tiene **repercusiones macroeconómicas** que pueden dañar a sectores que indirectamente compiten con las exportaciones de recursos. Las empresas que producen otros tipos de productos exportables pueden verse perjudicadas por las modificaciones en los tipos de cambio que vuelven sus exportaciones menos competitivas. De esta manera, las empresas que producen bienes comerciables para el mercado interno, como las fábricas, pueden verse perjudicadas porque la mano de obra y otros costos pueden aumentar debido a la demanda del sector de recursos. Estos efectos se conocen como 'el mal holandés' ('Dutch disease').

La **solución al problema del mal holandés** es, en parte, compensar por los daños a los productores de otros productos exportables e importables sustitutos mediante la disminución de sus costos. La manera de hacer esto sobre una base sostenible, no es a través de subsidios, sino a través de la elección de inversiones públicas que son 'de uso general', como la salud, la educación y la infraestructura, que beneficiarán a prácticamente todos los sectores de la economía y a todas las regiones del país.

El problema del mal holandés también se puede reducir nivelando los picos y mediante las fluctuaciones de precios de los productos básicos. No obstante, incluso con tal nivelación, la economía deberá adaptarse a choques periódicos externos. Esto tiene consecuencias sobre el diseño de políticas económicas que, en forma superficial, parecerían no estar relacionadas con la extracción de recursos. Una característica económica clave que parece mejorar la capacidad de las economías ricas en recursos para afrontar los choques es la flexibilidad del mercado laboral. Puesto que las economías ricas en recursos están expuestas a determinada clase de sacudidas, deberían priorizar dicha flexibilidad. Esto implica que en esas economías, las políticas de protección social deberían distinguirse con una mayor focalización en la ayuda directa a los hogares y la asistencia a la movilidad laboral, en lugar de proteger los empleos existentes.

Precepto 10: Los gobiernos deben *facilitar las inversiones del sector privado* a nivel nacional y local, con el propósito de diversificar, así como de explotar las oportunidades de valor agregado nacional.

Los ingresos provenientes de la extracción de recursos se pueden aprovechar para impulsar la creación de empleos e ingresos en diversos sectores de la economía. Las oportunidades surgen del estímulo directo creado por el sector de recursos, como también de la disponibilidad de fondos generada por los ingresos procedentes de los mismos. La creación de empleos e ingresos provendrá en gran medida del sector privado, pero el gobierno tiene la función de facilitarlos. Las inversiones podrán desarrollarse en el área de actividades relacionadas con los recursos, conforme al criterio de que ***el sector de recursos debe generar beneficios directos y actividad económica local*** además de pagar impuestos y regalías. Pero los países también querrán asegurarse de que los sectores no relacionados con los recursos tengan posibilidades de crecimiento.

Una de las funciones beneficiosas del gobierno es crear el clima de inversión y los bienes públicos que complementen la inversión privada. Esto implica la eliminación de obstáculos para facilitar la inversión privada. Dado que un alza en el sector de recursos trae aparejado un cambio estructural en la economía, es particularmente importante que el entorno comercial y regulador apoye nuevas inversiones y sea suficientemente flexible para permitir la redistribución de capital y mano de obra en los distintos sectores de la economía. Se pueden identificar y tratar los obstáculos potenciales, por ejemplo, en el sector de la construcción. La apertura al comercio internacional puede ayudar a mitigar estos obstáculos.

Es posible que el gobierno quiera usar incentivos dirigidos a un sector de la economía en particular o a determinadas actividades económicas. La necesidad de tales intervenciones se fortalece en presencia de fallas de mercado que impiden o dificultan la posibilidad de que las empresas asuman inversiones con un alto potencial de retorno. Sin embargo, estas políticas conllevan riesgos, testigo de los numerosos 'elefantes blancos' en muchas de las economías ricas en recursos. Si se van a implementar estas políticas, deberán seguirse varios principios de diseño. Primero, ***se debe prever en forma creíble que las inversiones alcanzarán una viabilidad comercial a largo plazo.*** Las inversiones que no pasen esta prueba probablemente destruyan en lugar de aportar valor, y provocarán un consumo continuo de fondos públicos. Segundo, ***el apoyo del gobierno debe vincularse con el éxito, no con el fracaso.*** Es necesario evitar los paquetes de apoyo por tiempo indefinido. El apoyo debe involucrar criterios creíbles para la terminación en caso de continuar el mal rendimiento. Las presiones de las partes interesadas frecuentemente son un obstáculo para esto, por lo que las decisiones deben tomarse a un alto nivel y consultando con un amplio sector de la sociedad, los consumidores y los contribuyentes, y tomando en cuenta los intereses del productor.

Al seleccionar sectores de cara a su promoción, se produce una tensión entre fortalecer sectores relacionados con los recursos y diversificar la economía para alejarla de la dependencia de una base de recursos estrecha. Las elecciones que tienen que hacerse aquí son específicas de cada país, pero hay varios principios rectores.

- i. Cuando un recurso extraído incurre en costos de transporte importantes en su forma sin procesar pueden existir oportunidades de inversión en el procesamiento aguas abajo y en el valor agregado. Esto puede no ser la mejor opción debido a la alta necesidad de capital, la dependencia en las capacidades y equipos importados, así como la posibilidad de que pueda crear relativamente pocos puestos de trabajo.
- ii. Es posible que existan oportunidades para el suministro de insumos para la extracción de recursos (inversión aguas arriba) como el suministro de bienes y servicios, así como la experiencia, a los asociados de extracción.
- iii. Si el recurso se comercializa fácilmente a nivel internacional (por ejemplo, en el caso del petróleo y los minerales de alto valor), la mejor opción probablemente sea exportar el recurso y utilizar los fondos para diversificar las inversiones en otros sectores.

Las decisiones de inversión en los procesos aguas abajo deben basarse en la evaluación de las capacidades de los países y en la ventaja comparativa a largo plazo, inclusive en la posibilidad de lograr eficiencia a nivel mundial o viabilidad comercial. Solo cuando el recurso se comercializa con menos facilidad (por ejemplo, en el caso del gas o los minerales de bajo valor), o probablemente tenga una demanda local importante, cobran fuerza los argumentos a favor de desarrollar los sectores aguas abajo. El gas es particularmente digno de mención a causa de sus vínculos con la generación de energía, un requisito previo para el desarrollo económico. Además tiene una intensidad de capital más baja en comparación con otras alternativas como el petróleo, el carbón y la energía nuclear, así como la energía hidroeléctrica y otras energías renovables.

Las actividades económicas que abastecen al sector de los recursos (las actividades aguas arriba) pueden ofrecer oportunidades viables para la inversión. Se requerirá un amplio espectro de bienes y servicios, desde el servicio de comidas y alojamiento hasta equipos especializados y análisis geológicos. Si bien es poco probable que las empresas locales sean competitivas en sectores altamente especializados, o que probablemente carezcan de las capacidades necesarias para satisfacer la demanda de determinados servicios, puede haber oportunidades para desarrollarlas en cooperación con socios externos. La función del gobierno puede incluir también exigir a los inversores que utilicen recursos locales u otros medios para impulsar el desarrollo de la competitividad de las empresas locales. Los grandes inversores a menudo tienen acceso a tecnología, conocimientos y estándares que harían que las firmas locales fuesen más competitivas. Los gobiernos pueden exigir a los inversores que desarrollen un paquete de gestión de adquisiciones a nivel local y de transferencia de conocimiento, como parte de las ofertas de licitación para concesiones o de las negociaciones posteriores a la adjudicación.

Hay que tener en cuenta que las leyes que simplemente exigen que parte de los gastos del inversor se realicen dentro del país pueden conducir a consecuencias adversas e inesperadas. Esto incluye la búsqueda de alquiler, importación de productos sin generar empleos o valor a nivel local, y el desarrollo de una industria local que no sea competitiva, una vez que los inversores dejen el lugar. Como norma general, las leyes que incentivan la competencia a largo plazo son superiores a las leyes que solo incentivan las compras a corto plazo.

La diversificación de la economía presenta un camino de desarrollo viable para muchos países con riqueza de recursos. En muchos casos, los cambios estructurales asociados a la riqueza de los recursos, combinados con una mayor disponibilidad de capital nacional, crean oportunidades para la diversificación de la economía, lejos de la dependencia de los recursos, así como para desarrollar la prosperidad futura más allá de la vida de los recursos. Es más probable que el éxito de la diversificación resulte de la inversión privada apoyada por las políticas gubernamentales y las inversiones públicas, que del intento de 'seleccionar ganadores' o respaldar determinadas industrias fuera del sector de los recursos. En los casos donde las ventajas comparativas en las industrias de elaboración secundaria (aguas abajo) sean poco probables, la disponibilidad de capital incrementado usará preferentemente la diversificación de la economía.

LAS RESPONSABILIDADES DE OTROS PARTICIPANTES

Precepto 11: Los gobiernos de los países de las compañías de extracción y los centros de capitales internacionales deben exigir y hacer cumplir las mejores prácticas.

Todos los integrantes de la comunidad internacional tienen una función importante que es la de capacitar a los países ricos en recursos naturales para que puedan materializar el potencial de los ingresos de extracción. Esto comprende la defensa, el apoyo, el control, la ejecución y el cumplimiento de las normas internacionales de mejores prácticas.

Aumentar la transparencia en los pagos a los gobiernos es un importante punto de partida. Sin embargo, las compañías y sus países de origen tienen la valiosa función de exigir y hacer cumplir las mejores prácticas a través de la cadena de flujo de valores, tanto como sea posible.

Los procesos de subastas y licitación pública no deben ser socavados por acuerdos de gobierno a gobierno que se encuentran fuera de los procesos competitivos. Con frecuencia, los gobiernos bajo cuya jurisdicción residen las compañías matrices de las entidades de extracción de recursos, han actuado de maneras que atentan contra la buena gestión de la extracción de recursos. Por ejemplo, algunos gobiernos han usado su influencia para presionar por la obtención de ofertas especiales para sus propias compañías, lo que socava la integridad del sistema fiscal y el proceso por el cual se conceden derechos de extracción. El uso de la influencia diplomática es muy superior al que se ejerce en condiciones normales de negociación de tratados fiscales y otros debates comerciales. Si los gobiernos de países con riqueza de recursos deciden utilizar **procedimientos transparentes**, como las subastas, para otorgar derechos de extracción, las compañías y gobiernos de los países donde residen las compañías matrices de entidades de extracción no deberán utilizar su influencia para eludir o comprometer de otro modo estos procedimientos.

Del mismo modo, **la transparencia del flujo de ingresos generados** por la extracción es fundamental para una eficiente supervisión pública. Los gobiernos de los países de origen deben exigir a las compañías matrices y las entidades relacionadas sobre las que tengan jurisdicción que informen sobre sus pagos a los gobiernos de una forma que permita la supervisión pública. Además, deben apoyar la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) y cumplir ellos mismos con las normas de presentación de informes EITI. Ya se han logrado considerables progresos en esta área, en particular con los requisitos de información de la Enmienda de Cardin-Lugar para las compañías estadounidenses registradas. Para universalizar la divulgación y nivelar el campo de juego para las compañías de extracción, los gobiernos nacionales deben apoyar una **norma contable internacional** para informar sobre tales pagos y sobre la producción y los ingresos país por país. Esto último facilitaría más aún a los países productores la tarea de administrar más eficientemente los impuestos sobre los recursos.

Las Instituciones financieras internacionales (International Financial Institutions, IFI) y el crédito nacional de exportación de los gobiernos, así como las agencias de seguros de

riesgo político proporcionan un apoyo financiero importante a los proyectos de extracción. Estos organismos deben utilizar su efecto de palanca (y su asistencia técnica) para apoyar a las autoridades de producción de recursos en el cumplimiento de las normas más estrictas sobre responsabilidad pública, transparencia y protección social y ambiental. Las Instituciones financieras internacionales y las agencias de crédito a la exportación deben trabajar conjuntamente para desarrollar estándares comunes destinados a evitar una 'carrera a la baja' ('race to the bottom'). El Grupo de los veinte (G-20) puede jugar un papel importante de convocatoria.

En los últimos años, la competencia internacional para acceder a los recursos naturales se ha intensificado y con ello las posibilidades de que las normas caigan en lo que se ha dado en llamar 'la carrera a la baja', especialmente en aquellos países que no están bien integrados en el sistema internacional. La competitividad para acceder a los recursos naturales está a menudo motivada por una razón fundamental de índole económica. No obstante, probablemente se exageren los beneficios económicos de tal estrategia. Estos productos de consumo generalmente tienen sustitutos cercanos que son objeto de comercio internacional. Así, los países importadores generalmente pueden pagar tasas de mercado sin necesidad de asegurar el acceso preferencial para el contrato de la extracción o contrato a largo plazo. Los oleoductos y gasoductos transfronterizos son una excepción potencial, ya que su naturaleza física fija restringe los puntos de suministro y salidas, aunque los productos sean enviados a los mercados mundiales. Cuando los gobiernos anfitriones de las compañías de extracción reconocen que la competencia por el acceso a los productos fungibles no es *un juego de pérdidas y ganancias equiparables entre todos los competidores*, existe la posibilidad de que acepten un conjunto mínimo de normas internacionales aplicables a todas las inversiones de industrias extractivas internacionales. La comunidad internacional debe procurar **mejorar el conjunto de normas establecidas por los cuerpos internacionales** y, al mismo tiempo, **aplicar las normas existentes** en los países que no estén bien integrados en el sistema internacional.

Los **centros financieros más importantes** deben ayudar a limitar la **fuga de recursos pública** a través de canales ilícitos, lo cual es predominante en algunos países con riqueza de recursos. Las autoridades de supervisión internacional de los centros financieros principales deben garantizar que los bancos que regulan no se involucren en transacciones con bienes de saqueo. Los requisitos de las diligencias correspondientes a transacciones razonablemente sospechosas de constituir un desvío de ingresos de recursos para uso de su propio beneficio deberán ser tan estrictos como los aplicables al lavado de dinero del narcotráfico o a la financiación de organizaciones terroristas. La fijación de límites eficaces en el flujo de activos saqueados, mediante el sistema bancario internacional, exige la cooperación de los principales centros financieros, que ya actúan coordinadamente en las áreas del narcotráfico y financiación del terrorismo a través del Grupo de acción financiera (Financial Action Task Force) y del Comité de Basilea sobre supervisión bancaria (Basel Committee on Banking Supervision).

Un cambio de política concertada hacia el endurecimiento de la regulación de los flujos financieros ilícitos, coordinado a través del G-20, tendría el mayor impacto. Los primeros pasos más allá del voluntarismo ya se han tomado y su éxito se debe asegurar y desarrollar. Las compañías de extracción afirman que la mayor limitación a la divulgación proviene de los gobiernos de los estados productores. **La normativa** integral

del país de origen o una norma contable internacional protegerían a las compañías contra represalias o discriminación y nivelarían el campo de juego internacional en la industria.

Las Organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG) deben defender las mejores prácticas internacionales, actuar como grupo de presión mediante el contacto directo con los formuladores de políticas y aumentar la conciencia pública. Ellas pueden controlar la implementación de políticas internacionales y hacer que los gobiernos, las empresas y los mercados de capitales asuman la responsabilidad de sus acciones.

El desarrollo de las capacidades en los países ricos en recursos, ya sea implementado por los gobiernos anfitriones, las organizaciones no gubernamentales locales o las compañías nacionales de extracción, es un área en la que la comunidad internacional puede realizar una contribución sustancial. Se pueden proveer recursos, proporcionar capacitación y apoyar al personal en ambas direcciones, con el propósito de desarrollar las habilidades y la capacidad institucional.

Precepto 12: Todas las compañías de extracción deben seguir las mejores prácticas en la contratación, las operaciones y los pagos.

Las compañías deben reconocer la importancia de su “licencia social para operar” y adoptar medidas que vayan más allá de los requisitos mínimos legales **para implementar mejores prácticas internacionales**. Esto no debe limitarse a la observación pasiva de las normas. Se debe incluir el compromiso con los gobiernos y las comunidades para garantizar la entrega de beneficios a la sociedad anfitriona y apoyar el desarrollo de las capacidades y las mejores prácticas en los asociados.

En sus relaciones con gobiernos y sociedades, las compañías deben operar con **integridad, inclusión y transparencia**. Cuando las compañías cumplan con las mejores prácticas internacionales en sus contrataciones, operaciones y pagos, deberán:

- i. observar las normas externas y las mejores prácticas, así como establecer normas internas coherentes,
- ii. garantizar el cumplimiento del personal y de los subcontratistas,
- iii. cumplir los estándares y las prácticas de ética comercial, y
- iv. respetar los derechos de los ciudadanos.

Las compañías deben reconocer que la capacidad de los gobiernos y las sociedades de acogida para satisfacer los beneficios esperados de la extracción de recursos podrá ser limitada, al menos inicialmente, como será limitada la capacidad de supervisar la protección social y ambiental. La explotación de estas debilidades probablemente no conduzca a una relación de éxito a largo plazo y hasta podría dar lugar a una renegociación, la nacionalización, o la expulsión. Por el contrario, las compañías deben **apoyar el desarrollo de la capacidad y las instituciones locales**, así como el establecimiento de los estándares de la industria con la presentación de informes voluntarios y de autocontrol. Los gobiernos deberían considerar qué requisitos de mejores prácticas internacionales y desarrollo de capacidad serían apropiados para incluir en las obligaciones contractuales para las compañías.

Las compañías petroleras y mineras más importantes han adoptado la Iniciativa de transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) y la están promoviendo. Diversas compañías de extracción están divulgando, en forma unilateral, detalles de sus operaciones financieras y físicas, país por país, y brindan servicios sociales a las comunidades en las cuales operan. Algunas compañías buscan abastecerse, voluntariamente, de productos y servicios locales. Esta forma de responsabilidad social de las compañías debería ser la norma, no la excepción, para todas las compañías del sector de la extracción.

Hay una serie de esfuerzos voluntarios que ya están funcionando en los sectores de la extracción. Tal vez el más amplio de ellos sea el del Consejo Internacional sobre Minería y Metales (International Council on Mining & Metals, ICMM).⁸ La ICMM ha llevado a cabo estudios para identificar las políticas y las prácticas que pueden aumentar los beneficios económicos que derivan de la minería a nivel local y nacional, y reconocen

⁸ ICMM es una organización compuesta por 19 compañías metalúrgicas y mineras, asociaciones nacionales y regionales mineras y asociaciones globales de compañías de productos de consumo, todas ellas líderes en sus campos (swww.icmm.com).

que las compañías de extracción no son actores pasivos sino que tienen la capacidad de influir en la administración y en los resultados económicos más allá del proceso de extracción.⁹ ICMM ha creado un marco de desarrollo sostenible que define las mejores prácticas en toda la gama de actividades mineras, desde la decisión de extraer y las disposiciones de contenido local hasta la transparencia de los ingresos, y el cierre y la limpieza de la mina. Sus miembros han acordado un pliego de condiciones para licitaciones junto un proceso de información y seguros de vida que, en su conjunto, llega aún mucho más lejos.

Las Organizaciones de la industria petrolera OGP (International Association of Oil & Gas Producers) y la Asociación Internacional de la industria petrolera para la conservación ambiental (International Petroleum Industry Environmental Conservation Association, IPIECA) también se han destacado por los meritorios esfuerzos de sus miembros en la estandarización de buenas prácticas. Sin embargo todavía no han llegado a elaborar una iniciativa comparable a la de la ICMM. Una iniciativa como esa sería bienvenida por todas asociaciones de compañías de extracción y podrían utilizar el Estatuto como marco de referencia.

Existe un cuerpo de leyes y prácticas internacionales en evolución que sugiere que la responsabilidad corporativa va más allá de una licencia legal para operar y maximizar ganancias a corto plazo. Muchos países de la OCDE fomentan la responsabilidad corporativa, que ha sido definida de diversos modos. La ley danesa exige que las compañías grandes informen sobre sus políticas de responsabilidad social corporativa. La Ley de sociedades del Reino Unido (UK Companies Act) exige a las juntas directivas que “tomen en consideración” el “impacto de las operaciones de la compañía sobre la comunidad y el medio ambiente”. Los inversores, con una perspectiva a largo plazo, también están exigiendo acción. Ellos cuentan con algunos fondos muy grandes, como el Fondo de pensiones noruego, y han prohibido la inversión en compañías que no cumplan con los códigos y las normas internacionales o no sigan las mejores prácticas de la industria.

Las actividades de extracción están vinculadas con muchas convenciones de las Naciones Unidas y otras convenciones internacionales, incluso en lo que respecta a la protección del medio ambiente, los derechos humanos y el trabajo. Las Naciones Unidas están desarrollando desde hace tiempo un conjunto de principios sobre derechos humanos y negocios, en colaboración con la comunidad comercial. La definición de “derechos humanos” de las Naciones Unidas incluye derechos económicos y el “derecho al desarrollo”. El marco conceptual presentado por el Representante especial de la Secretaría General de comercio y derechos humanos, John Ruggie, ha sido aceptado en forma unánime por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y por organizaciones comerciales líderes, incluso la Cámara Internacional de Comercio y el ICMM. John Ruggie describe la responsabilidad de respetar los derechos humanos como una norma casi universal que existe “independientemente de los deberes del Estado y

⁹Ver, por ejemplo, “Desarrollo sostenible en el sector minero y mineral: Fundamentos para una sociedad a nivel local, nacional y global”, Kathryn McPhail, Consejo Internacional de Minería y Metales, mayo de 2008, y “Herramientas de dotación de recursos. El desafío de la riqueza mineral: Uso de dotaciones de recursos para fomentar el desarrollo sostenible”. Consejo Internacional de Minería y Metales con la UNCTAD y el Banco Mundial. Septiembre de 2008.

las variaciones de la ley nacional". Hay indicios de la creciente aceptación que este concepto tiene en ciertas áreas.¹⁰

Mediante la interacción de muchos procesos de participación formales e informales de grupos de interés, se está creando un cuerpo de normas internacionales y mejores prácticas industriales para la industria de extracción. Esto incluye la EITI, la transparencia y las normas ambientales adoptadas por las instituciones financieras internacionales para su participación en proyectos de extracción comercial (los Principios de Ecuador), los principios de consentimiento libre e informado, los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos y las directrices para los inversores y compañías, así como la evaluación de riesgos del proyecto y la licencia social para operar, desarrollados por los Recursos críticos.¹¹

¹⁰Informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/ HRC/11/13, párrafo 48.

¹¹Critical Resource Strategy & Analysis Ltd.www.c-resource.com

¿Qué es el Estatuto de recursos naturales?

Este estatuto es una iniciativa global creada para asistir a los gobiernos y las sociedades a aprovechar con eficacia las oportunidades que brindan los recursos naturales. Algunos de los países más pobres del mundo poseen una inmensa cantidad de recursos naturales, muchos de los cuales todavía no han sido descubiertos. Esta riqueza natural puede ser el camino de salida de la pobreza, en principio a través de una vasta riqueza aún no explotada de los mismos países en desarrollo, lo que empequeñece el volumen de asistencia oficial.

En el pasado, las oportunidades ofrecidas por los recursos naturales se perdieron. Muchos países con abundancia de recursos se han mantenido en la pobreza mientras que otros han caído en ciclos de conflictos e inestabilidad. Las lecciones y experiencias de aquellos que escaparon del maleficio de esos recursos han demostrado su dificultad. Si se aprovechan apropiadamente con fines de desarrollo, los recursos naturales tienen la posibilidad de ser transformables. Pero hacerlo no es fácil. La cadena de decisiones, que se extiende desde el descubrimiento hasta el gasto de los ingresos, es larga y compleja. Es por ello que tantas veces el proceso no ha podido alcanzar el éxito. El Estatuto de recursos naturales ofrece 12 preceptos guía para asistir a la toma de decisiones informada y mejorar la gestión de los recursos naturales. Esto ayudará a asegurar que las oportunidades ofrecidas por los nuevos descubrimientos y el auge de los productos básicos no vuelvan a perderse, y es posible que no vuelva a presentarse una oportunidad de desarrollo y necesidad tales como las que existen en la generación presente.

El Estatuto no tiene herencia política ni patrocinio.

Sus redactores son un grupo independiente compuesto por los expertos más importantes del mundo en la extracción de recursos económicamente sostenibles, reunidos por Paul Collier, director del Centro para el Estudio de Economías Africanas de la Universidad de Oxford. Los redactores constituyen El grupo técnico del Estatuto, presidido por el Premio Nobel, Michael Spence. El Grupo Técnico, que actualmente está expandiéndose, continuará incorporando anualmente al Estatuto puntos de vista, intercambios de información y datos. El Estatuto se rige por un Consejo de Supervisión, presidido por Ernesto Zedillo, ex Presidente de México y Director del Centro de Estudios sobre la Globalización de la Universidad de Yale. Los miembros restantes del Consejo de Supervisión son Luisa Diogo, ex Primer Ministro de Mozambique, Abdlatif Y. Al-Hamad, Director General y Presidente del Consejo de Directores del Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico, Mo Ibrahim, experto mundial en comunicaciones móviles, filántropo y pensador de influencia en los tópicos de desarrollo y gobierno y Shengman Zhang, Presidente de Citigroup Asia-Pacífico y ex director del Banco Mundial de China.

El carácter singular del Estatuto de recursos naturales El Estatuto, con un formato simple, aborda los desafíos propios de la gestión de los recursos naturales. Es también una herramienta para los ciudadanos. Tiene el potencial de ser una convención

internacional que se irá desarrollando a través de un proceso de participación guiado por la investigación académica.

La orientación del Estatuto pone énfasis en la importancia de la transparencia, pero la intención más profunda es ayudar a construir un movimiento crítico de opinión informada en los países ricos en recursos que provea la fuerza viva que hará uso de dicha información. Contiene también listas de recomendaciones específicas y abundantes consejos generales. Apunta también al uso de índices ya existentes como instrumento de ayuda para las autoevaluaciones de cumplimiento de sus preceptos. No obstante, el objetivo global no es simplemente una cuestión de medidas, sino de cambio de conducta. El propósito del Estatuto es informar y dar fuerza a aquellos que realmente no se darán por vencidos y también a aquellos que toman las decisiones. Es únicamente en sociedades así de informadas, donde el consenso se genera con profundidad, aliento y longevidad suficientes, y en las cuales puede engastarse la visión del rol que los recursos naturales tienen en el desarrollo. El Estatuto opera sobre la base de que dicha visión es esencial para la construcción de un camino de salida de la pobreza y para asegurar una economía sostenible, diversa y ampliamente beneficiosa para cuando los recursos ya se hayan agotado.