



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
10 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

64º período de sesiones

Ginebra, 11 a 22 de septiembre de 2017

Tema 9 del programa provisional

Establecimiento de vinculaciones en el sector extractivo para favorecer el desarrollo: experiencia adquirida sobre el terreno

Resumen

En la presente nota básica se resume la experiencia adquirida en el proyecto de cooperación técnica en curso de la UNCTAD titulado “Fortalecimiento de la capacidad de la Comunidad Económica de los Estados de África Central a fin de mejorar las vinculaciones del sector de los recursos minerales para favorecer el desarrollo”. El proyecto está financiado por el noveno tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La UNCTAD está ejecutando el proyecto en tres países miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Central: Chad, Congo y Guinea Ecuatorial. La nota ofrece una visión general de la experiencia adquirida en las actividades de la UNCTAD para ayudar a dos de los países del proyecto, el Chad y el Congo, a establecer y reforzar vínculos entre el sector extractivo y el resto de la economía para favorecer el desarrollo.



Introducción

1. En la presente nota básica se resume la experiencia adquirida en el proyecto de cooperación técnica en curso de la UNCTAD titulado “Fortalecimiento de la capacidad de la Comunidad Económica de los Estados de África Central a fin de mejorar las vinculaciones del sector de los recursos minerales para favorecer el desarrollo”. El proyecto está financiado por el noveno tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La UNCTAD está ejecutando el proyecto en tres Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC)¹: Chad, Congo y Guinea Ecuatorial. La nota ofrece una visión general de la experiencia adquirida en las actividades de la UNCTAD para ayudar a dos de los países del proyecto², el Chad y el Congo, a establecer y reforzar vínculos entre el sector extractivo y el resto de la economía para favorecer el desarrollo.
2. El mensaje fundamental es que los países en desarrollo que dependen de los productos básicos³ tienen que superar los enclaves que suelen formarse en torno a los proyectos extractivos, creando un entorno favorable que fomente los vínculos entre estos proyectos y la economía en general, contribuyendo así a un desarrollo incluyente y sostenible.
3. La presente nota tiene la estructura siguiente: en el capítulo I se explica la dependencia de los productos básicos y se presentan los países del proyecto; en el capítulo II se esboza el concepto de vínculos en pro del desarrollo en lo que respecta a los países del proyecto; en el capítulo III se presentan y analizan las actividades del proyecto llevadas a cabo hasta la fecha; en el capítulo IV se presenta la experiencia adquirida sobre el terreno; y en el capítulo V se exponen las conclusiones.

I. Antecedentes

4. En muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos, la explotación de recursos extractivos ha generado importantes ingresos y creado excelentes oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Según el documento de la UNCTAD *State of Commodity Dependence 2016* (de próxima publicación), en 2014/15 las exportaciones de hidrocarburos y minerales, sobre todo petróleo, representaron el 93% de las exportaciones totales de mercancías del Chad, el 87% del Congo y el 95% de Guinea Ecuatorial.
5. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo dependientes exportan sus recursos extractivos como materias primas con escaso valor añadido y por consiguiente no han podido sacar de la riqueza de sus recursos ventajas para el desarrollo económico sostenible que beneficien al resto de la economía. La elevada dependencia de los recursos extractivos hace que estos países sean vulnerables a las fluctuaciones de los precios del mercado. La insuficiencia de vínculos con la economía en general, de resultados de la creación de enclaves y la gran intensidad de capital del sector extractivo, es la causa de que el sector contribuya, de manera limitada a la creación de empleo y la diversificación económica.

¹ La CEEAC está integrada por 11 países miembros: Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda y Santo Tomé y Príncipe.

² El proyecto aún no ha iniciado sus actividades en Guinea Ecuatorial, debido a una demora en el nombramiento del coordinador del Gobierno para el proyecto.

³ La dependencia de los productos básicos sigue siendo un motivo central de preocupación para la mayoría de los países en desarrollo. La UNCTAD clasifica a los países en desarrollo como dependientes de esos productos cuando los ingresos de sus exportaciones constituyen más del 60% de los ingresos totales de exportación de mercancías.

6. Los países pueden responder a esta situación reduciendo las exportaciones de productos sin refinar o semirrefinados y creando industrias consumidoras de materias primas que fomenten el desarrollo económico y la diversificación. Esto puede lograrse reforzando los vínculos entre el sector extractivo y la economía en general.

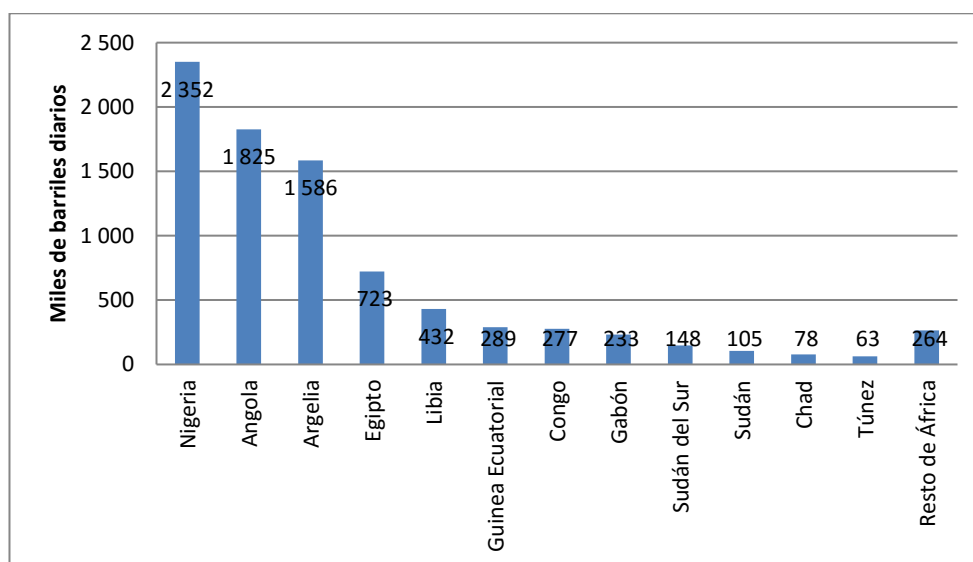
A. Dependencia de los productos básicos de algunos países de la Comunidad Económica de los Estados de África Central

7. Los países de la CEEAC están dotados de grandes reservas de recursos minerales combustibles y no combustibles. Por ejemplo, la CEEAC produce el 51% del cobalto mundial, el 25% de los diamantes industriales y el 30% del petróleo crudo de África.

8. Cinco países de la CEEAC (Angola, Chad, Congo, Gabón y Guinea Ecuatorial) dependen de las exportaciones de petróleo crudo. Como puede verse en el gráfico 1, en 2015 estos cinco países representaron aproximadamente 2,7 millones de barriles al día, es decir, un 32% de la producción diaria total de África, que era de 8,5 millones de barriles. El gráfico 2 muestra que las reservas comprobadas totales de estos países ascienden a 18.900 millones de barriles, lo que representa el 14,6% de las reservas totales comprobadas de África, estimadas en 129.100 millones de barriles⁴.

Gráfico 1

Producción de petróleo: países seleccionados de la Comunidad Económica de los Estados de África Central y el resto de África, 2015

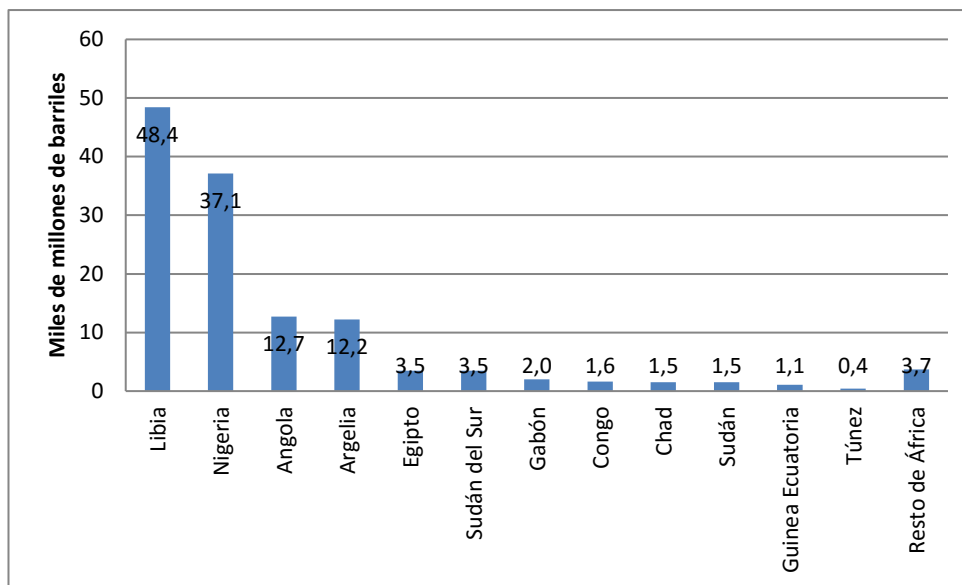


Fuente: BP (2016). *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Puede consultarse en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (consultado el 10 de julio de 2017).

⁴ La producción de petróleo del Camerún es relativamente limitada en comparación con otros productores; en el gráfico 1 la cifra correspondiente al Camerún se incluye en el resto de África.

Gráfico 2

Reservas de petróleo comprobadas: países seleccionados de la Comunidad Económica de los Estados de África Central y el resto de África, 2015



Fuente: BP (2016). *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Puede consultarse en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (consultado el 10 de julio de 2017).

9. En lo que respecta al gas natural, Angola y Guinea Ecuatorial son los principales productores de la CEEAC. En 2015, la producción comercializada se estimó en 772,5 millones de metros cúbicos en Angola y 6.555 millones de metros cúbicos en Guinea Ecuatorial⁵. Las reservas totales de gas natural de África se estiman en 14,1 billones de metros cúbicos⁶.

10. La región de la CEEAC contiene diversos minerales no combustibles, incluidos metales raros y preciosos. Por ejemplo, la República Democrática del Congo produce oro, cobre, cobalto, diamantes, niobio, tántalo, estaño y tungsteno. Angola es un productor considerable de diamantes (con unos 9.360 carates producidos en 2013, un 90% de calidad gema y un 10% de calidad industrial) y también produce minerales básicos, como cemento, tierra de batán, granito, yeso, piedra caliza, mármol, cuarzo, sal, arena, sílice, oro y piedras triturada⁷.

11. Sin embargo, en los tres países del proyecto predomina la explotación de hidrocarburos. Por ejemplo, en el Chad se producen minerales como por ejemplo agregados, cemento, arcilla, oro, cal, piedra caliza, sal, arena, carbonato sódico y piedras⁸ en pequeñas explotaciones de minas y canteras para el consumo interno. El Congo tiene reservas potenciales de oro, diamantes, magnesio, potasa, mineral de hierro y magnesio,

⁵ Organización de países exportadores de petróleo, 2016, *OPEC Annual Statistical Bulletin*. Puede consultarse en: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf (consultado el 4 de julio de 2017).

⁶ BP, 2016, *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Puede consultarse en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (consultado el 10 de julio de 2017).

⁷ Estados Unidos de América, United States Geological Survey, 2016, 2013 Minerals yearbook: Angola. Puede consultarse en: <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-ao.pdf> (consultado el 4 de julio de 2017).

⁸ Estados Unidos de América, United States Geological Survey, 2016, 2014 Minerals yearbook: Chad. Puede consultarse en: <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-cd.pdf> (consultado el 4 de julio de 2017).

polimetales (cobre, plomo y zinc), fosfatos y turba⁹, pero la producción no ha progresado hasta la fase de explotación minera, debido en parte a la falta de infraestructura¹⁰. En Guinea Ecuatorial, los minerales no combustibles explotados se limitan a arcilla, grava, arena y rocas volcánicas, que se utilizan en el sector nacional de la construcción¹¹. En el Gabón se producen y exportan manganeso y oro, pero las reservas de mineral de hierro permanecen intactas¹².

B. Chad

12. En 2003 la agricultura representaba el 42% del producto interno bruto (PIB) del Chad, mientras que el petróleo aportaba el 14%. Desde 2004, la explotación petrolera ha sido la principal actividad económica y fuente de ingresos del país¹³. En 2015, el Chad exportó petróleo por valor de 1,202 billones de francos CFA, ganado por valor de 92.800 millones de francos CFA y algodón por valor de 53.900 millones de francos CFA, que representaban respectivamente un 58%, un 4,5% y un 2,6% de las exportaciones totales. El descenso de los precios del petróleo en 2014 tuvo graves consecuencias para la economía y unos precios internacionales inferiores a los previstos siguieron afectando a las perspectivas del conocimiento¹⁴.

13. Según la Economist Intelligence Unit, el crecimiento real del PIB del Chad se redujo del 6,9% en 2014 al 1,8% en 2015, debido en parte a la combinación de una menor producción de petróleo y unos precios internacionales más bajos¹⁵. Estaba previsto que en 2016 el PIB real experimentara una contracción del 3,1%.

14. Desde que se empezó a bombear petróleo en octubre de 2003, el sector petrolero ha aportado más de 8 billones de francos CFA al erario público, lo que supone más del 80% de los ingresos de exportación totales. Estos ingresos contribuyeron al aumento de más del 2.000% en la inversión y el gasto público. El incremento del gasto público permitió unas mejoras moderadas de los indicadores socioeconómicos¹⁶ y financió el gasto en seguridad del país, lo que redundó en una mayor estabilidad política en la región.

C. Congo

15. La explotación petrolera empezó en el Congo en 1960 y se intensificó entre 1975 y 1984, transformando la estructura de la economía congoleña¹⁷. En 2015, el petróleo

⁹ Banco Mundial, 2012, Republic of the Congo: Mining sector review. Puede consultarse en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/954411468234271193/pdf/743920ESWOP1230C0disclosed020260130.pdf> (consultado el 7 de julio de 2017).

¹⁰ Economist Intelligence Unit, 2017, Congo (Brazzaville) country report, mayo. Disponible en: <http://country.eiu.com> (consultado el 7 de julio de 2017).

¹¹ Estados Unidos de América, United States Geological Survey, 2013, 2012 Minerals yearbook: Equatorial Guinea. Puede consultarse en: <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-ek.pdf> (consultado el 4 de julio de 2017).

¹² Economist Intelligence Unit, 2016, Gabon: Chinese firm's manganese sales plummet after shutdown. Puede consultarse en: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1244490908&Country=Gabon&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=315292815&oid=315292815&uid=1> (consultado el 4 de julio de 2017).

¹³ UNCTAD, 2016, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Tchad. Documento presentado en el seminario nacional celebrado en Yamena, diciembre.

¹⁴ Economist Intelligence Unit, 2016, Chad country report, diciembre. Puede consultarse en <http://country.eiu.com> (consultado el 7 de julio de 2017).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Por ejemplo, la mortalidad infantil disminuyó del 91% entre 2000 y 2009, al 72% entre 2010 y 2014. En cuanto a la infraestructura, entre 2011 y 2014 el acceso al agua potable aumentó del 29% al 39% y el acceso a la electricidad del 3,7% al 3,9%. La red de carreteras asfaltadas se amplió de 700 km en 2003 a 1.600 km en 2011. Pese a algunas mejoras, sin embargo, el país ocupaba el 186º lugar entre los 189 países considerados en la edición de 2016 del índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁷ UNTAD, 2017, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Congo. Documento presentado en el seminario nacional celebrado en Brazzaville, mayo.

representó aproximadamente un 85% de las exportaciones totales, mientras que a la madera correspondió un 3,6%. A pesar de los intentos actuales de diversificar la economía, el Congo sigue dependiendo enormemente del petróleo. Según la Economist Intelligence Unit, en 2015 el petróleo representó aproximadamente el 40% del PIB, el 70% de los ingresos de exportación y más del 40% de la recaudación fiscal¹⁸. La gran dependencia del petróleo hace que el Congo sea vulnerable a las fluctuaciones de los precios del mercado.

16. Entre 2012 y 2016, la producción de petróleo se contrajo un 14,2% y los precios bajaron un 59,2%. Sin embargo, la economía congoleña creció un promedio del 3%, debido a la fuerte expansión de los sectores no petroleros, como las manufacturas, la electricidad, el gas y las telecomunicaciones.

17. El descenso de los precios del petróleo de 2014 a 2016 provocó una reducción de los ingresos del 54,4%, lo que obligó al Gobierno a reducir el gasto público de manera significativa. El Banco Mundial pronostica una recuperación del crecimiento del PIB a un ritmo anual del 3,6% durante 2017-2019, gracias a la explotación del yacimiento petrolífero de Moho Nord¹⁹.

18. Los indicadores socioeconómicos del Congo mejoraron algo durante el auge de los precios del petróleo en 2004-2011²⁰. Además, entre 2010 y 2013 la inversión pública se incrementó un 300%. Con todo, según el Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del PIB resultante del auge del precio del petróleo no trajo consigo una reducción proporcional de la pobreza y la desigualdad, que seguían siendo especialmente elevadas en las zonas rurales²¹. Además, se prevé que la producción de los yacimientos petrolíferos maduros del Congo disminuya de 2019 a 2034, lo que pondrá aún más de relieve la necesidad urgente de que el país diversifique su economía.

D. Guinea Ecuatorial

19. La industria extractiva de Guinea Ecuatorial está dominada por la producción de petróleo crudo y gas natural en explotaciones mar adentro²². En 2015 los hidrocarburos representaron aproximadamente un 60% del PIB, casi un 80% de los ingresos fiscales y un 86% de las exportaciones. En cambio, los sectores no petroleros son de pequeño tamaño y contribuyen relativamente poco a la economía nacional. La dependencia de las exportaciones de hidrocarburos hace que el país sea vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo²³.

20. A pesar de las iniciativas del Gobierno para diversificar la economía del país durante los últimos años, Guinea Ecuatorial sigue dependiendo enormemente de los hidrocarburos. En 2015, el PIB se redujo un 8,3%, debido a la combinación del descenso de la producción de hidrocarburos y las caídas de la inversión pública y la construcción en el sector privado.

¹⁸ Economist Intelligence Unit, 2017, Congo (Brazzaville) country report, mayo. Puede consultarse en <http://country.eiu.com> (consultado el 7 de julio de 2017).

¹⁹ Banco Mundial, Republic of the Congo: overview. Puede consultarse en <http://www.worldbank.org/en/country/congo/overview> (consultado el 5 de julio de 2017).

²⁰ Por ejemplo, la tasa de terminación de los estudios primarios aumentó del 77% en 2008 al 83% en 2011, pero la calidad y el acceso a la educación siguieron siendo un problema según el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. La esperanza de vida al nacer aumentó de 52 años en 2000 a 59 años en 2013. La mortalidad infantil se redujo de 121‰ en 2000 a 49‰ en 2013. Durante el mismo período, la mortalidad materna bajó de 781 a 426‰.

²¹ Fondo Monetario Internacional, 2015, Country Report núm. 15/264. Republic of the Congo, véase "Poverty and inequalities in the Republic of the Congo: Public expenditure priorities for inclusive growth". Puede consultarse en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15264.pdf> (consultado el 5 de julio de 2017).

²² Estados Unidos de América, United States Geological Survey, 2016, 2014 Minerals yearbook: Equatorial Guinea. Puede consultarse en <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-ek.pdf> (consultado el 5 de julio de 2017).

²³ Fondo Monetario Internacional, 2016, Country Report núm. 16/358, Republic of Equatorial Guinea. Puede consultarse en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16358.pdf> (consultado el 5 de julio de 2017).

Está previsto que el PIB experimente una contracción anual media del 6% durante el período 2016-2018²⁴.

II. Diversificación mediante vínculos en pro del desarrollo

21. El auge de los productos básicos en 2004-2011 alentó a los países de la CEEAC a ampliar la producción de hidrocarburos y minerales no renovables. La explotación de estos recursos en la región de la CEEAC tiene el potencial de generar sustanciales ingresos de exportación e impuestos para los Gobiernos. Si se dispone de una gobernanza responsable y de una capacidad institucional suficiente, estos ingresos pueden contribuir al crecimiento económico sostenible de los países ricos en recursos.

22. Limitarse a exportar materias primas a los países industrializados, sin embargo, resulta perjudicial para el desarrollo nacional. Las materias primas no suelen elaborarse a nivel nacional para convertirlas en productos de alto valor, y algunas actividades extractivas tienen consecuencias sociales y ambientales negativas para las comunidades situadas cerca de las zonas de extracción.

23. Además, los países en desarrollo dependientes de los productos básicos son vulnerables a las caídas de los precios de dichos productos y a la inestabilidad de los ingresos, lo que afecta a su gestión macroeconómica. Para paliar esta vulnerabilidad, los Gobiernos tienen que establecer y reforzar vínculos entre el sector extractivo y el resto de la economía. Esto contribuirá a superar los enclaves que a menudo se forman en torno a los proyectos extractivos y a fomentar la diversificación económica.

24. En este contexto, los gobiernos de los países ricos en recursos pueden poner en práctica medidas para crear y reforzar vínculos en pro del desarrollo, incluidos vínculos de la producción (hacia adelante y hacia atrás), vínculos fiscales, vínculos del consumo y vínculos espaciales (véase el recuadro). Dichos vínculos están interrelacionados; por ejemplo, si se refuerza el régimen fiscal se pueden recaudar los fondos necesarios para inversiones en infraestructuras, creando así los vínculos espaciales necesarios para atraer inversiones internas en actividades proveedoras y consumidoras de materias primas, es decir vínculos de la producción hacia atrás y hacia adelante. Sin embargo, el alcance del proyecto de cooperación técnica de la UNCTAD y, por tanto, de la presente nota se centra sobre todo en los vínculos de la producción hacia atrás y hacia adelante.

Tipos de vínculos en pro del desarrollo

Los vínculos de la producción hacia adelante abarcan la elaboración de los productos básicos extraídos por la industria a nivel local para producir bienes acabados en vez de exportarlos como materias primas. Esto puede contribuir a preservar más riqueza en el país, y a fomentar el empleo, la industrialización y la diversificación económica.

Los vínculos de la producción hacia atrás conectan a los proveedores locales de bienes y servicios con las empresas extractivas, originando el establecimiento de otras industrias locales. Esto puede reportar beneficios sociales y económicos significativos gracias a los efectos multiplicadores de los salarios y los ingresos que se gastan a nivel local y dan así un mayor impulso al desarrollo económico del lugar.

Los vínculos fiscales permiten la recaudación y utilización estratégica de rentas derivadas de los recursos. Por ejemplo, los ingresos obtenidos de la venta de hidrocarburos y productos minerales (por ejemplo, mediante impuestos y regalías) pueden utilizarse para la promoción del desarrollo industrial en sectores ajenos a los productos básicos.

²⁴ Banco Mundial, Equatorial Guinea: overview. Puede consultarse en <http://www.worldbank.org/en/country/equatorialguinea/overview> (consultado el 5 de julio de 2017).

Los vínculos espaciales abarcan la construcción de infraestructuras esenciales para facilitar la extracción de recursos. Las inversiones estratégicas de empresas extractivas o gobiernos extranjeros en infraestructuras, como la generación de electricidad, las carreteras, los ferrocarriles o los puertos, pueden beneficiar a otros sectores económicos. Por ejemplo, las inversiones en carreteras pueden mejorar el funcionamiento de los mercados locales.

Los vínculos del consumo consisten en el gasto de ingresos generados por la industria extractiva en bienes y servicios producidos por otros sectores de la economía. La demanda creada por el aumento de los ingresos de los trabajadores de las industrias extractivas, junto con el gasto de las empresas del sector en bienes de producción local, puede contribuir al desarrollo de nuevas industrias y a la creación de empleo.

Los vínculos horizontales consisten en la utilización de técnicas y capacidades adquiridas en el sector extractivo para desarrollar otras actividades o sectores industriales. El apoyo del Gobierno, por ejemplo mediante la creación de un entorno propicio para la actividad empresarial, puede fomentar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes) y contribuir a la industrialización y la creación de puestos de trabajo.

Fuentes: Collaborative Africa Budget Reform Initiative (2016), Extractive industries and their linkages with the rest of the economy. Keynote paper 1. Puede consultarse en: http://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/keynote_paper_2016_extractives_and_linkages_cabri_revenue_management_in_the_extractives_sector_in_africa_english.pdf (consultado el 5 de julio de 2017); Hailu D., Gankhuyag U. y Kipgen C. (2014). How does the extractive industry promote growth, industrialization and employment generation? Documento presentado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Gobierno del Brasil para el Diálogo sobre el Sector Extractivo y el Desarrollo Sostenible, celebrado del 3 al 5 de diciembre. Puede consultarse en: <http://www.extractivedialogue.com/wp-content/uploads/2014/12/HowDoesTheExtractive1.pdf> (consultado el 5 de julio de 2017).

25. Los países de la CEEAC tienen pocos vínculos de la producción comparables con los establecidos por países con una dotación similar de recursos naturales como Sudáfrica y, en cierta medida, Botswana. La debilidad de los vínculos en los países de la CEEAC se debe a las limitadas capacidades de formulación de políticas y del sector privado para lograr que las inversiones en industrias extractivas se traduzcan en un mayor empleo, la participación local en las cadenas de suministro y beneficios para todas las partes interesadas (por ejemplo, comunidades receptoras, trabajadores, artesanos, empresarios y generaciones futuras). Podría corregirse este desfase reforzando la participación local en el sector mediante la adopción de políticas que favorecieran el contenido nacional.

26. Sin embargo, las políticas basadas en los conceptos de vínculos de la producción y contenido nacional deberían respetar los compromisos contraídos por los países en virtud de acuerdos comerciales y tratados de inversión bilaterales. En el contexto del sector extractivo, las prescripciones de contenido nacional contienen obligaciones de emplear a proveedores de servicios y trabajadores nacionales en determinados sectores de servicios, así como adquirir bienes de producción nacional, por ejemplo maquinaria y demás equipo. Las prescripciones de contratación de mano de obra nacional deberían respetar los compromisos contraídos por los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio en virtud de los artículos XVI (acceso a los mercados) y XVII (trato nacional) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que se refieren al acceso a los mercados y al trato nacional de los proveedores extranjeros. De manera análoga, los requisitos de obtener bienes de proveedores nacionales estarían en conflicto con las obligaciones contraídas por los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio en virtud del Acuerdo sobre las Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Tan solo los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio que son países menos adelantados están parcial y temporalmente exentos de estas obligaciones.

A. Políticas aplicadas en los países del proyecto

Chad

27. El Chad empezó a extraer petróleo en 2003. Este producto sustituyó rápidamente a la agricultura como principal actividad económica y fuente de exportaciones. Los ingresos de la población y del Gobierno aumentaron de manera significativa. El Gobierno incrementó sus inversiones en infraestructura, seguridad y educación. Además, la adquisición de bienes y servicios por empresas petroleras fomentó la creación de numerosas pymes chadianas²⁵. A pesar de estas mejoras, la diversificación económica y la industrialización siguen siendo limitadas y unas debilidades estructurales persistentes²⁶ obstaculizan el desarrollo económico del país.

28. La industria petrolera es el principal sector económico y empleador del país, ya que representa un 72,5% del empleo en la economía formal. Sin embargo, el empleo nacional consiste sobre todo en trabajos poco especializados. Por ejemplo, para un proyecto en Doba, en 2013 Glencore empleó a 1.828 chadianos, el 64% de los cuales tenían trabajos poco especializados, en comparación con un 33% que ocupaban puestos que requerían mayores competencias y un 3% que desempeñaban funciones de supervisión²⁷.

29. Con respecto a la participación nacional en la cadena de valor, alrededor del 10% de las empresas que llevan a cabo actividades relacionadas con el petróleo son chadianas²⁸. Por ejemplo, en su proyecto de Doba, un consorcio constituido por Exxon Mobile, Petronas, Chevron y la Corporación de Hidrocarburos del Chad, la compañía petrolera nacional, comunicó que había concedido 73 contratos a empresas chadianas, muchos menos de los 1.024 contratos otorgados a empresas del Camerún²⁹. Además del número total de contratos, sería ilustrativo analizar los tipos de contratos concedidos a empresas chadianas, por ejemplo en lo que respecta al nivel de capacidades o conocimientos técnicos necesarios.

30. El actual marco jurídico del Chad para el sector petrolero no contiene ninguna definición oficial del contenido nacional. Las disposiciones sobre el contenido nacional figuran en diversos elementos de la legislación general. Por ejemplo, en la Ley núm. 006/PR/2007, de 2 de mayo de 2007, relativa a los hidrocarburos, se incluían prescripciones concretas de contenido nacional en aspectos tales como los contratos de exploración, producción e infraestructuras, la transferencia de bienes inmuebles, la contratación y la formación de personal nacional y las adquisiciones.

31. Mientras tanto, el Decreto núm. 001/PR/2010, que regula los acuerdos de reparto de la exploración y la producción, concede un porcentaje mínimo del 20% de los proyectos a la Corporación de Hidrocarburos del Chad, y establece prescripciones de contenido nacional para las adquisiciones, los puestos de trabajo y las actividades de formación.

32. También existen prescripciones indirectas de contenido nacional en la norma sobre inversiones y puestos de trabajo. Estas directrices generales se refieren a la transferencia de tecnología, el empleo nacional y la participación en las adquisiciones.

33. Como resultado de una serie de normas no coordinadas referentes al contenido nacional, en la práctica este contenido se administra caso por caso en los contratos

²⁵ UNCTAD, 2016, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Tchad. Documento presentado en el seminario nacional celebrado en Yamena, diciembre.

²⁶ Cabe mencionar las carencias en infraestructura y conocimientos técnicos, la insuficiencia de los servicios de formación y de apoyo a las empresas y la falta de acceso a la financiación.

²⁷ Esso Exploration and Production Chad, (2015). Rapport de fin d'année 2015, Projet de développement Tchad/Cameroun, mise à jour num. 35, http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/chad-cameroon/chad_cameroon_project_update_35_ye2014_rpt_fr.pdf (consultado el 6 de julio de 2017).

²⁸ UNCTAD, 2016, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Tchad. Documento presentado en el seminario nacional celebrado en Yamena, diciembre.

²⁹ Esso Exploration and Production Chad, (2015). Rapport de fin d'année 2015, Projet de développement Tchad/Cameroun, mise à jour num. 35, http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/chad-cameroon/chad_cameroon_project_update_35_ye2014_rpt_fr.pdf (consultado el 6 de julio de 2017).

concertados por la Corporación de Hidrocarburos del Chad y los distintos operadores. Las disposiciones de los contratos suelen estar vinculadas al empleo local, la formación nacional, las adquisiciones locales, las políticas sobre la responsabilidad social de las empresas y la supervisión y evaluación³⁰.

34. De manera análoga, el Código de Minería del Chad de 1995 no contiene ninguna mención expresa del contenido nacional, aunque contiene disposiciones conexas, por ejemplo, en lo relativo al empleo y la formación a nivel nacional, la transferencia de tecnología, el trato preferencial de las empresas nacionales y la responsabilidad social de las empresas.

Congo

35. La diversificación económica es una de las prioridades del plan de desarrollo nacional del Congo para 2012-2016, y contribuye al crecimiento económico y la reducción de la pobreza³¹. Se indica que la producción petrolera y la minería son sectores estratégicos para promover la industrialización y el desarrollo de la economía congoleña. Sin embargo, el plan de desarrollo nacional reconoce que la participación local en ambos sectores sigue siendo escasa por falta de conocimientos técnicos, infraestructura y servicios de apoyo a las empresas y de una estrategia de integración nacional para las cadenas de valor.

36. A fin de superar la falta de trabajadores especializados congoleños en el sector petrolero, el Gobierno formó una asociación con Total E and P Congo para crear un programa de maestrías en ingeniería del petróleo y geología en la Universidad Marien Ngouabi (Brazzaville). Mediante esta asociación se creó también la Escuela Nacional de Estudios Politécnicos como parte de la ejecución del proyecto de Moho Nord. Total E and P Congo también acoge un centro de formación para el mantenimiento industrial en el Instituto Superior de Tecnología del África Central³².

37. En el sector de la minería, mediante un decreto presidencial se crearon dos instituciones para realizar investigaciones en el sector: el Centro de Investigación Geológica y Minera y el Centro de Conocimientos Especializados, Evaluación y Certificación de Minerales Preciosos.

38. Para hacer frente a la falta de infraestructura, el Gobierno del Congo construyó un aeropuerto internacional, un puerto de aguas profundas y un ferrocarril que conectara la región productora de petróleo con los mercados. Lograr un suministro constante de energía y agua sigue siendo un problema para el desarrollo de la minería del país.

39. En 2017, el Gobierno debatía un proyecto de ley sobre la creación de un centro de apoyo a las pymes, vinculado al Ministerio de Hidrocarburos, que prestaría los servicios tan necesarios de apoyo a las empresas. Según el proyecto de ley, el mandato del centro daría prioridad a la prestación de asistencia a las pymes congoleñas para aumentar su participación en el sector petrolero. En el Congo ya existe un organismo para el desarrollo de las pymes, que depende del Ministerio de las Pymes, la Artesanía y el Sector Informal; el Gobierno está examinando pues cómo integrar ambas funciones en un solo organismo.

40. Hasta finales de 2016 las diversas leyes, decretos, reglamentos y normas del Congo relativos al contenido nacional tenían carácter general, es decir no se referían específicamente a un sector determinado. Además, no había ninguna coordinación central de la multiplicidad de normas y, en muchos casos, no estaba claro cuál era el órgano oficial responsable de cada norma. En el sector petrolero, esto contribuía a la confusión de la situación normativa para las empresas y a una débil o incoherente aplicación de las normas.

³⁰ UNCTAD, 2016, Rapport sur l'état des lieux relatif au contenu local du Tchad et contribution à son amélioration. Documento presentado en el seminario nacional celebrado en Yamena, diciembre.

³¹ Puede consultarse en https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Congo_-_Document_de_strat%C3%A9gie_pour_la_croissance_l_emploi_et_la_r%C3%A9duction_de_la_pauvret%C3%A9__DSCERP_2012-2016_.pdf (consultado el 6 de julio de 2017).

³² UNCTAD, 2017, Rapport d'analyse du contexte socioéconomique en vue de la mise en œuvre du projet au Congo. Documento presentado en el seminario nacional celebrado en Brazzaville, mayo.

41. Por consiguiente, en la práctica, las cláusulas sobre el contenido nacional se incluían caso por caso en los contratos negociados entre el Gobierno del Congo y las empresas petroleras internacionales. Algunas empresas, como Total E and P Congo, también aplicaban medidas relativas al contenido nacional como parte de sus estrategias de responsabilidad social de las empresas. Entre las actividades de Total E and P Congo relativas a su responsabilidad social figuraban, por ejemplo: a) programas de capacitación para pymes en los ámbitos de la higiene, la seguridad y el medio ambiente, así como la calidad y el cumplimiento de normas; b) planes de compras preferenciales para pymes nacionales; y c) la creación de una base de datos de proveedores locales.

42. El 12 de octubre de 2016, el Gobierno del Congo aprobó la Ley núm. 28-2016, el Código de Hidrocarburos, que prevé el marco fiscal, aduanero y jurídico general para el sector de los hidrocarburos, incluidas prescripciones específicas de contenido nacional. En el artículo 3 de la sección VII del Código se detallan los criterios para el contenido nacional en lo relativo al empleo, las adquisiciones locales, las asociaciones, la transferencia de tecnología y la supervisión y evaluación³³.

43. En lo referente al sector de la minería del Congo, el Código de la Minería de 2005 no contiene referencias concretas al contenido nacional. En mayo de 2017, el Gobierno estaba revisando el Código de la Minería, en cuyo nuevo proyecto estaba previsto incluir prescripciones de contenido nacional. El Gobierno sigue aplicando las disposiciones sobre el contenido nacional caso por caso en sus contratos con los operadores. Constituye una excepción la Ley núm. 21-2016 de 26 de septiembre de 2016³⁴, que se refiere a la extracción de mineral de hierro en Mayoko, en el sur del Congo y prevé prescripciones de contenido nacional en lo que respecta al desarrollo de capacidades, las adquisiciones locales, la subcontratación y el establecimiento de un fondo de desarrollo nacional.

B. Justificación del proyecto

44. La UNCTAD lanzó un proyecto para reforzar la capacidad de los países de la CEEAC de fomentar potenciales vínculos del sector de los recursos minerales con el resto de la economía a fin de impulsar el desarrollo. El proyecto está dirigido a tres países de la CEEAC (Chad, Congo y Guinea Ecuatorial) que tienen una elevada dependencia de los hidrocarburos, sobre todo del petróleo. El proyecto se financia con fondos del noveno tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su objetivo es desarrollar las capacidades para diseñar y poner en práctica estrategias participativas para crear y reforzar vínculos económicos nacionales sostenibles con actividades relacionadas con la explotación minera.

45. Para lograr sus objetivos, el proyecto ha emprendido diversas actividades centradas en el fortalecimiento de instituciones, el fomento de las investigaciones en colaboración y el estímulo del diálogo entre las diversas partes interesadas. Estas actividades comprenden seminarios para el fomento de la capacidad y viajes de estudios para ampliar los conocimientos en aspectos tales como el desarrollo de los proveedores al sector, la aplicación de políticas relativas al contenido nacional, el incremento del valor y la transferencia de conocimientos técnicos.

C. Problemas para establecer vínculos en pro del desarrollo

46. Los tres países del proyecto se encuentran todavía en las primeras fases de la creación de un entorno propicio para el establecimiento de vínculos con el sector extractivo

³³ Congo, 2016, Journal Officiel de la République du Congo, Edition spéciale, núm. 8. Puede consultarse en http://www.sgg.cg/imageProvider.asp?private_resource=2588&fn=jo_es2016_08.pdf (consultado el 10 de julio de 2017).

³⁴ Congo, 2016, Journal Officiel de la République du Congo, núm. 41. Puede consultarse en http://www.sgg.cg/imageProvider.asp?private_resource=2528&fn=jo_2016_41.pdf (consultado el 10 de julio de 2017).

en pro del desarrollo. Los principales problemas detectados para la ejecución de este proyecto de cooperación técnica son los siguientes:

a) **Acceso a la financiación.** Las pymes y otras empresas locales del sector extractivo pusieron de manifiesto que el acceso limitado a una financiación asequible restringía su participación en la industria extractiva. La falta de financiación ha sofocado el crecimiento de las pymes y reducido su capacidad de invertir en las nuevas tecnologías y el equipo necesarios para competir con los proveedores internacionales en calidad y costo. Los bancos locales exigían garantías equivalentes a entre el 100% y el 150% de la cuantía del préstamo y las condiciones eran inflexibles, con lo que de hecho sus servicios eran inaccesibles para las pymes.

b) **Falta de conocimientos técnicos.** Las pymes y otras empresas locales de los países del proyecto carecen de conocimientos técnicos y capacidad de gestión que les permitan aprovechar las oportunidades de los vínculos de la producción hacia atrás y hacia adelante en el sector extractivo. Entre otros factores, las partes interesadas de los países del proyecto dijeron que había una gran falta de instituciones de formación profesional que colmaran esa laguna de conocimientos técnicos. Los Gobiernos podrían revisar si los planes de estudios de las instituciones existentes dan una respuesta adecuada a la demanda de la industria.

c) **Capacidad institucional limitada.** Aunque en los países del proyecto existen algunas leyes sobre el desarrollo de vínculos (por ejemplo, relativas al contenido nacional), su capacidad institucional limitada, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de leyes y reglamentos, ha ralentizado el desarrollo y la participación de empresas nacionales en el sector.

d) **Falta de infraestructura.** La falta o insuficiencia de infraestructuras (como redes eléctricas, carreteras o redes de abastecimiento de agua) ha limitado la participación de las pymes en el sector extractivo. Las pymes sostienen que la insuficiencia de infraestructuras tiene una repercusión negativa en su productividad, costos y beneficios y afecta a su capacidad de competir con proveedores internacionales.

e) **Flujos de información insuficientes.** La falta de información sobre oportunidades derivadas del contenido nacional afecta de manera negativa tanto a las empresas contratantes multinacionales como a los posibles contratistas locales. En los países del proyecto, las empresas multinacionales tienen dificultades para encontrar proveedores locales cualificados por falta de un registro público central de tales empresas. Para las pymes, hay pocas vías de comunicación que les informen de las oportunidades existentes en el sector extractivo, por lo que tienen la impresión de que este sector les está vedado. En el primer seminario celebrado en el Congo, los participantes propusieron la elaboración de un registro de empresas locales cualificadas que operasen en el sector petrolero. Establecer dicho registro es uno de los objetivos del proyecto.

f) **Participación limitada de la sociedad civil.** El bajo nivel de participación de la sociedad civil en el sector extractivo ha reducido la función promotora que desempeña en el fomento de políticas, la transparencia de contratos y la mejora de las prácticas empresariales, todo lo cual contribuye al establecimiento de vínculos sostenibles en pro del desarrollo.

g) **Capacidad de defender al máximo los propios intereses en las negociaciones de contratos.** Dada su escasa capacidad negociadora, los Gobiernos de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos concluyen a menudo acuerdos que favorecen a las empresas extractivas. De este modo se pierde la posibilidad de fomentar al máximo amplios vínculos entre el sector y el resto de la economía.

III. Visión general del proyecto

A. Examen de las actividades del proyecto

47. El objetivo general del proyecto es reforzar la capacidad del Chad, la República del Congo y Guinea Ecuatorial para fomentar los vínculos del sector extractivo en pro del desarrollo (véase el recuadro) y en beneficio de la economía. Para alcanzar este objetivo, el proyecto llevó a cabo diversas actividades, como iniciativas de planificación estratégica, seminarios de fomento de la capacidad y viajes de estudios. Mediante estas actividades se ha intentado fomentar la capacidad en cuestiones tales como la creación de una base de proveedores nacionales, el establecimiento de prescripciones de contenido nacional, el incremento del valor, el aprovechamiento de conocimientos técnicos transferibles para desarrollar otros sectores, la gobernanza, el fortalecimiento institucional y las investigaciones en colaboración.

48. En noviembre de 2015, la UNCTAD organizó un seminario nacional y regional de fomento de la capacidad en el Chad para lanzar el proyecto y diseñar una hoja de ruta para su ejecución. Las partes interesadas en el sector extractivo, como los funcionarios públicos, las instituciones, el sector privado, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales recibieron formación sobre cómo fomentar el contenido nacional y los vínculos en pro del desarrollo y evaluar las repercusiones sociales y ambientales del desarrollo del sector de los minerales. De resultas de la evaluación de las necesidades de participación, las partes interesadas definieron las directrices generales de la hoja de ruta nacional para las actividades del proyecto en el Chad. Para ello examinaron las condiciones internas y externas, como las leyes, los reglamentos y las políticas pertinentes, las prácticas y los recursos disponibles. Al final del seminario, los participantes formaron un grupo de trabajo nacional y validaron la hoja de ruta, que enviaron al Secretario General del Ministerio de Comercio para su ratificación oficial.

49. En el seminario del Chad, los participantes redactaron hojas de rutas nacionales y regionales para alcanzar las metas previstas del proyecto y validaron la hoja de ruta nacional. La hoja de ruta regional aún requiere una validación oficial de los Gobiernos de los países del proyecto y de la CEEAC. Entre quienes asistieron a los seminarios figuraban el Ministro de Minas y Geología, altos funcionarios públicos de los ministerios competentes y partes interesadas del sector privado (Chad); el Ministro de Planificación, Estadística e Integración Regional, altos funcionarios de los ministerios competentes, el Coordinador Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, partes interesadas del sector extractivo y representantes de instituciones de enseñanza superior y la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (Congo). La participación de ministerios e instituciones permitió a la UNCTAD crear sinergias entre el proyecto y las actividades de esas instituciones.

50. El proyecto organizó seminarios nacionales y regionales en el Congo en septiembre de 2016, con unos objetivos similares a los del primer seminario celebrado en el Chad. Los seminarios también sirvieron para intercambiar experiencias sobre las mejores prácticas regionales para establecer vínculos con el sector de los minerales, así como conocimientos adquiridos en la aplicación de políticas relativas al contenido nacional en la CEEAC.

51. En marzo de 2017 se ultimaron evaluaciones detalladas de los sectores extractivos del Chad y del Congo a fin de determinar cuáles eran las necesidades de cada país para aplicar las recomendaciones del proyecto. Además, se establecieron grupos de trabajo nacionales tanto en el Chad como en el Congo a fin de supervisar la preparación de planes estratégicos, marcos y directrices para la aplicación de normas sobre el contenido nacional y para promover el intercambio de información entre los ministerios competentes.

52. Como parte de la colaboración de la UNCTAD con el programa Evidencias y Lecciones de América Latina (ELLA Network), un proyecto del Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), en 2016 miembros de los grupos de trabajo nacionales participaron en un curso en línea sobre el contenido nacional en África y América Latina. Una vez terminado el curso, en noviembre de 2016 dos miembros de cada grupo de trabajo nacional participaron en el viaje de

estudios del ELLA Network al Ecuador para profundizar en su experiencia de establecer vínculos entre los sectores extractivos y la economía en general en América Latina. El viaje también permitió el intercambio de conocimientos entre los participantes de África y de América Latina fomentando de este modo la cooperación Sur-Sur.

53. Más concretamente, durante el viaje de estudios se abordaron los temas siguientes: a) la industria del petróleo y el gas en el Ecuador; b) las estrategias del sector público para fomentar la diversificación en el sector del petróleo y el gas; c) la perspectiva del sector público que trabaja en la economía del petróleo y el gas en el Ecuador; d) las operaciones y mejores prácticas en el sector petrolero del Ecuador; e) las prácticas relativas al contenido nacional adoptadas en la región del Amazonas desde el punto de vista de las empresas privadas; f) las repercusiones del sector extractivo a nivel local y la función de los actores nacionales (sociedad civil, comunidades y sector público); y g) los problemas para la aplicación de estrategias sobre el contenido nacional a nivel local.

54. En diciembre de 2016 se organizó un segundo seminario de fomento de la capacidad en el Chad. Unos expertos impartieron información a participantes sobre cómo detectar oportunidades para desarrollar el contenido nacional. Cuatro expertos (dos del Chad y dos del Congo) también compartieron con los participantes en el seminario los conocimientos adquiridos en su viaje de estudios por América Latina. Durante el seminario, una sesión interactiva permitió a participantes de diversas procedencias intercambiar experiencias y ejemplos prácticos de desarrollo del contenido nacional. El seminario contribuyó a fomentar la capacidad institucional y permitió a los participantes conocer mejores prácticas internacionales y regionales.

55. En febrero de 2017 se organizó en Guinea Ecuatorial un seminario conjunto de la UNCTAD y la Comisión Económica para África con el fin de fomentar la capacidad institucional en las negociaciones contractuales y en la supervisión y aplicación de contratos en el sector de la minería y el petróleo. La Visión Estratégica de la Minería en África (Africa Mining Vision) destaca la negociación de contratos como punto de intervención crucial para mejorar la gestión de los recursos. De este modo, el fomento de la capacidad de los Estados africanos para negociar con las empresas privadas resulta esencial, no solo para reducir la asimetría de la información sino también para garantizar la existencia de amplios vínculos entre el sector y el resto de la economía³⁵. Los participantes recibieron formación acerca de la negociación, supervisión y aplicación de contratos sobre la minería y el petróleo, así como la elaboración y aplicación de estrategias relativas al contenido nacional y el fomento de vínculos con la producción nacional en el sector de los recursos minerales. Como en otros seminarios de fomento de la capacidad, los participantes en este seminario compartieron las mejores prácticas regionales para la aplicación de normas sobre el contenido nacional.

56. En mayo de 2017 se organizó en el Congo un segundo seminario sobre fomento de la capacidad. Este seminario se centró en cuestiones de las políticas públicas. Por ejemplo, algunos expertos presentaron metodologías y mejores prácticas para el desarrollo de las pymes, mejorando su competitividad, dándoles mayor acceso a la financiación e impulsando la promoción y el fomento del contenido nacional en el sector extractivo. También hubo ponencias de expertos sobre cómo detectar oportunidades en las diferentes fases de la cadena de valor. En las respuestas al cuestionario propuesto al término del programa, muchos participantes declararon que el seminario les había puesto en condiciones de detectar y aprovechar mejor las oportunidades existentes en las cadenas de valor de productos minerales.

³⁵ K. Busia, 2016, African Minerals Development Centre and contract negotiations, presentado en la Multi-stakeholder Plenary Meeting of the CONNEX Negotiation Support Forum, París, 23 de junio. Puede consultarse en <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Session%203%20-%20AMDC%20and%20Contract%20Negotiation%20Project%20-%20Kojo%20Busia.pdf> (consultado el 7 de julio de 2017).

B. Resultados preliminares

57. El proyecto está actualmente en ejecución y su plena repercusión se evaluará una vez concluidas sus actividades. Sin embargo, existe un amplio consenso entre las diversas partes interesadas en el sentido de que el proyecto ha introducido un enfoque estratégico para promover los vínculos en pro del desarrollo en los sectores extractivos de los países del proyecto.

58. A este respecto, los seminarios de fomento de la capacidad celebrados en el Chad y el Congo contribuyeron a promover la colaboración entre las instituciones educativas del África Central y el sector privado en lo que respecta al diseño de programas que mejorarán las competencias de la fuerza de trabajo nacional para que pueda participar en las industrias extractivas.

59. Además, mediante los seminarios de fomento de la capacidad, los funcionarios públicos y otras partes interesadas aprendieron metodologías y mejores prácticas para formular planes estratégicos con miras a su participación en las industrias extractivas.

60. En el viaje de estudios al Ecuador, los participantes tuvieron conocimiento de primera mano de las experiencias y mejores prácticas del sector ecuatoriano del petróleo y del gas y, más en general, de los sectores extractivos de América Latina. Los participantes observaron de qué manera el Ecuador abordaba la cuestión de la diversificación y de las estrategias sobre el contenido nacional, así como los problemas sociales y ambientales derivados de las inversiones públicas y privadas en el petróleo y el gas.

61. Los participantes en el viaje de estudios compartieron los conocimientos adquiridos en este viaje con los grupos de trabajo de sus países, lo que ha resultado de gran utilidad para la difusión de las mejores prácticas al trazar el camino a seguir.

62. La UNCTAD está estudiando actualmente las condiciones de un segundo viaje de estudios a Angola, en cooperación con instituciones angoleñas, como la Universidad Agostinho Neto y el Centro de Apoyo Empresarial para las Pymes Angoleñas. Este segundo viaje se centrará en las políticas públicas y el marco institucional necesarios para promover la participación local en las industrias extractivas, la aplicación de mecanismos de apoyo a las pymes y el desarrollo de programas de formación en asociación con el sector privado.

63. Antes de la realización del proyecto, las partes interesadas informaron acerca de los limitados intercambios existentes entre los países miembros de la CEEAC en lo que respecta al establecimiento de vínculos en el sector extractivo. Esta situación cambió tras el inicio del proyecto y la celebración posterior de los seminarios de fomento de la capacidad. Además de académicos del Chad y del Congo, representantes de la CEEAC y la Comunidad Económica y Monetaria del África Central y miembros de las universidades de Angola, el Camerún, el Canadá, el Gabón, Nigeria, la República Centroafricana y Uganda intercambiaron experiencias sobre cuestiones de interés como el diseño y la aplicación de políticas relativas al contenido nacional, las asociaciones público-privadas, los programas educacionales para el desarrollo de capacidades, la participación de las pymes nacionales en las cadenas de valor de los minerales y el petróleo, las políticas sobre responsabilidad social de las empresas, la construcción de infraestructuras y la participación de la sociedad civil en las industrias extractivas.

64. Los participantes en los seminarios han subrayado los beneficios de esta plataforma para aumentar sus conocimientos sobre las políticas relativas al contenido nacional y su desarrollo, y para compartir experiencias de establecimiento de vínculos con el sector extractivo a nivel regional.

65. Estos son otros logros previstos para el final del proyecto:

a) Aumento de la capacidad de los Gobiernos de los países de la CEEAC para negociar contratos equitativos y sostenibles sobre la extracción de recursos;

b) Fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos y la sociedad civil de los países del proyecto para supervisar la aplicación de contratos y garantizar el respeto de los marcos reguladores;

c) Aumento de la capacidad de los responsables políticos para formular y aplicar planes estratégicos y marcos que faciliten la participación de los operadores y las comunidades locales en servicios relacionados con las industrias extractivas;

d) Aumento de la cooperación entre instituciones de formación nacionales, regionales e internacionales para impartir programas de formación profesional en trabajos relacionados con la cadena de valor de los minerales;

e) Aumento de la capacidad de las partes interesadas para utilizar información sobre la cadena de valor de los minerales para analizar las lagunas existentes y tomar decisiones con conocimiento de causa e indicar puntos de entrada para la participación local.

IV. Experiencia adquirida y recomendaciones preliminares

66. Las experiencias adquiridas hasta la fecha en la ejecución del proyecto son básicamente las siguientes:

a) **Fomento del diálogo.** Fomentar el diálogo, creando un entorno en el que las diversas partes interesadas puedan debatir los problemas de manera franca y abierta. Esto permite reforzar la confianza entre las partes interesadas y crea la estabilidad social necesaria para una aplicación inclusiva de estrategias de creación de vínculos con la producción.

b) **Comunicación rápida y amplia.** El rápido compromiso asumido por todas las partes interesadas facilitó la comunicación durante toda la ejecución del proyecto. Permitted el diseño de una hoja de ruta viable para alcanzar las metas del proyecto. Además, la inclusión de la sociedad civil fomentó la transparencia y la rendición de cuentas al analizar las oportunidades para la participación local en el sector extractivo, y al poner de relieve los objetivos comunitarios. La UNCTAD ha señalado que es esencial que el Gobierno, el mundo académico, la sociedad civil y el mundo empresarial sigan colaborando para estudiar sinergias entre los objetivos de las empresas y del desarrollo.

c) **Colaboración regional.** El intercambio de experiencias a nivel regional puede dar lugar al diseño de marcos que resulten más apropiados para el contexto nacional. El Chad y el Congo deben hacer frente a problemas similares para aumentar la participación nacional en la industria extractiva. El intercambio de información sobre estos problemas y las políticas adoptadas para afrontarlos ofrece nuevos puntos de vista a las diversas partes interesadas de ambos países. Por ejemplo, la Dirección de Recursos Naturales, que depende del Ministerio de Finanzas del Congo, ofrece asistencia técnica sobre la explotación y comercialización de los recursos naturales del país. Esto facilita la recopilación de datos sobre las actividades del sector del petróleo y los minerales y fomenta la coordinación institucional entre los ministerios encargados de la minería, el petróleo y las finanzas. Otro ejemplo ilustrativo se refiere a los debates acerca de los mecanismos de apoyo a las pymes en el Congo. Con respecto a la participación de la sociedad civil, la supervisión de las actividades petroleras por organizaciones no gubernamentales, como el Grupo de Investigaciones Alternativas y de Supervisión del Proyecto Petróleo Chad-Camerún, ofrece un buen ejemplo de gobernanza y transparencia en las industrias extractivas.

d) **Coordinación interinstitucional.** Los países tienen que establecer un mecanismo de coordinación que haga participar de manera eficiente a los diversos ministerios y organismos que se dedican al fomento del contenido nacional. En los países del proyecto, por ejemplo, la falta de coordinación entre la Cámara de Comercio y los ministerios dedicados al petróleo, la minería y el comercio provocó un aprovechamiento ineficiente de los recursos para impulsar la participación de las pymes en el sector extractivo. También frenó el desarrollo de políticas, leyes y marcos esenciales para diversificar el sector extractivo. El equipo del proyecto aprendió la importancia de difundir ampliamente dicho proyecto entre los diversos organismos interesados y ofrecer un mecanismo de coordinación que les permita a cada uno de ellos participar en el diseño de las políticas pertinentes.

e) **Fijación de objetivos realistas.** Los objetivos fijados por el Gobierno acerca del contenido nacional en las industrias extractivas son a veces poco realistas, dadas la falta de capacidad, de infraestructura y de acceso a la financiación, y la debilidad del sector privado.

67. Las experiencias adquiridas ayudarán a realizar las restantes actividades del proyecto así como futuros proyectos de la UNCTAD. En el momento de redactar la presente nota, pueden formularse varias recomendaciones posibles, basadas en las observaciones preliminares indicadas más arriba:

a) Crear equipos nacionales multipartitos en los que intervengan los ministerios competentes para el sector extractivo y otras cuestiones conexas, el sector privado, la sociedad civil y todas las demás partes interesadas en promover el intercambio de información, la transparencia, la buena gestión y unas políticas más incluyentes que permitan fijar objetivos realistas y viables.

b) Profundizar las reformas, ya iniciadas en ambos países, para que las instituciones puedan abordar mejor las diversas cuestiones, como la promoción de empresas privadas nacionales, el desarrollo de competencias y la cuestión de si estas instituciones reciben o no una parte del presupuesto que les permita llevar a cabo estas nuevas actividades.

c) Establecer una plataforma (virtual o física) en la que las empresas transnacionales y las pymes puedan intercambiar información sobre las oportunidades disponibles en el sector del petróleo y la minería (para las pymes), así como información sobre las pymes nacionales (para las empresas transnacionales). Para ello sería preciso establecer una coordinación entre los ministerios encargados del petróleo y la minería y las pymes. La plataforma podría consistir en una base de datos de pymes locales y empresas transnacionales que operan en los países, distribuidos según las actividades en que participan y según su ubicación.

d) Establecer fondos garantizados apoyados por empresas transnacionales y Gobiernos a fin de facilitar el acceso de las pymes a la financiación. Esto contribuiría a impulsar la competitividad. Aunque ya se ha hecho algo para ayudar a las pymes a acceder al sector bancario, es preciso desplegar más esfuerzos mediante políticas innovadoras, como la facilitación de fondos electrónicos y dinero móvil, y con el objetivo de mejorar las transacciones económicas y reducir las consecuencias de la posible corrupción resultante del manejo de demasiado dinero en efectivo.

e) Intensificar los programas de formación que hacen hincapié en la adquisición de conocimientos prácticos. En ambos países hay programas de formación limitados dirigidos a las pymes locales, que se ocupan especialmente de cuestiones como la salud, el medio ambiente y la gestión de calidad. Se precisa una expansión de los programas de formación para poder enseñar a las pymes a establecer asociaciones industriales, financieras y comerciales con las empresas multinacionales y otras pymes locales. También podrían llevarse a cabo actividades conjuntas con empresas transnacionales o conseguir que estas orientaran a las pymes nacionales. Estos programas deberían estar orientados a “sectores estratégicos” o actividades fundamentales para promover los vínculos en el sector en pro del desarrollo, con lo que se contribuiría más al desarrollo de la economía en general. También puede ser importante armonizar estos programas de formación con los de países vecinos en el contexto de la integración regional.

f) Formar al personal para que aproveche las sinergias entre empresas nacionales, como la Corporación de Hidrocarburos del Chad y la Compañía Petrolera Nacional del Congo, y los ministerios encargados del petróleo, los hidrocarburos, la minería, la geología, el comercio y otros asuntos.

g) Fomentar la capacidad de las partes interesadas nacionales para negociar mejores contratos sobre petróleo y minería y aplicar cláusulas relativas al contenido nacional.

h) Reforzar la cooperación regional. A nivel regional, los países de la CEEAC tienen que coordinar sus actividades estableciendo una plataforma de intercambio de información en la que los éxitos y los fracasos, incluidos los problemas que requieren una mayor vigilancia de las diversas partes interesadas, relativos a la participación de las pymes locales constituyan la base de la experiencia adquirida. Por ejemplo, el Chad compartirá sus éxitos en la manera de afrontar las cuestiones ambientales relacionadas con el sector del petróleo y la minería, mientras que el Congo explicará su experiencia positiva de impartir formación a las pymes, así como los programas de formación realizados por Total E and P Congo y sus asociados. La UNCTAD puede facilitar de manera significativa los intercambios de experiencias entre países de la región con el fin de diseñar y aplicar políticas eficaces relativas al contenido nacional.

V. Conclusión

68. El sector extractivo ofrece muchas oportunidades de desarrollo que van más allá de la exportación de productos básicos o semielaborados. Como se destaca en la presente nota, pueden establecerse vínculos de producción entre el sector extractivo y la economía en general. Sin embargo, en algunos países en desarrollo, el sector extractivo se convierte en un enclave, por lo que la economía nacional queda más expuesta a la volatilidad de los precios del mercado, como pudo verse por la situación difícil que atravesaron los países del proyecto desde la caída generalizada de los precios de los productos básicos a mediados de 2014.

69. Debido en parte a las diferencias en el grado de madurez de sus sectores petroleros, el Chad y el Congo se encuentran en diferentes fases de las políticas de fomento de vínculos en pro del desarrollo y el contenido nacional. Hasta que el Gobierno del Congo aprobó su Código de Hidrocarburos en octubre de 2016, su sector petrolero, ya bastante maduro, estaba sujeto a diversas leyes, decretos, reglamentos y normas que se referían a elementos del contenido nacional, como la contratación y las adquisiciones. Estas normas no mencionaban expresamente el “contenido nacional”, ya que muchas de ellas se habían aprobado antes de que ese concepto fuera de uso habitual en el discurso político. Al no haber una coordinación central, estas diversas normas eran difíciles de aplicar. En consecuencia, estas prescripciones se incluían caso por caso en los contratos concertados entre el Gobierno y empresas extranjeras. El Código de Hidrocarburos tiene por objeto crear un marco jurídico coherente para el sector petrolero, que incluya prescripciones específicas y realistas de contenido local.

70. Mientras tanto, el Chad todavía está desarrollando el marco jurídico para su joven sector petrolero, en una época en que el concepto de “contenido nacional” es omnipresente en las políticas sobre recursos naturales. Sin embargo, actualmente en el Chad hay tan solo normas generales, como las referentes a la contratación y las adquisiciones. Estas normas no se aplican de manera explícita al contenido nacional en el sector petrolero; no están coordinadas y tienen una cobertura y aplicación parcial. De hecho, el Gobierno del Chad ha expresado su intención de aprobar un código integral para el sector petrolero, con prescripciones específicas de contenido nacional. En el ínterin, las disposiciones relativas al contenido nacional se aplican caso por caso a los contratos concertados por la Corporación de Hidrocarburos del Chad y otros operadores.

71. A pesar de las diferentes fases en que se encuentra la legislación relacionada con los vínculos en pro del desarrollo en el Chad y en el Congo, ambos países deben hacer frente a problemas persistentes para lograr que esta legislación dé resultados tangibles para el desarrollo económico y social. Por ejemplo, como se destaca en la presente nota, los países del proyecto se ven limitados por la falta de competencias, la falta de instituciones pertinentes de formación profesional, el acceso limitado de las empresas locales a la financiación, la deficiente infraestructura, la capacidad limitada para la negociación de contratos y el escaso acceso a la información sobre oportunidades disponibles para las empresas locales. Estas restricciones han limitado la participación de las empresas locales en el sector.

72. En general, los resultados del proyecto hasta la fecha señalan las posibilidades de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos para diversificar sus economías y reducir su vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios del mercado, creando y reforzando vínculos entre el sector extractivo y la economía en general. Estos vínculos pueden contribuir a reducir la dependencia de los productos básicos y diversificar la economía nacional. También pueden contribuir de manera directa a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como la erradicación de la pobreza (objetivo 1), el trabajo decente y el crecimiento económico (objetivo 8) y el fomento de la industria, la innovación y la infraestructura (objetivo 9).
