



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.20/2
17 de octubre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las
Cuestiones Financieras Conexas
Reunión de Expertos sobre la IED en los
recursos naturales
Ginebra, 20 a 22 de noviembre de 2006
Tema 3 del programa provisional

**EMPRESAS TRANSNACIONALES, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
Y DESARROLLO: REPERCUSIONES PARA LAS POLÍTICAS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

* Este documento se presentó en la fecha mencionada debido a la demora en su procesamiento.

Resumen

En los últimos años cada vez se ha prestado más atención al papel de las empresas transnacionales (ETN) en las industrias extractivas, lo que se debe en parte a la creciente demanda de productos básicos (en especial de las economías emergentes de rápido crecimiento) y al consiguiente aumento de los precios. El papel de las ETN en las industrias extractivas de los países en desarrollo ha evolucionado en el tiempo como consecuencia de distintos factores. En la minería de roca dura, la participación de las ETN ha adoptado la forma convencional de inversión extranjera directa (IED). En la industria del petróleo y el gas, que en muchos países está cerrada a la IED y que en términos de producción mundial dominan las empresas estatales en los países en desarrollo, ha adoptado la forma de acuerdos entre los Estados y las ETN. Reflejando en particular el deseo de algunos países en desarrollo de tener acceso a los recursos naturales, esas empresas estatales han comenzado recientemente a invertir en el extranjero, añadiendo de esa manera una dimensión Sur-Sur a la función de las ETN en las industrias extractivas.

Los países en desarrollo receptores siguen buscando el equilibrio entre la creación de condiciones propicias al aumento de la IED y de la participación de ETN -mediante la aportación de capital y tecnología- y el aumento de los beneficios para sus economías en términos de ingresos públicos, producción, exportaciones y desarrollo nacional y local, a la vez que se esfuerzan por reducir al mínimo los costos ambientales y sociales. Es necesario que las políticas presten la debida atención a la distribución y el uso de los ingresos de esa inversión.

En la presente nota se examina la evolución reciente de la IED y de las actividades de las ETN en las industrias extractivas y se señalan cuestiones clave asociadas a las ETN en estas industrias. También se examinan los efectos potenciales de la inversión extranjera en las economías receptoras y las diversas opciones de política destinadas a lograr que la IED en los recursos naturales promueva el desarrollo. En cada sección se proponen algunas cuestiones que tal vez deseen examinar los expertos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
II. EVOLUCIÓN RECIENTE	5 - 17	5
A. Resurgimiento de la IED en las industrias extractivas	5 - 6	5
B. Principales actores	7 - 11	8
C. Pautas regionales.....	12 - 17	10
III. REPERCUSIONES PARA EL DESARROLLO	18 - 28	12
IV. TENDENCIAS Y REPERCUSIONES DE LAS POLÍTICAS.....	29 - 48	16
A. Reglamentación de la entrada de las ETN en las industrias extractivas	29 - 34	16
B. Políticas destinadas a aumentar los beneficios y reducir los costos.....	35 - 42	19
C. Políticas de los países en desarrollo para fomentar la salida de IED en las industrias extractivas.....	43 - 45	22
D. Acuerdos internacionales.....	46 - 48	23
<i>Recuadro</i>		
Fases de auge de los productos básicos y la IED		6
<i>Gráfico</i>		
Volumen de la IED de los Estados Unidos en las industrias extractivas, 2005		7
<i>Cuadros</i>		
1. Volumen en la IED de los Estados Unidos en las industrias extractivas, 1966-2005		7
2. Volumen de las salidas de IED en el sector primario, selección de países de origen, último año disponible		10
<i>Anexos</i>		
1. Top 25 oil and gas companies, 2003		27
2. Top 25 mining companies, 2004		28

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas, en su décimo período de sesiones, celebrado en Ginebra del 6 al 10 de marzo de 2006, pidió a la secretaría de la UNCTAD que organizase una reunión de expertos sobre la IED en los recursos naturales. La presente nota se ha elaborado para facilitar y estimular los debates de esta reunión.
2. Para muchos países de bajos ingresos, las industrias relacionadas con los recursos atraen la mayor parte de las entradas de IED. El actual auge de los productos básicos, que comenzó en 2003, ha despertado un interés renovado en el petróleo y el gas y en diversos minerales de metales. La presente nota se centra en estos dos grupos de industrias extractivas, la industria del petróleo y el gas, y la minería de roca dura. Las cuestiones relativas a la relación entre los Estados y las ETN en las industrias extractivas han vuelto a atraer la atención pública, aunque en un contexto diferente caracterizado por la globalización, el aumento de la dependencia mutua y el fortalecimiento de la posición de las empresas petroleras estatales que compiten con las ETN de los países desarrollados en los mercados de terceros países.
3. Los elevados precios de los productos básicos han brindado a los países con industrias extractivas la oportunidad de aprovechar el aumento de los ingresos para fomentar el desarrollo. En el pasado, muchas economías ricas en recursos tuvieron peores resultados que los países con pocos recursos, lo que hizo que los economistas debatiesen la cuestión de la "maldición de los recursos"¹. Han vuelto a surgir preocupaciones sobre los efectos negativos de los proyectos de explotación petrolífera, minera y de gas, y a veces se ha sugerido "que lo mejor que podrían hacer los Estados pobres es evitar totalmente las industrias extractivas orientadas a la exportación" (Ross 2001, pág. 17). Se han analizado las causas de la supuesta maldición de los recursos y se han propuesto ejemplos y recomendaciones de política para mejorar los resultados. Habida cuenta del papel cada vez más importante de la IED en la minería y de la creciente utilización de acuerdos con ETN para la prospección y extracción de petróleo y gas, es necesario prestar más atención al papel de las ETN en este contexto.
4. En esta nota se examina en primer lugar la evolución de la IED en las industrias extractivas y se definen los actores principales. En algunos casos, se abordará la IED en el sector primario, como sector representativo de las industrias extractivas². En segundo lugar, se examinan las consecuencias que entraña la IED en las industrias extractivas para el desarrollo en el marco de una economía mundial en proceso de globalización, se analizan las repercusiones para las políticas y se propone un conjunto de cuestiones que los expertos tal vez deseen debatir durante la reunión.

¹ Véase, por ejemplo, Stevens 2003, pág. 5, UNCTAD 2005a y Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM) y otros, 2006.

² La agricultura, la silvicultura y la pesca, que también forman parte del sector primario, representan menos del 1% de toda la IED en el sector primario realizada por la Unión Europea y los Estados Unidos, que son las principales fuentes de esa IED.

II. EVOLUCIÓN RECIENTE

A. Resurgimiento de la IED en las industrias extractivas

5. Las industrias extractivas fueron alguna vez el sector más importante de la IED. Hasta los años cincuenta, la mayor parte de la IED se realizaba en países en desarrollo y estaba dirigida a la producción de productos primarios. A menudo la distribución geográfica de las salidas europeas de IED reflejaba vínculos coloniales (Cantwell 1991, pág. 191), mientras que las ETN de los Estados Unidos invertían sobre todo en petróleo en Asia occidental y en petróleo y minería de roca dura en América Latina. Desde entonces, la importancia relativa del sector primario ha disminuido hasta sólo un 5 ó 6% de la IED mundial en 2003. No obstante, en términos absolutos, la IED en el sector primario ha seguido creciendo desde 1970 -aumentó un 400% durante los años setenta, un 350% durante los años noventa y un 400% entre 1990 y 2003. La subida de los precios del petróleo y de otros productos básicos también ha producido un aumento de la actividad inversora (recuadro). El gasto mundial en explotación minera se triplicó entre 2002 y 2005. El gasto en prospección de metales comunes y minerales como el cobre y el estaño, así como en metales preciosos como el oro y la plata, ascendió a 4.200 millones de dólares de los EE.UU. en 2004 y a 5.800 millones en 2005³. En 2004 y 2005, los niveles sin precedentes de las entradas de IED en África siguieron orientándose hacia los recursos naturales, en particular la industria del petróleo (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2005*, pág. 41; *Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*, pág. 45)⁴. En 2005, los diez principales receptores de África eran países ricos en petróleo o minerales de metales y, en América Latina, la mayoría de los países con recursos naturales vieron aumentar la IED en las industrias primarias⁵.

³ "Mining exploration spending triples since 2002" (El gasto en prospección minera se triplica desde 2002), *Reuters*, 10 de noviembre de 2005.

⁴ En 2004, la proporción de IED en esta industria superó el 60% de las entradas totales en Angola, Egipto, la Guinea Ecuatorial y Nigeria. También ha representado la mayor parte de la IED en Argelia, Libia y el Sudán en los últimos años.

⁵ En Colombia y el Ecuador, la IED en petróleo y gas registró un fuerte aumento en 2005; en Venezuela esa inversión ascendió a 1.000 millones de dólares de los EE.UU. y también aumentó en la Argentina y Trinidad y Tabago. En la Argentina, Chile, Colombia y el Perú, la IED en minería era boyante (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*). En Bolivia, la incertidumbre generada en relación con la aplicación de la restrictiva nueva Ley de hidrocarburos de 2005 dio lugar a la disminución de la IED (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*, págs. 71 y 72).

Recuadro

Fases de auge de los productos básicos y la IED

Por lo general, unos precios elevados sostenidos estimulan la inversión, en particular la IED. Pero los precios de los productos básicos suelen sufrir fluctuaciones de corta duración en los períodos de escasez o de exceso de la oferta. Los precios elevados de los productos básicos hacen que las empresas petroleras y mineras dispongan de más fondos para invertir. También permiten que las empresas nuevas obtengan fondos en los mercados de capital para destinarlos a la prospección.

El auge actual de los productos básicos ya está durando más que los anteriores. El auge de la demanda se debió al fuerte crecimiento de las economías desarrolladas y al ritmo muy rápido de crecimiento de los países en desarrollo asiáticos. Estos países están atravesando un período de crecimiento en el que se hace un uso particularmente intensivo de materias primas. Entre 2000 y 2005, la contribución de China al crecimiento de la demanda mundial de petróleo fue del 28%; el 95% en lo que respecta al cobre, el 84% para el acero y el 50% respecto del aluminio (Radetzki 2006b, págs. 9 y 10). Al mismo tiempo, la respuesta de la oferta ha sido lenta. En 2005 y 2006, pese a la plena utilización de la capacidad de la OPEP, los precios del petróleo se mantuvieron altos y las interrupciones en la producción (a causa de tormentas, fugas en los oleoductos o tensiones políticas) los hicieron subir aún más^a. Algunos prevén que los precios de los minerales de metales y del petróleo empezarán a disminuir gradualmente en 2007-2008 respecto de los niveles actuales, pero que llevará tiempo volver a los niveles anteriores al auge^b.

El auge actual ha generado enormes beneficios para las empresas de las industrias extractivas y grandes ingresos para los gobiernos. También ha generado IED en las industrias extractivas en forma de fusiones y adquisiciones transfronterizas entre empresas de países desarrollados y de inversiones completamente nuevas en los muchos países en desarrollo y economías en transición que se abrieron (o se volvieron a abrir) a la IED durante los años noventa. Una parte cada vez mayor, aunque sigue siendo relativamente pequeña, de la IED en las industrias extractivas procede de ETN de países en desarrollo (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*).

Fuente: UNCTAD.

^a La especulación también ha contribuido a aumentar la demanda actual de metales y energía (UNCTAD 2006).

^b Véase, por ejemplo, Radetzki 2006b, EIU 2006, y *Mining Journal Online, Countries and Commodities Reports*, información obtenida en www.mining-journal.com el 24 de julio de 2006.

6. A juzgar por los datos sobre el volumen de las salidas de IED de los Estados Unidos en las industrias extractivas (el único país que dispone de esos datos), en 2005 los países en desarrollo recibían el 43% de ese volumen, más que durante el período anterior a las nacionalizaciones (cuadro 1)⁶. El petróleo y el gas representaban el 71% del volumen total de la IED en las industrias extractivas (y el 84% si se tiene en cuenta la IED en actividades de apoyo a la extracción) (gráfico). En la minería, el cobre, el níquel, el plomo y el zinc atraieron la mayor parte de la IED, representando un 36% de esa inversión, seguidos del oro y la plata (25%).

Cuadro 1

Volumen de la IED de los Estados Unidos en las industrias extractivas, 1966-2005

(En miles de millones de dólares y en porcentaje)

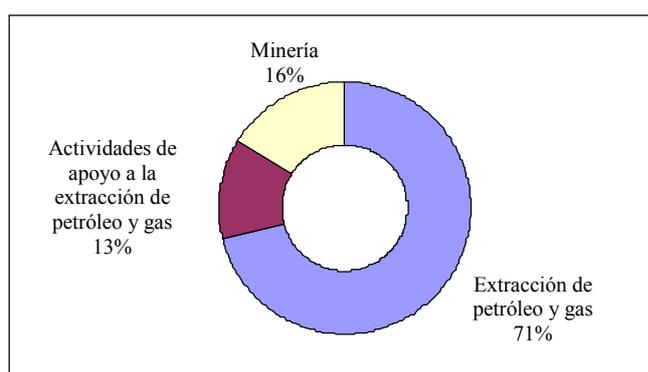
Volumen	1966	1977	1982	2000	2005
Volumen total, en miles de millones de dólares	18	34	63	72	114
Volumen invertido en países en desarrollo, en miles de millones de dólares	7	3	19	37	50
Porcentaje de países en desarrollo respecto del total	38	10	31	51	43

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Journal of Current Business*, varios números.

Nota: Hasta 1982 los datos sobre el petróleo se refieren a todas las actividades relacionadas con el petróleo y, a partir de 2000, únicamente a la extracción.

Gráfico

Volumen de la IED de los Estados Unidos en las industrias extractivas, 2005



Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

⁶ En cuanto a la IED de la Unión Europea en las industrias extractivas, en 2002 un 31% se destinaba a países en desarrollo (Eurostat 2005, pág. 117).

B. Principales actores

7. Hasta los años setenta, la IED en las industrias extractivas procedía principalmente de ETN de unos pocos países desarrollados. La industria internacional del petróleo estaba dominada por siete ETN, la mayoría estadounidenses⁷. Se trataba de empresas petroleras plenamente integradas que se dedicaban a la extracción y el transporte de petróleo y a la producción y comercialización de productos del petróleo. Durante los años sesenta, se les unieron empresas controladas por el Estado como la Compagnie Française des Pétroles (Francia) y la ENI (Italia). La situación cambió con la aparición de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y con las nacionalizaciones posteriores a 1972, cuando muchos países establecieron empresas petroleras estatales y cambió la estructura de participación de las empresas del sector del petróleo (Yergin, 1991). El sector minero tuvo una evolución similar. Por ejemplo, en el caso del cobre, la participación de las siete principales ETN disminuyó de un 70% de la producción mundial (sin contar a los países socialistas) en 1948 a un 23% en 1981 (CET 1983, pág. 208), cuando países como Chile, el Perú, Zaire y Zambia asumieron el control de empresas privadas y establecieron empresas estatales. La aparición de empresas mineras más pequeñas también redujo el dominio de las grandes. Así pues, a principios de los años ochenta, la participación de las ETN en muchos países en desarrollo se limitaba a una participación minoritaria y a acuerdos con empresas estatales que no implicaban una participación en el capital. Durante los años noventa, varios países volvieron a abrir sus mercados a la IED en la minería y privatizaron sus empresas mineras estatales.

8. Al mismo tiempo, han surgido otros países desarrollados con unas salidas significativas de IED en las industrias extractivas, en particular Australia, Italia, el Japón y Noruega. Algunos países en desarrollo (por ejemplo Brasil, China e India) también han empezado a invertir en estas industrias en el extranjero (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*). Por tanto, ahora el papel de las ETN tradicionales ha cambiado, en particular en la industria del petróleo y el gas, en la que las empresas estatales de los países en desarrollo son los actores clave. De hecho, las empresas de propiedad total o parcial del Estado controlan hasta el 90% de las reservas mundiales de petróleo y gas. Algunas de estas empresas han empezado a invertir en el extranjero y han impulsado la IED Sur-Sur. Nueve de las 100 ETN más importantes de países en desarrollo se dedican a las industrias extractivas (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*). Las mayores productoras de mineral de cobre y hierro son, respectivamente, la Codelco (Chile) y la CVRD (Brasil).

9. En 2003, de las 25 principales empresas petroleras y de gas (cuadro 1 del anexo), 15 eran empresas estatales de países en desarrollo o de la Federación de Rusia, y 3 tenían una participación minoritaria del Estado -la Petrobras (Brasil), la ENI (Italia) y la Lukoil (Federación de Rusia)⁸. Las siete empresas restantes eran ETN de países desarrollados. En el cuadro 2 del

⁷ Las "siete hermanas" eran: la Standard Oil de Nueva Jersey (ahora ExxonMobil); la Royal Dutch Shell; la British Anglo-Persian Oil Company (ahora BP); la Standard Oil de New York (que ahora pertenece a ExxonMobil); la Texaco (ahora Chevron), la Standard Oil de California (ahora Chevron) y la Gulf Oil (que ahora pertenece a Chevron, BP y Cumberland Farms).

⁸ En el caso de la Petrobras, el Estado controla la mayoría de los derechos de voto. En cuanto a la ENI, el Estado italiano es el único autorizado a poseer acciones que representen más del 3% de su capital.

anexo figuran las 25 empresas mineras más importantes, clasificadas según su participación en la producción minera mundial. Las ETN de países desarrollados dominan la lista con 16 empresas. Siete empresas son de países en desarrollo y las dos restantes son rusas. A diferencia de la industria del petróleo, las empresas privadas desempeñan el papel predominante en la minería. Las excepciones son la Codelco (Chile), la Alrosa (Federación de Rusia) y la KGHM Polska Miedz (Polonia). Por lo general, las ETN mineras son de menor tamaño que las ETN petroleras, y la mayoría de ellas se dedica a varios minerales de roca dura⁹.

10. El Reino Unido es la mayor fuente de IED en el sector primario (con un volumen de 132.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2004), seguido de los Estados Unidos (88.000 millones de dólares) y el Japón (62.000 millones de dólares) (cuadro 2). China se ha colocado entre los principales países de origen con un volumen de 6.000 millones de dólares. Otros países en desarrollo que ahora figuran en la lista son la República de Corea (1.800 millones de dólares), Kazajstán, el Brasil y Marruecos, con un volumen inferior a 500 millones de dólares¹⁰.

11. Los países en desarrollo solían ser importantes receptores de IED en las industrias extractivas. No obstante, las nacionalizaciones producidas entre los años cincuenta y setenta provocaron un desplazamiento de la IED en las industrias extractivas hacia los países desarrollados, al que también contribuyó el descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en algunos países desarrollados. En los años ochenta, la IED en el sector primario se recuperó. Varios países en desarrollo han privatizado activos estatales vendiéndolos a inversores extranjeros y se han abierto a las IED totalmente nuevas¹¹. Otros han empezado a explotar sus riquezas con la participación de la IED. El porcentaje de países en desarrollo receptores de las salidas de IED de los Estados Unidos en las industrias extractivas aumentó de un 10% en 1977 a un 43% en 2005 (cuadro 1)¹².

⁹ Por ejemplo, la Anglo American se dedica al carbón, el cobre, el oro y el níquel, y la BHP Billiton tiene intereses en el carbón, el hierro y el níquel, así como en el petróleo.

¹⁰ No hay datos disponibles sobre Sudáfrica.

¹¹ Algunos ejemplos son Chile y Zambia (cobre), Ghana (oro), el Perú (metales comunes), la Argentina y Bolivia (petróleo).

¹² En los últimos 15 años, la Federación de Rusia y otros países de la CEI también se han convertido en destinos de la IED en las industrias extractivas. En 2004, el volumen de la IED en el sector primario en estos países era de 21.000 millones de dólares de los EE.UU., cifra que rivalizaba con el volumen de IED en un país de tradición minera como Sudáfrica (20.000 millones de dólares) (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2005*, pág. 260).

Cuadro 2

Volumen de las salidas de IED en el sector primario, selección de países de origen, último año disponible

(En miles de millones de dólares)

País	Año	Volumen de IED
Reino Unido	2004	132
Estados Unidos ^a	2004	88
Japón	2004	62
Países Bajos	2000	51
Canadá	2003	31
Italia	2003	30
Noruega	2003	20
China	2003	6
Australia	2003	4
Alemania	2003	2
Austria	2003	2
República de Corea	2002	2

Fuente: Base de datos IED/ETN de la UNCTAD.

^a Excepto la IED en servicios relacionados con las industrias extractivas.

C. Pautas regionales

12. En la distribución geográfica de la IED en las industrias extractivas influye en gran medida la disponibilidad (y la calidad) de los recursos naturales. Muchos países de África y de América Latina y el Caribe tienen abundante petróleo, gas y diversos minerales. En Asia occidental hay mucho petróleo y gas, mientras que la mayoría de los países asiáticos de otras regiones cuentan con menos recursos de este tipo. Por lo general, los países de Asia occidental están cerrados a la IED en petróleo, mientras que muchos países de América Latina y África abrieron sus mercados a la IED en las industrias extractivas durante los años noventa.

13. *África* está dotada de recursos minerales muy ricos. El continente tiene prácticamente el monopolio mundial del cromo, los diamantes y el platino, una gran parte de las reservas mundiales de cobalto, oro y manganeso y grandes reservas de bauxita, carbón, cobre, níquel y uranio. Los países de África del Norte, el Gabón y Nigeria son desde hace mucho tiempo importantes productores de petróleo y recientemente han surgido PMA como Angola, el Chad, la Guinea Ecuatorial y el Sudán como importantes productores. Por consiguiente, los minerales y el petróleo representan un elemento fundamental para atraer IED en África. Los diez principales receptores de IED en África, que representan tres cuartas partes de las entradas correspondientes a 2004, tienen grandes reservas de minerales y de petróleo (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2005*, pág. 41).

14. En *América Latina y el Caribe*, la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, el Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela tienen yacimientos de petróleo y de gas. Chile es el mayor productor mundial de cobre, y los países andinos poseen grandes reservas de petróleo y de otros recursos (véase, por ejemplo, CEPAL 2002). Durante los años noventa se produjo la reapertura a la IED¹³, que era generalizada en la minería de roca dura, pero variaba en función del país en lo que respecta al petróleo¹⁴. En consecuencia, la IED en el sector primario ha aumentado de manera significativa. A juzgar por los nuevos proyectos anunciados por algunas ETN entre enero de 2004 y mayo de 2005, seguirán realizándose fuertes inversiones en las industrias extractivas durante algunos años (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2005*, pág. 283). Se prevé que el valor de estos proyectos en el sector minero no petrolero será de 9.000 millones de dólares de los EE.UU. y, en el sector del petróleo y el gas, de 23.000 millones de dólares.

15. En *Asia*, la mayoría de los países de *Asia Occidental* tienen abundante petróleo y dependen enormemente de éste (y, en cierta medida, del gas). La proporción de petróleo y gas en el total de las exportaciones es muy alta, y varía entre un 56% (en 2002-2003) en los Emiratos Árabes Unidos y un 86% en el Yemen¹⁵. La Arabia Saudita es el mayor exportador mundial de petróleo crudo, y los Emiratos Árabes Unidos, la República Islámica del Irán, el Iraq y Kuwait se sitúan entre los diez primeros países en desarrollo exportadores de petróleo. Sin embargo, la mayor parte de estos países no permiten la IED en petróleo¹⁶. Los países de *Asia oriental, meridional y sudoriental*, con unas pocas excepciones, cuentan con pocos recursos minerales, de petróleo o de gas. Entre los principales exportadores de productos básicos figuran Indonesia, Papua Nueva Guinea y Viet Nam. China y la India tienen importantes yacimientos de petróleo y de otros minerales, pero han preferido mantener esas industrias bajo control estatal. Así pues, en la mayoría de los países asiáticos las entradas de IED en estas industrias han sido por lo general de poca importancia, bien por opciones de políticas (Asia occidental) o bien por la falta de recursos naturales.

16. Algunos países de la CEI también son ricos en recursos naturales. La Federación de Rusia es el segundo mayor exportador de petróleo después de la Arabia Saudita y el mayor exportador de gas. Kazajistán y Azerbaiyán cuentan con importantes recursos de petróleo y gas. Kirguistán tiene oro, Tayikistán aluminio y Turkmenistán gas y petróleo. Ucrania tiene importantes

¹³ Aunque la famosa mina de cobre Escondida de Chile ya empezó a explotarse en los años ochenta.

¹⁴ Por ejemplo, México sigue estando cerrado a la IED en petróleo, mientras que el Brasil se ha abierto parcialmente y permite asociaciones con una empresa estatal para desarrollar o explotar determinadas zonas (CEPAL 2001, pág. 151).

¹⁵ Otros países cuyo nivel de dependencia se sitúa entre ambos porcentajes son la Arabia Saudita, Bahrein, la República Islámica del Irán, el Iraq, Kuwait, Omán y Qatar.

¹⁶ Con todo, las ETN juegan a menudo un papel en el sector del petróleo mediante acuerdos de participación en la producción, contratos con pago en mercancía producida y acuerdos de servicios.

yacimientos de mineral de hierro y ha desarrollado una capacidad de elaboración que le permite exportar hierro y acero en sus formas elaboradas.

17. A la luz de las tendencias antes mencionadas, tal vez los expertos deseen examinar las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál es la relación entre los precios de los productos básicos y las tendencias de la IED mundial en el petróleo y en el sector minero no petrolero? ¿De qué manera le influye el costo de la prospección y la extracción?
- ¿Qué factores explican las diferencias en el nivel y las formas de participación de las ETN en las distintas economías ricas en recursos y en las distintas industrias extractivas?
- ¿Cuáles son los factores específicos que pueden influir en los precios en los próximos años?
- ¿Dónde se presentan las mejores perspectivas futuras de extracción de recursos y qué función pueden desempeñar las ETN en este contexto?

III. REPERCUSIONES PARA EL DESARROLLO

18. Es necesario examinar los efectos de la IED en los países en desarrollo receptores en el contexto más amplio de la función de las industrias extractivas en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. En teoría, los recursos naturales deberían facilitar el desarrollo, ya que los ingresos procedentes de estos recursos pueden ayudar a superar dos limitaciones al crecimiento económico: el bajo nivel de ahorro y la escasez de divisas. No obstante, en realidad, en la mayoría de los países con abundantes yacimientos petrolíferos y minerales, con unas pocas excepciones¹⁷, el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza han sido menores que en los países con pocos recursos. Muchos son más pobres hoy que hace 20 ó 30 años¹⁸. En varios países la extracción de recursos naturales también ha venido acompañada de conflictos sociales e inestabilidad política.

19. Los importantes ingresos procedentes de los proyectos de extracción pueden ocasionar distorsiones en la economía y producir consecuencias sociopolíticas negativas. Algunos de los motivos de la denominada "maldición de los recursos" citados con frecuencia son el deterioro a largo plazo del comercio de materias primas frente al de los productos elaborados (véase, por ejemplo, Radetzki 2006a), la volatilidad de los ingresos producida por las fluctuaciones de los

¹⁷ Algunos países cuyo éxito suele citarse son Botswana, Chile, Malasia y Sudáfrica.

¹⁸ Por ejemplo, en los últimos tres decenios, el crecimiento económico de la Arabia Saudita no ha seguido el ritmo del crecimiento de la población, lo que ha dado lugar a la disminución de los ingresos per cápita. En los Emiratos Árabes Unidos se produjo la misma situación. En Kuwait, el PIB real per cápita aumentó un 1% anual entre 1980 y 2003, pero registró una disminución de un 3,1% anual entre 1995 y 2004 (UNCTAD 2005b, pág. 329).

precios y de los volúmenes de exportación, el "mal holandés", la captación de rentas y la corrupción. Aunque la maldición tiene múltiples causas, es evidente que la mejora de la gestión de los asuntos públicos es fundamental para que los ingresos procedentes de la explotación de los recursos beneficien al desarrollo sostenible¹⁹.

20. La función de las ETN en la prospección de recursos naturales sigue siendo controvertida. Por una parte, muchos países en desarrollo quieren que las empresas extranjeras aporten el capital, la tecnología y los conocimientos técnicos necesarios para explotar sus recursos naturales. Por otra parte, están ansiosos por obtener los máximos beneficios de sus recursos naturales y son reacios a ceder a empresas extranjeras los ingresos que podrían obtener de estos recursos. También es motivo de preocupación que los beneficios económicos que se podrían obtener de la extracción de recursos (con o sin la participación extranjera) puedan verse contrarrestados por repercusiones ambientales o sociales negativas.

21. El principal motivo por el que los países han invitado a las ETN a explotar sus recursos ha sido la necesidad de capital financiero, de tecnología y de conocimientos. Las industrias extractivas son de gran intensidad de capital. La construcción de una mina de metales comunes a gran escala puede costar 1.000 millones de dólares. La inversión en la mina de cobre más grande del mundo, la mina Escondida en el norte de Chile, ascendió a un total de 4.200 millones de dólares de los EE.UU. entre 1991 y 2004 (Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM), y otros, 2006). La construcción de un oleoducto o un gasoducto, la explotación de un yacimiento petrolífero o la reactivación de una industria en dificultades en la que no se ha invertido lo suficiente pueden costar miles de millones de dólares²⁰. Pocos países, en especial entre los PMA, han obtenido o pueden obtener los recursos necesarios para realizar esas inversiones, y con frecuencia la propia magnitud de los proyectos requiere que las ETN participen en la inversión.

22. Gracias a la participación de las empresas extranjeras, los países esperan aumentar sus ingresos en divisas e ingresos públicos mediante la explotación satisfactoria de sus recursos naturales. En algunos países, las entradas de IED han contribuido indudablemente a detener la tendencia descendente de la producción y de los ingresos de exportación resultante de años de inversión insuficiente y de debilidad de los precios del mercado mundial. En *Ghana*, gracias en buena medida a la IED, las exportaciones de oro aumentaron en tres ocasiones entre 1990 y 2004, lo que supuso un incremento de su participación en las exportaciones totales de un 25 a un 37% (UNCTAD 2005a, págs. 48 a 50). En *Zambia*, la IED fue esencial para rehabilitar una industria del cobre en declive. La producción y las exportaciones de cobre,

¹⁹ Véase CIMM y otros, de 2006, para un examen de la relación entre la gestión de los asuntos públicos y la maldición de los recursos.

²⁰ Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, el aumento de las exportaciones de oro de 120 millones de dólares de los EE.UU. en 2000 a unos 700 millones de dólares en 2005 hizo necesaria una inversión de 1.300 millones de dólares (*Mining Journal Online*); la explotación del yacimiento petrolífero del cinturón del Orinoco en Venezuela, que permitió parar el descenso de la producción de petróleo, costó 17.000 millones de dólares (*International Herald Tribune*, 1º de junio de 2006); en Azerbaiyán, el oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan recientemente inaugurado costó 3.900 millones de dólares (*The Economist*, 19 de agosto de 2006).

así como el empleo, han aumentado de manera significativa tras los recortes iniciales (próximo informe de la UNCTAD). En el *Perú*, la IED contribuyó a revitalizar la explotación minera del cobre y el oro durante los años noventa. En otros países apenas se explotaban los recursos naturales existentes antes de que se permitiesen las entradas de IED²¹. En cuanto al petróleo, países como Angola, el Ecuador, Indonesia y el Perú dependen de acuerdos con ETN para continuar las prospecciones y mantener y aumentar la producción a largo plazo. A menudo las empresas estatales de los países en desarrollo conciertan acuerdos con ETN para acceder a las tecnologías necesarias para explotar yacimientos difíciles.

23. No obstante, el aumento de la producción y de las exportaciones no tiene necesariamente un efecto positivo para la economía receptora. Entre los principales factores que afectan al resultado neto se cuentan el modo en que se distribuyen los beneficios entre el gobierno, las comunidades locales y las ETN; y el grado de contribución de las ETN a la economía local en lo que respecta al empleo, el desarrollo de conocimientos técnicos, los vínculos y los efectos secundarios. La contribución relativa de la IED en el sector minero a la economía mundial sigue siendo en general limitada, debido a la debilidad de los vínculos locales. En los países en desarrollo, los proyectos en las industrias extractivas suelen estar orientados a la exportación y entrañan un valor añadido limitado para el país receptor (CEPAL 2003). Son relativamente intensivos en capital, limitan las posibilidades de creación de empleo a nivel local y a menudo dependen de insumos importados. Habida cuenta de ello, podría decirse que los ingresos fiscales procedentes del sector minero constituyen la contribución más importante a la economía local y pueden ofrecer una oportunidad para acelerar el desarrollo. Esto coloca a la cuestión de la distribución y la utilización de los ingresos en el centro de la atención de las autoridades.

24. La distribución de los ingresos entre los inversores y el Estado es una cuestión de importancia fundamental. Resulta complicada debido al carácter cíclico de los precios de los productos, que a veces puede ocasionar importantes imprevistos, cuando los proyectos requieren desde el principio importantes compromisos financieros a largo plazo. Suele criticarse que varios países en desarrollo hayan ofrecido condiciones demasiado generosas a proyectos de IED en las industrias extractivas, con el consiguiente resultado de unos ingresos públicos desproporcionadamente bajos. Un factor importante en este contexto es que, para recuperar una parte de los costos del equipamiento, la mayoría de los países permite que las empresas mineras soliciten importantes deducciones por amortización durante los primeros años de un proyecto (Otto 2000). En América Latina, los bajos impuestos pagados por las empresas extranjeras dedicadas a la extracción de mineral en Bolivia y Chile han sido objeto de crítica (CEPAL 2003)²². Muchos países han adoptado recientemente medidas para aumentar la participación de los gobiernos en los ingresos (véase la próxima sección).

²¹ Antes de que la República Unida de Tanzania permitiese la IED en la minería en los años noventa, la producción de oro consistía principalmente en actividades mineras de pequeña escala realizadas por cientos de miles de pobres. Las grandes entradas de IED convirtieron a la explotación minera del oro en una industria importante para el PIB, las exportaciones, el empleo y los ingresos públicos (UNCTAD 2002, págs. 11 a 14).

²² Para un examen de la tributación en la industria minera chilena, véase UNRISD 2005 y CIMM y otros 2006.

25. Otras preocupaciones que se plantean en relación con la participación de las ETN son el agotamiento de los recursos no renovables, la pérdida del control sobre los recursos (en particular en los países que atraviesan graves conflictos), los daños al medio ambiente local, los efectos sociales negativos, el peligro de que aumente la corrupción, el aumento de las desigualdades en la distribución de los ingresos y el debilitamiento de la estabilidad política. Muchas de estas preocupaciones no están necesariamente relacionadas con la IED, sino con la propia actividad de extracción.

26. Es también importante la cuestión de la dimensión ambiental de la minería y de la extracción de petróleo y gas, con o sin la participación de ETN. La minería puede precisar la eliminación de enormes cantidades de roca estéril y escoria, y esta última suele ser producto de procesos que entrañan la utilización de productos químicos tóxicos. La producción de petróleo conlleva riesgos de vertidos y problemas en el tratamiento del gas natural que lo acompaña. Durante los años noventa, la imagen pública de las ETN mineras se vio dañada por una serie de vertidos de presas de relave, que fueron objeto de amplia publicidad, en particular en Guyana (1995) y Filipinas (1996) (*Informe sobre las inversiones en el mundo 1999*, pág. 291). En respuesta, muchas ETN mineras han tratado de mejorar sus prácticas de gestión y han adoptado directrices ambientales para toda la industria. No todos los países han desarrollado plenamente una reglamentación ambiental y, durante muchos años, las ETN responsables han adoptado prácticas ambientales conformes a las normas aplicadas en sus países de origen. En general, las actividades de las ETN son ahora más visibles y las cuestiones ambientales se supervisan más de cerca. La negligencia ambiental puede acarrear enormes gastos para las empresas.

27. Pese a la tendencia hacia unas normas ambientales más exigentes, sigue habiendo problemas y continúan produciéndose daños: "las pruebas empíricas indican que los efectos ambientales de la IED en el sector minero, en comparación con los de la inversión nacional, pueden reducir o aumentar la presión sobre el medio ambiente en función de la situación geográfica y de que se tengan o no en cuenta los efectos normativos, tecnológicos o de escala" (OCDE 2002, pág. 10). En Chile, la IED en el sector minero del cobre ha dado lugar a la entrada de tecnologías ecológicamente idóneas y, en los dos últimos decenios, el comportamiento ambiental de los inversores extranjeros ha sido a menudo mejor que el de las empresas nacionales (ibíd.). En cambio, en Ghana, los inversores extranjeros presionaron al Gobierno para que permitiese las actividades de prospección y minería en reservas forestales, pese a la existencia de una moratoria nacional sobre esas actividades en esas zonas (ibíd.). En Zambia, los inversores extranjeros están exentos de responsabilidad ambiental por las actividades pasadas y pueden aplazar el cumplimiento de las normas ambientales (ibíd.). El miedo a las consecuencias ambientales puede suscitar la oposición de los grupos ecologistas e indígenas a los proyectos extractivos, como por ejemplo en el Ecuador y el Perú (CEPAL 2003, pág. 49).

28. Tal vez los expertos deseen examinar las siguientes cuestiones en los debates:

- ¿Cuáles son las principales ventajas e inconvenientes de la participación de las ETN en las industrias extractivas para los países receptores?
- ¿Tiene alguna ventaja o inconveniente en particular para los países receptores el atraer IED Sur-Sur en las industrias extractivas?

- ¿Cuáles son las principales diferencias entre la extracción de petróleo y la minería de roca dura?
- ¿Producen las ETN y las empresas nacionales distintas repercusiones para el desarrollo?
- ¿Cómo ha afectado la participación de las ETN en las industrias extractivas a:
 - La magnitud y la distribución del presupuesto y de los ingresos procedentes de la exportación de los recursos existentes;
 - La creación de empleo y de vínculos locales;
 - La diversificación de la industria y el desarrollo de la infraestructura;
 - El medio ambiente y las comunidades locales;
 - Las cuestiones más amplias de desarrollo social?

IV. TENDENCIAS Y REPERCUSIONES DE LAS POLÍTICAS

A. Reglamentación de la entrada de las ETN en las industrias extractivas

29. Los responsables de formular políticas deben considerar la posibilidad de permitir la participación de las empresas extranjeras en la extracción de los recursos no renovables de un país. En la práctica, sólo los países más grandes suelen disponer de las fuentes nacionales de capital y de tecnología que necesitan. Si la participación de las ETN se considera oportuna, la cuestión siguiente es qué formas de participación son las más ventajosas para obtener los máximos beneficios y reducir al mínimo los costos para el país. La política que se adoptará dependerá del tipo de recursos (por ejemplo, petróleo o gas frente a yacimientos minerales), la capacidad de los actores nacionales para obtener los recursos financieros necesarios, las posibilidades de la industria nacional y la evolución de los precios.

30. Los países en desarrollo están actualmente más abiertos a la participación de las ETN que hace dos o tres décadas. No obstante, hay importantes diferencias entre el petróleo y el gas, y la minería de roca dura. En el caso del *petróleo y el gas*, las nacionalizaciones de la década de 1970 cambiaron radicalmente el papel de las empresas petroleras extranjeras en los países en desarrollo²³. Muchos países en desarrollo con grandes reservas de petróleo han conservado desde entonces fuertes barreras a la IED y siguen dependiendo fundamentalmente de sus empresas estatales nacionales para la explotación comercial de sus recursos. Con frecuencia, estas barreras son sólo aparentes, ya que se admite la participación paralela de las ETN y las empresas petroleras nacionales mediante los acuerdos de participación en la producción,

²³ En lugar de ser "concesionarios", con derechos de propiedad sobre el petróleo del suelo, las empresas se convirtieron en simples "contratistas", con "contratos de participación en la producción" que les daban derecho a una parte de cualquier chorro de petróleo que descubrieran (Yergin 1991, pág. 652)

contratos de servicio o acuerdos de empresas conjuntas. En la *minería de roca dura*, la mayoría de los países no imponen la participación de entidades estatales, sino que han adoptado códigos de minería para reglamentar las actividades de las ETN. Entre las razones por las que las ETN se reglamentan de distinta manera en el sector petrolero y del gas, en comparación con el de la minería, están la sensibilidad vinculada al control del petróleo y el gas y el hecho de que en la industria petrolera las rentas son mayores.

31. En América Latina y el Caribe, las reformas de los años noventa abrieron partes de la industria de los hidrocarburos a la IED, que se concentró en la prospección y producción en nuevas regiones y en aguas más profundas o se destinó a la extracción en yacimientos petrolíferos marginales o de crudos extrapesados, con un alto costo. Los yacimientos más rentables siguen en manos de las empresas estatales que suelen tener acuerdos con las ETN. Colombia ha admitido la IED en forma de empresas mixtas y el Ecuador y Trinidad y Tabago admiten la IED en sectores determinados²⁴. La mayoría de los países de la región, con la excepción de México también ha abierto el transporte (incluidos los oleoductos), el refinado y la comercialización a la inversión privada²⁵. En lo que respecta al gas natural, la liberalización ha sido general.

32. Asia occidental, que posee alrededor del 65% de las reservas conocidas de petróleo del mundo y donde la producción es la menos costosa del mundo, permanece prácticamente cerrada a la IED. No obstante, durante los años noventa algunos países empezaron a celebrar acuerdos con las ETN para acceder al capital, la tecnología y las competencias de gestión. Tras la guerra del Golfo, varias ETN volvieron a Kuwait al amparo de acuerdos de servicio. La Arabia Saudita sigue dependiendo totalmente de su empresa estatal Saudi Aramco para las operaciones preliminares, en tanto que permite que los inversores extranjeros participen en las operaciones finales, como el refinado (Bahgat 2000). Los países petroleros de África, así como Indonesia, vienen recurriendo a las ETN que intervienen en virtud de acuerdos de participación en la producción, a menudo constituyendo empresas mixtas o formalizando otros tipos de acuerdos de participación de capital social. La Federación de Rusia tiene una estrategia análoga a la de algunos países de Asia occidental y América Latina, en la que las empresas estatales ocupan un lugar central (Rosneft en el sector del petróleo y Gazprom del gas) y ocasionalmente crean asociaciones con ETN cuando necesitan recursos financieros o tecnológicos para explotar yacimientos difíciles o distantes²⁶.

²⁴ La Argentina, Bolivia y el Perú privatizaron sus empresas petroleras estatales, en tanto que México conserva el monopolio de PEMEX para la prospección y extracción del petróleo (CEPAL 2001, pág. 171).

²⁵ Venezuela sigue siendo una excepción en lo que respecta a los oleoductos, mientras que algunos países exigen que las empresas privadas firmen contratos de explotación con las empresas estatales.

²⁶ Véase "Looking to the West for new tools of the trade" (Mirando hacia occidente en busca de nuevas herramientas para el oficio), *International Herald Tribune*, 10 de abril de 2006).

33. En lo que respecta a la *minería de roca dura*, en la mayoría de los países en desarrollo con recursos mineros la apertura a la IED se hizo más frecuente en los años noventa²⁷. La liberalización fue a menudo parte de reformas más generales destinadas a dinamizar las industrias mineras en decadencia y se llevó a cabo en un momento en que imperaba la opinión de que los precios de los minerales decaerían a largo plazo. Teniendo en cuenta que la minería es una actividad de alto riesgo, intensiva en capital y, que exige una perspectiva a largo plazo, con frecuencia se adoptaron leyes especiales en relación con la inversión extranjera y la tributación que se incluyeron en los códigos de minería. Una característica usual de los años noventa fue la promulgación de nuevos códigos de minería o la revisión de los de la época²⁸ con el fin de ofrecer garantías y mejores condiciones a la inversión del sector privado. En esas revisiones se incluían disposiciones nuevas o más rigurosas sobre la protección ambiental y las consecuencias sociales de la minería. Además de los códigos de minería, los países suelen utilizar los acuerdos de minería entre los gobiernos y los inversores para reglamentar los grandes proyectos (Otto, sin fecha, pág. 28)²⁹.

34. La mayoría de los países ha reducido o eliminado las restricciones sobre la propiedad extranjera de las minas. En el Brasil, Indonesia, Papua Nueva Guinea y Filipinas se ha permitido que las ETN detengan el 100% del capital social de las empresas mineras (Otto 2000, Barberis 1998). Además, muchos países han privatizado empresas estatales, en la mayoría de los casos vendiéndolas a empresas extranjeras (por ejemplo, Bolivia y Perú). Chile también ha abierto su mercado a la IED, pero ha conservado Codelco en manos del Estado. Los países africanos, como Ghana, Guinea, Malí, Madagascar y la República Unida de Tanzania han vendido sus empresas estatales de minería a inversores extranjeros y han eliminado las restricciones al capital extranjero. La dificultad para captar IED, pese a gozar de condiciones geológicas favorables, ha llevado a muchos países africanos a flexibilizar sus sistemas de reglamentación (incluida la tributación) para atraer a los inversores³⁰. La Federación de Rusia y otros países de la CEI, en particular Kazajstán, también se han abierto a la IED en el sector de la minería. El proceso de apertura se ha llevado a cabo en el marco de modificaciones más amplias de la reglamentación aplicadas por los países en desarrollo que han creado las condiciones básicas de inversión que los inversores extranjeros consideran necesarias (pero no suficientes) para invertir en el extranjero, incluida la seguridad de la propiedad, el derecho a repatriar los beneficios, el control de la gestión, la coherencia y continuidad de las políticas sobre minerales y condiciones fiscales previsibles (Biermann 2001). Los países también han mejorado los

²⁷ En América Latina, la tendencia empezó en Chile cuando aprobó el Decreto-ley N° 600 (1974).

²⁸ Entre 1985 y 1995, 96 países revisaron o se propusieron revisar sus códigos de minería (Barberis 1998, pág. 16).

²⁹ Por ejemplo, los gobiernos de la Argentina, Botswana, Chile, Papua Nueva Guinea e Indonesia utilizan este tipo de acuerdos. Los acuerdos pueden utilizarse cuando no hay un código de minería actualizado, para las cuestiones complejas que surgen en los grandes proyectos y que otras leyes no tratan adecuadamente, o para tranquilizar a los inversores extranjeros (Barberis 1998, págs. 18 y 19).

³⁰ Campbell 2004; véase también UNCTAD 2002a y 2002b.

procedimientos administrativos para el ingreso de IED, y la solicitud de realización y aprobación de proyectos de minería y de niveles reducidos de impuestos.

B. Políticas destinadas a aumentar los beneficios y reducir los costos

35. El hecho de que persistan los malos resultados económicos de muchos países con abundancia de recursos naturales plantea la pregunta de cómo pueden las políticas garantizar un mayor aumento de los beneficios que reporta la inversión en las industrias mineras. Dado el actual auge de los productos básicos, muchos países deben hacer frente a la dificultad que supone gestionar e invertir mayores ingresos, sin ser víctimas de la maldición de los recursos. Además, las grandes ganancias de las empresas plantean problemas en cuanto a la equidad de la distribución de los beneficios económicos obtenidos de la extracción de recursos y han inducido a algunos países a modificar sus políticas.

36. Gran parte del debate sobre el modo de evitar la maldición de los recursos se ha centrado en la necesidad de mejorar la buena gestión de los asuntos públicos en los países en desarrollo con abundantes recursos³¹. En el caso de las industrias extractivas, el buen gobierno abarca distintas esferas, como la buena gestión financiera pública (para evitar la revaluación de los tipos de cambio y la inflación), la calidad del marco reglamentario y las instituciones que aplican los reglamentos, la lucha contra la corrupción, el imperio de la ley (es decir, el uso del poder público en el marco de la ley) o la capacidad de los gobiernos para resolver problemas mediante reformas institucionales oficiales. El buen gobierno es fundamental para garantizar que los ingresos se utilicen para obtener beneficios generales en materia de desarrollo.

37. Para cada aspecto del buen gobierno puede señalarse un conjunto de medidas de política, muchas de las cuales guardan relación con la gestión fiscal y con políticas macroeconómicas más generales que la IED como tal (por ejemplo, Stevens 2003, págs. 18 a 24). Por ejemplo, para evitar una revaluación del tipo de cambio real que tenga como consecuencia el síndrome holandés en las épocas de precios altos probablemente sea necesario neutralizar el efecto de los fuertes ingresos imprevistos en la demanda agregada y, a través de ésta, en la inflación y el tipo de cambio. Entre las respuestas de política están una gestión fiscal cautelosa destinada a la esterilización de los ingresos: bien por la acumulación de los excedentes presupuestarios, la liquidación de la deuda o la canalización de los ingresos a un fondo de estabilización que se utilizará en las épocas de precios bajos para aportar fondos complementarios al presupuesto cuando la demanda agregada sea insuficiente y la producción y los ingresos reales se reduzcan. Actualmente es también más frecuente la utilización de fondos a largo plazo con objeto de reservar bienes para las generaciones futuras³². Varios países han utilizado sus fondos de estabilización o de generaciones futuras, entre ellos, Azerbaiyán, Chile, el Ecuador, Ghana, Indonesia, Kazajstán, Papua Nueva Guinea y Venezuela (Banco Mundial, 2005, pág. 84, Stevens 2003, pág. 21).

³¹ Véase por ejemplo Banco Mundial, 2005, pág. 1.

³² Otra importante consideración de política es que los gobiernos eviten utilizar los ingresos o las expectativas de mayores ingresos para aumentar los préstamos, ya que podría fortalecer el síndrome holandés al contribuir a la revaluación del tipo de cambio real.

38. La distribución de los ingresos de las industrias extractivas entre las empresas y los Estados sigue siendo una cuestión polémica. El margen de maniobra de un país está limitado por la competencia de otros países. La minería es objeto de complejas presiones de negociación en lo que respecta a las condiciones de inversión y al régimen fiscal más adecuado para conciliar los intereses de las distintas partes (UNCTAD 2005a, pág. 45).

39. En lo que concierne a la minería, varios países de América Latina con abundantes recursos minerales han revisado recientemente sus regímenes fiscales a fin de aumentar la participación del Estado en los ingresos. El Perú ha implantado regalías del 1 al 3%, en función del volumen anual de ventas de las empresas mineras y se ha abierto un debate político sobre la oportunidad de renegociar las condiciones fiscales acordadas con los gobiernos anteriores. En Chile, la Cámara de Diputados ha aprobado un impuesto especial del 4 al 5% sobre los beneficios brutos de explotación (CEPAL, 2004; y CIMM y otros, 2006, pág. 40). En África, Sudáfrica ha comenzado la revisión de su legislación minera con miras a aumentar sus ingresos y beneficios en materia de desarrollo derivados de la minería. El proyecto de legislación propone regalías del 1 al 4%, según sea el tipo de mineral (UNCTAD 2005a, pág. 47). En Zambia, el Gobierno anunció en julio de 2006 que entablará negociaciones con las compañías mineras para revisar las regalías y otros incentivos fiscales que figuran en los acuerdos de desarrollo firmados con los inversores en minería³³.

40. En el sector petrolero, las reacciones de política a los precios altos han variado. Varios gobiernos de países receptores han intentado incrementar su participación en los ingresos aumentando los impuestos, renegociando contratos con las ETN, imponiendo unilateralmente modificaciones en los contratos o acrecentando el control del Estado sobre el sector, o ambos. Venezuela ha ido más lejos que los demás: ha introducido unilateralmente modificaciones en los contratos para convertir los acuerdos de servicio de explotación en empresas mixtas con participación mayoritaria del Estado; ha uniformizado las regalías en el 30%³⁴, ha implantado un impuesto de extracción y ha aumentado del 34 al 50% el tipo impositivo sobre los ingresos, a partir de 2007, en el caso de las asociaciones estratégicas de la Faja del Orinoco. Bolivia ha nacionalizado sus recursos de gas y petróleo, transfiriendo al Estado el control y la gestión de la producción, el transporte, el refinado, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y la industrialización del petróleo y el gas. También controla a las empresas petroleras y de gas que fueron privatizadas en la década de 1990. La participación de las empresas privadas se ha reducido del 50% (según lo convenido por la Ley de hidrocarburos aprobada en mayo de 2005) al 18% del valor de la producción (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*)³⁵. El Ecuador inició una reforma del sector de los hidrocarburos que dará al Estado mayor control y

³³ "Zambia: Government Decision to Review Mining Agreements Welcome" (Zambia: la decisión del Gobierno de revisar los contratos de minería recibe una buena acogida), *Times of Zambia*, 5 de julio de 2006.

³⁴ Las regalías de los acuerdos de servicio de explotación ya habían aumentado del 1 al 16,6%.

³⁵ Para las empresas que producen menos de 100 millones de pies cúbicos diarios de gas natural el porcentaje es del 50%.

participación en los beneficios³⁶. Otros países no han modificado su régimen fiscal (por ejemplo, Egipto, Nigeria y Kazajstán)³⁷. Algunos países (Australia, Indonesia, Noruega) que tienen zonas de producción más maduras, fomentan la inversión ofreciendo mejores condiciones.

41. Además de obtener una participación mayor en los ingresos, también es importante que los ingresos de las industrias extractivas se utilicen efectivamente para financiar las prioridades de desarrollo. Muchos factores que explican los malos resultados tienen su origen en las deficiencias institucionales y políticas. El buen gobierno permitirá garantizar que los ingresos se utilicen para obtener beneficios en materia de desarrollo. Con la iniciativa "Extractive Industries Transparency" (Transparencia en la industria de extracción) y la campaña "Hagan Público lo que Pagan" se preconiza una mayor transparencia y la divulgación de toda la información sobre los ingresos fiscales obtenidos de la minería³⁸. Algunas empresas petroleras han empezado a informar sobre los ingresos de los gobiernos. A otras les preocupa que la divulgación unilateral las perjudique, ya que algunos gobiernos de países receptores consideran que la divulgación de información es ilegal. Las asociaciones del sector minero han abordado las cuestiones de la corrupción y de la utilización de los ingresos, pero no parece que las empresas mineras individualmente se hayan sumado al debate³⁹.

42. En el ámbito del medio ambiente, las evaluaciones independientes sobre el impacto ambiental y los planes de gestión ambiental son desde hace tiempo una práctica corriente en los grandes proyectos de minería en que participan las ETN. No obstante, muchos países carecen de medios para vigilar y lograr que se cumplan esas disposiciones. Esas mejoras llevan tiempo y pueden requerir el apoyo internacional para aumentar la capacidad institucional. Mientras tanto, las empresas privadas podrían tener que asumir una mayor responsabilidad por sus propias acciones. También los instrumentos internacionales, como las Directrices para las empresas transnacionales de la OCDE son pertinentes en este contexto⁴⁰. Se ha indicado que la disposición de una empresa a aplicar las directrices de la OCDE podría llegar a ser una condición para beneficiarse de las garantías y créditos a la exportación de todos los gobiernos del Norte (Campbell 2004, pág. 84) y que las bolsas en que cotizan las empresas mineras deberían

³⁶ Energy Bulletin, "The peak oil crisis: dividing a growing pie" (El punto culminante de la crisis del petróleo: el reparto de una tarta cada vez más sustanciosa), publicado por *Falls Church News-Press*, 1º de junio de 2006, e *Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*.

³⁷ Sam Fletcher, "With prices high, countries revising E&P fiscal regimes" (Cuando suben los precios, los países revisan el régimen fiscal de la energía y el petróleo), *Oil and Gas Journal*, Tulsa, 6 de febrero de 2006, vol. 104, N° 5, pág. 22.

³⁸ Véase por ejemplo: www.eitransparency.org y www.publishwhatyoupay.org/spanish/index.shtml.

³⁹ Gordon y Pestre 2002, pág. 203.

⁴⁰ Aunque la observancia de las directrices es voluntaria, los países adheridos, que son los países de origen de la mayor parte de las corrientes de salida de IED del mundo y de las principales ETN de minería y petróleo, se han comprometido a supervisar a las ETN para que las Directrices sean comprendidas y acatadas (Gordon y Pestre 2002, pág. 204).

establecer requisitos de responsabilidad social en relación con la obligación de divulgar información (Ibíd., pág. 85).

C. Políticas de los países en desarrollo para fomentar la salida de IED en las industrias extractivas

43. Algunos países en desarrollo tienen una política explícita de apoyo a la expansión internacional de sus empresas estatales mediante la IED y/o las alianzas con las ETN de países desarrollados y países en desarrollo (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2006*). Aunque esas actividades en el extranjero se concentran en otros países en desarrollo, algunas empresas se han aventurado en los países desarrollados mediante fusiones y adquisiciones (FAS). En el caso de las empresas petroleras de los países en desarrollo, su expansión extranjera se ha visto facilitada por los fuertes ingresos de la extracción del petróleo. Empresas como ONGC (India), Petronas (Malasia), Petrobras (Brasil), CNPC y CNOOC (China) han adquirido importantes haberes en el extranjero y están extendiendo rápidamente esas actividades. Por ejemplo, las actividades de las ETN petroleras chinas, que se dedican a la prospección, producción, transporte, refinó y contratos de servicio, se extienden a más de 46 países, en su mayoría en desarrollo, en todos los continentes (Ma Xin y Andrews-Speed 2006, págs. 21a 22). Las empresas petroleras chinas e indias también han empezado a cooperar en las licitaciones por los activos petroleros⁴¹.

44. Los motivos que llevan a los gobiernos a apoyar la salida de IED pueden ser diversos. En algunos casos, la inversión en el extranjero puede ser necesaria para mantener o potenciar la competitividad de las empresas en cuestión. Algunos países tienen interés en obtener suministros de materia prima para sus propias economías en expansión. Por ejemplo, China ha adoptado una estrategia de mundialización para promover las operaciones internacionales de sus empresas con miras a mejorar la asignación de recursos e intensificar su competitividad internacional. Se ha adoptado una política selectiva de apoyo que fomenta, entre otras cosas, los proyectos de extracción de recursos para paliar la escasez de recursos naturales nacionales. Las preocupaciones por la seguridad energética han sido el motor de esta nueva política.

45. Esta tendencia tiene varias consecuencias. En primer lugar, para los países en desarrollo que poseen medios suficientes, la salida de IED puede representar una opción para acceder a recursos. En segundo lugar, el surgimiento de más países de origen y ETN que buscan materias primas puede aumentar las posibilidades de los países en desarrollo receptores de negociar acerca del rendimiento de la inversión en las industrias extractivas (UNCTAD 2005a, pág. 69). En tercer lugar, la IED en las industrias extractivas se está convirtiendo en una cuestión de cooperación Sur-Sur.

⁴¹ En agosto de 2006, ONGC (India) y Sinopec (China) adquirieron conjuntamente una participación en Omimex de Colombia, propiedad de Omimex Resources (Estados Unidos) (véase www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=35185).

D. Acuerdos internacionales

46. Varios acuerdos internacionales tienen que ver con la IED en las industrias extractivas. Los tratados bilaterales de inversión (TBI) se centran en la protección de la inversión frente a la nacionalización y la expropiación, el trato no discriminatorio de los inversores extranjeros y la solución de diferencias. El valor de los TBI para la IED en la minería (y para los acuerdos entre las ETN y los Estados receptores) depende del alcance y el rigor de sus disposiciones, y éstos varían según los períodos en los que fueron concertados los intereses de los países.

47. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), institución perteneciente al grupo del Banco Mundial, ofrece seguros a los inversores contra los riesgos políticos de la inversión en los países en desarrollo. De esta forma acrecienta la seguridad jurídica de la IED al complementar los planes de garantía de inversiones nacionales y regionales⁴². El Tratado sobre la Carta de la Energía abarca el sector de la energía, incluidos los sectores del gas y el petróleo, desde la prospección hasta el uso final. Cuenta con 51 países miembros de Europa y Asia, más 19 países observadores de otras regiones (incluidos los Estados Unidos, Venezuela y Nigeria). El Tratado fomenta los mercados de energía abiertos y competitivos, así como la seguridad de su suministro, a la vez que respeta los principios del desarrollo sostenible y la soberanía sobre los recursos naturales. Tiene por objeto fortalecer el imperio de la ley mediante la creación de normas comunes que todos los gobiernos participantes deben observar. El Tratado sobre la Carta de la Energía permitirá proporcionar marcos internacionales cada vez más pertinentes, fiables y estables para la inversión en el sector del gas y el petróleo de los países participantes.

48. A la luz del análisis que antecede, los expertos tal vez deseen tratar las siguientes cuestiones:

- ¿En qué medida y en qué forma reglamentan los países la participación de las ETN en las industrias extractivas?
- ¿Cómo pueden formularse reglamentaciones que respondan a la estrategia general de desarrollo del país receptor, y al mismo tiempo aseguren a los correspondientes interesados una participación correcta en los ingresos, en niveles variables de precios del petróleo y los minerales? ¿Qué instrumentos de política distintos de los impuestos pueden aplicarse en este contexto?
- ¿En qué circunstancias resultarán adecuados, si lo son, los fondos de estabilización?
- ¿Cómo pueden los gobiernos fomentar vinculaciones más profundas entre el sector minero y la economía local?
- ¿Cómo puede la extracción de recursos contribuir a la industrialización?

⁴² En 1999, el OMGI aprobó sus propias políticas de evaluación y divulgación de la información, y en 2002 se introdujeron políticas provisionales de salvaguardia. Tras una evaluación, el OMGI aprobó en fecha reciente nuevas recomendaciones para fomentar las repercusiones de desarrollo de los proyectos a los que presta apoyo (Banco Mundial 2005, págs. 195 a 200).

- ¿Cómo influyen las preocupaciones acerca de la "seguridad nacional" y la "seguridad energética" en la elaboración de las políticas que rigen la IED en las industrias extractivas?
- ¿En qué medida es el fomento de la salida de IED una manera eficaz de abordar las preocupaciones de los países en desarrollo?
- ¿Cuáles son las mejores prácticas para abordar las preocupaciones ambientales relacionadas con la participación de las ETN en las industrias extractivas?
- ¿Cómo pueden los gobiernos garantizar que se consulte a todos los interesados (las comunidades locales, el sector económico, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos) sobre las políticas relacionadas con la IED en la extracción de recursos?
- ¿Cómo pueden los países de origen fomentar los beneficios en materia de desarrollo a partir de la inversión en las industrias extractivas?
- ¿Qué puede hacer la cooperación internacional para obtener mayores beneficios en materia de desarrollo a partir de la extracción de recursos naturales?
- ¿Qué papel pueden desempeñar las normas internacionales sobre responsabilidad ambiental en las industrias extractivas?

References

- Bahgat, Gawdat (2000). "Foreign investment and oil industry in the Persian Gulf states", in *Minerals & Energy*, Vol. 15, no.2.
- Barberis, Daniele (1998). *Negotiating Mining Agreements: Past, Present and Future Trends*, Kluwer Law, The Hague, London and Boston.
- Biermann, Johan (2001). "Undermining mineral rights: An international comparison", *The Free Market Foundation, FMF Occasional paper*, No. 10 (Johannesburg: The Free Market Foundation)
- Campbell, Bonnie (ed.) (2004). *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?*, Discussion Paper 26, (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet).
- Cantwell, John (1991). "Foreign Multinationals and Industrial Development in Africa", in Buckley, Peter (ed.), *Multinational Enterprises in Less-Developed Countries* (London: Macmillan).
- ECLAC (various years: 2001-2004). *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*, (Santiago, Chile: United Nations).
- Economist Intelligence Unit (2006). *World commodity forecasts: industrial raw materials* (London: EIU).
- Energy Charter Secretariat (2006). *Energy Charter. Annual Report* (Brussels: Energy Charter Secretariat).
- Eurostat (2005). *European Union foreign direct investment yearbook* (Luxembourg).
- Gordon, Kathryn and Florent Pestre, (2002). "Moving Towards Healthier Governance in Host Countries: The Contribution of Extractive Industries", (Paris: OECD).
- International Council on Mining and Metals (ICMM), The World Bank and UNCTAD Commodities Branch (2006). *Synthesis of four Country Case Studies. The Challenge of Mineral Wealth: using resource endowments to foster sustainable development* (London: ICMM).
- Ma Xin and Philip Andrews-Speed (2006). "The Overseas Activities of China's National Oil Companies: Rationale and Outlook", *Minerals and Energy – Raw Materials Report*, vol. 21, no. 1, 2006, pp. 17-30.
- OECD (2002). *Foreign Direct Investment and the Environment: Lessons from the Mining Sector* (Paris: OECD).
- Otto, James (1998). "Mineral policy, legislation and regulation", in Mining, Environment and Development, a series of papers prepared for UNCTAD (Geneva: UNCTAD), mimeo.
- Otto, James (2000). "Mining taxation in developing countries", paper prepared for UNCTAD, November, (Geneva: UNCTAD), mimeo.
- Radetzki, Marian (2006a). "Fallacies of peak oil", mimeo.

- Radetzki, Marian (2006b). “The anatomy of three commodity booms”, Lulea University of Technology, Lulea, mimeo.
- Ross, Michael (2001). “Extractive Sectors and the Poor” (Boston: An Oxfam America Report).
- Stevens, Paul (2003). “Resource impact – curse or blessing? A literature survey”, IPIECA, University of Dundee, Dundee, mimeo.
- UNCTAD (1999 – *WIR99*). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge for Development* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2005 – *WIR05*). *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2006 – *WIR06*). *World Investment Report 2006: FDI from developing and transition economies - Implications for development* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2000). *Investment Policy Review: Peru* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2002a). *Investment Policy Review: The United Republic of Tanzania* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2002b). *Investment Policy Review: The United Republic of Tanzania* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2003). *Investment Policy Review: Ghana* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2005a). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (forthcoming). *Investment Policy Review: Zambia* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2005b). *Handbook of Statistics 2005* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2006). *Trade and Development Report 2006* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTC (1983). *Transnational Corporations in World Development: Third Survey* (New York: United Nations).
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2005). “The ‘pay your taxes’ debate: Perspectives on corporate taxation and social responsibility in the Chilean mining industry”, Technology, Business and Society Paper No. 16 (Geneva: UNRISD).
- World Bank (2005). *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience* (Washington, D.C.: World Bank).
- Yergin, Daniel (1991). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and the Power* (New York: Simon & Schuster).

Annex table 1. Top 25 oil and gas companies, 2003

Rank ^a	Company	Country	State ownership (in per cent)	Reserves		Output	
				Oil (Mil. bbl)	Gas (Bcf)	Oil (1,000 b/d)	Gas (MMcf/d)
1	Saudi Aramco	Saudi Arabia	100	259 400	230 600	9 045	6 900
2	ExxonMobil	United States	-	12 856	54 769	2 516	10 119
3	NIOC	Islamic Republic of Iran	100	125 800	940 900	3 852	7 640
4	PDV	Venezuela	100	77 800	148 000	2 500	4 000
5	BP	United Kingdom	-	10 081	48 024	2 121	8 613
6	Royal Dutch/Shell	United Kingdom and Netherlands	-	7 257	44 920	2 334	8 849
7	ChevronTexaco	United States	-	8 599	20 191	1 808	4 292
8	Total	France	-	7 323	22 267	1 661	4 786
9	Pemex	Mexico	100	16 041	14 850	3 723	3 244
10	PetroChina	China	90	10 997	41 147	2 120	2 407
11	ConocoPhillips	United States	-	5 171	16 060	1 241	3 522
12	KPC	Kuwait	100	99 000	55 500	2 170	1 054
13	Sonatrach	Algeria	100	10 533	148 960	1 729	7 807
14	Adnoc	UAE	100	55 210	133 348	1 200	4 242
15	Petrobras	Brazil	32	9 772	11 202	1 701	2 010
16	Pertamina	Indonesia	100	4 722	90 262	1 139	2 562
17	Eni	Italy	30	4 138	18 008	981	3 486
18	Repsol YPF	Spain	-	1 882	19 942	594	3 021
19	Lukoil	Russian Federation	8	15 977	24 473	1 622	364
20	NNPC	Nigeria	100	21 153	105 836	2 166	677
21	Petronas	Malaysia	100	7 136	98 960	731	4 172
22	INOC	Iraq	100	115 000	110 000	1 330	239
23	Libya NOC	Libyan Arab Jamahiriya	100	22 680	46 384	896	617
24	Gazprom	Russian Federation	73	13 561	988 400	221	52 244
25	EGPC	Egypt	100	1 800	31 064	375	1 611

Source: Energy Intelligence Group.

^a The ranking is based on oil reserves and production, natural gas reserves and output, refinery capacity and product sales volumes.

Annex table 2. Top 25 mining companies, 2004^a

Rank world	Company name	Country	State ownership (in per cent)	Share of world mine production (in per cent)	Cumulative world mine production (in per cent)
1	Anglo American plc	United Kingdom		5.21	5.21
2	Cia Vale do Rio Doce	Brazil	4.7	4.47	9.68
3	BHP Billiton Group	Australia		4.26	13.94
4	Rio Tinto plc	United Kingdom		3.95	17.89
5	Norilsk Nickel (MMC) JSC	Russian Fed.		2.93	20.82
6	Corporacion Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)	Chile	100	2.52	23.34
7	Newmont Mining Corp	United States		1.67	25.01
8	Phelps Dodge Corp	United States		1.55	26.56
9	Anglogold Ashanti Ltd	South Africa	3.4	1.33	27.89
10	Grupo Mexico SA de CV	Mexico		1.32	29.21
11	Noranda Inc	Canada		1.24	30.45
12	Inco Ltd	Canada		1.23	31.68
13	Impala Platinum Holdings Ltd	South Africa		1.17	32.85
14	Barrick Gold Corp	Canada		1.08	33.93
15	Placer Dome Inc	Canada		1.04	34.97
16	Gold Fields Ltd	South Africa		0.91	35.88
17	WMC Resources Ltd	Australia		0.85	36.73
18	Freeport McMoran Copper & Gold Inc	United States		0.84	37.57
19	Harmony Gold Mining Co Ltd	South Africa		0.84	38.41
20	Xstrata plc	Switzerland		0.83	39.24
21	Lonmin plc	United Kingdom		0.82	40.06
22	Alrosa Co Ltd	Russian Fed.	77	0.81	40.87
23	KGHM Polska Miedz SA	Poland	44.3	0.76	41.63
24	Teck Cominco Ltd	Canada		0.68	42.31
25	Antofagasta Ltd	United Kingdom		0.62	42.93

Source: Raw Materials Data from Raw Materials Group, Stockholm, 2006.

^a Ranked by approximate share of total value of world mine production of non-fuel minerals.
