NACIONES UNIDAS

E

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/C.7/1994/7
12 de enero de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

COMITE DE RECURSOS NATURALES
Segundo período de sesiones
22 de febrero a 4 de marzo de 1994
Tema 7 a) del programa provisional*

NECESIDADES ECONOMICAS Y DE DESARROLLO SOCIAL EN EL SECTOR DE LA MINERIA: CORRIENTE DE RECURSOS FINANCIEROS, DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE LA TECNOLOGIA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINERALES EN LOS PAISES EN DESARROLLO Y EN LAS ECONOMIAS EN TRANSICION

Medios de facilitar la corriente de recursos financieros y el desarrollo y transferencia de tecnología para el desarrollo del sector de los recursos minerales en los países en desarrollo y en las economías en transición

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha elaborado de conformidad con la decisión 1993/302 del Consejo Económico y Social. Actualiza la información contenida en el informe presentado al Comité de Recursos Naturales en su primer período de sesiones (E/C.7/1993/9). Se ha prestado especial atención a las medidas que deben adoptar las economías en transición para reducir los riesgos de las inversiones y alentar las corrientes de capitales privados a dichos países. El informe contiene una actualización de las formas de facilitar aún más las corrientes de recursos financieros y la transferencia de tecnología. Se ha dado importancia creciente a la elaboración de normas ambientales unificadas de alcance mundial y a la reorganización de las estructuras apropiadas para facilitar la transición a largo plazo de los sistemas económicos cerrados hacia sistemas que favorezcan las inversiones en el sector privado y el

* E/C.7/1994/1.

mercado libre. Los países en desarrollo y las economías en transición continúan recibiendo corrientes de capital y conocimientos especializados del sector privado internacional y de los programas de asistencia multilaterales y bilaterales. Contribuyen a ello tres factores principales, a saber: a) los rendimientos elevados en los mercados de valores de algunos países industrializados y la falta de incentivos locales para realizar nuevas inversiones, que han provocado la salida de esos países de conocimientos especializados y de fondos para inversiones; b) la seguridad creciente que ofrecen los países en desarrollo y las economías en transición para las inversiones de las empresas internacionales de prospección y explotación de recursos minerales y de inversiones debido al establecimiento de normas y marcos administrativos de apoyo en materia de minería e inversiones más estables y transparentes; y c) las actividades de promoción que realizan los distintos países, mediante, entre otras cosas, seminarios y mesas redondas sobre inversiones, que contribuyen a que las empresas puedan entender mejor el país y los factores de riesgo existentes y establecer relaciones de trabajo con las empresas locales y con los funcionarios públicos que faciliten la ejecución de los proyectos. Se ha procurado iniciar estudios geológicos o mejorar los ya realizados, hacer más accesibles los datos geológicos existentes y capacitar al personal de estos países en todas las tareas necesarios para el aprovechamiento de los recursos minerales.

INDICE

		Párrafos	Página
INTRODUCCION		1 - 6	4
I.	NECESIDADES CONCRETAS DE LAS ECONOMIAS EN TRANSICION	7 - 16	5
	A. Formulación de políticas	8	5
	B. Establecimiento de regímenes jurídicos y fiscales apropiados	9	6
	C. Centralización de la información	10	6
	D. Ejecución	11	6
	E. Fomento y promoción de las inversiones	12	7
	F. Actividades patrocinadas por las Naciones Unidas	13 - 15	7
	G. Financiación regional, bilateral y multilateral	16	7
II.	SITUACION DE LOS DERECHOS SOBRE LOS MINERALES	17 - 19	8
	A. Legislación sobre minería	18	8
	B. Título y seguridad de tenencia	19	8
III.	CRITERIOS BASICOS PARA LAS INVERSIONES	20 - 52	8
	A. Elementos necesarios para atraer y mantener las inversiones	25 - 42	10
	B. Lista para inversionistas	43	16
	C. Medios de mitigar el riesgo comercial y político	44 - 52	22
IV.	PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	53 - 59	24
V.	RECOMENDACIONES	60 - 69	26
VI.	CONCLUSION	70 - 72	27

INTRODUCCION

1. El presente informe se ha elaborado de conformidad con la decisión 1993/302 del Consejo Económico y Social, teniendo en cuenta las necesidades concretas de las economías en transición y la conciencia creciente de que es preciso formular políticas mundiales en materia de medio ambiente.

2. Desde abril de 1993 en que se celebró el primer período de sesiones del Comité, los países en desarrollo y las economías en transición han recibido una corriente continua de recursos financieros y conocimientos especializados tanto del sector privado internacional como de los programas de asistencia multilaterales y bilaterales. Estas corrientes de financiación y de asistencia técnica son el resultado de tres factores, a saber: a) los rendimientos elevados en los mercados de valores de algunos países industrializados y la falta de incentivos locales para realizar nuevas inversiones, que han provocado la salida de esos países de conocimientos especializados y de fondos para inversiones; b) las empresas internacionales de prospección y explotación de recursos minerales y de inversiones están más dispuestas a invertir en los países en desarrollo y en las economías en transición al haberse establecido normas, y marcos administrativos de apoyo en materia de minería e inversiones más estables y transparentes; y c) las actividades de promoción que realizan los distintos países, mediante, entre otras cosas, seminarios y mesas redondas sobre inversiones, que contribuyen a que las empresas y las instituciones financieras puedan entender mejor el país y los factores de riesgo existentes y establecer relaciones de trabajo con representantes de los sectores público y privado que faciliten la ejecución de los proyectos. Las inversiones extranjeras directas en recursos minerales están cumpliendo un papel importante en el desarrollo económico sostenible de muchos países. En la medida que se administre adecuadamente, este vínculo directo permitirá la transferencia permanente de tecnología, que es el cimiento principal del crecimiento económico sostenible.

3. No es posible sobreestimar la importancia que tiene el apoyo permanente que prestan el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales y bilaterales a la formulación de políticas nacionales en el sector de los recursos minerales y al mejoramiento de las normas jurídicas y fiscales para alentar las inversiones extranjeras directas en los recursos minerales de los países en desarrollo y, más recientemente para fomentar el interés en las economías en transición. Los mecanismos de consulta y respuesta han permitido generar un fuerte apoyo de las empresas que se dedican a la extracción y la prospección de recursos minerales.

4. Si bien en los últimos años se ha prestado especial atención a las políticas nacionales y a los marcos jurídicos y fiscales en materia de minería, en la actualidad las consideraciones ambientales están pasando a ocupar el primer plano. Los círculos mineros internacionales han percibido la necesidad de comenzar a coordinar la formulación de políticas a nivel mundial y son quienes encabezan los esfuerzos en este sentido a través del Consejo Internacional de Metales y del Medio Ambiente.

5. Una cuestión importante que preocupa a las empresas mineras y sociedades de inversiones internacionales es la de los derechos humanos y los derechos de las

poblaciones indígenas. Las empresas dependen del apoyo y la percepción de los accionistas. En el futuro, esta cuestión puede influir considerablemente en las decisiones con respecto a qué países van a atraer a los inversionistas extranjeros.

6. Otra cuestión importante es la sostenibilidad a largo plazo de las políticas económicas de mercado en aquellos países que no poseen antecedentes históricos en este sentido. Puesto que las inversiones en las industrias extractivas son a largo plazo, la cuestión que se plantea a los que invierten en ese sector es si las condiciones existentes en un determinado país durante la etapa de prospección, que propiciaron la decisión de invertir, se van a mantener durante la etapa de explotación minera que tendrá lugar muchos años después o bien van a cambiar totalmente o en parte antes de que se inicie esta última etapa o en el transcurso de la misma. Los inversionistas necesitan indicadores a largo plazo de que los cambios políticos, económicos y sociales se van a poder mantener. Entre esos indicadores se cuentan la institucionalización de las políticas económicas de mercado a través de medidas como la privatización, la inclusión en los códigos de minería de cláusulas que garanticen los derechos sobre los recursos minerales, y sistemas democráticos que cuenten con controles internos y vínculos internacionales sólidos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). La estructura de tales acuerdos refuerza las orientaciones políticas generales y los mecanismos previstos para el arreglo de controversias proporcionan a los inversionistas un sistema de arbitraje internacional justo e imparcial en los conflictos que puedan surgir con los gobiernos receptores.

I. NECESIDADES CONCRETAS DE LAS ECONOMIAS EN TRANSICION

7. Cabe definir a los países con economías en transición como aquellos que se encuentran en la etapa de transición de un sistema económico de administración centralizada y de mercados regulados a un sistema democrático de libre mercado. El nivel de desarrollo económico y de democracia política varía de un país a otro. Entraña la voluntad política de cambio, un compromiso firme de orientar políticas básicas o formular nuevas políticas, la competencia necesaria para crear los marcos jurídico fiscal y administrativo pertinentes y la capacidad de efectuar el cambio con éxito.

A. Formulación de políticas

8. Se precisa un apoyo importante para la formulación de políticas de libre mercado que fomentan las inversiones. Se debe tener en cuenta al formular las cuestiones tales como el desarrollo sostenible, la transferencia de tecnología, el desarrollo de conocimientos especializados, la infraestructura y otras cuestiones financieras y de política social a largo plazo. La medida en que los gobiernos respondan a las presiones sociales relacionadas, entre otras cosas, con los servicios de salud, la educación, la reforma agraria y la capacitación en materia de redistribución de ingresos y la medida en que los valores que comporta el cambio puedan llegar a todos los niveles de la sociedad serán

indicadores de la sostenibilidad a largo plazo de las políticas orientadas hacia el mercado que fomenten las inversiones en el sector privado.

B. Establecimiento de regímenes jurídicos y fiscales apropiados

9. Para apoyar las economías de libre mercado que fomenten las inversiones en el sector privado es esencial establecer regímenes jurídicos y fiscales operacionales que sean sencillos y completos. Con frecuencia, las economías en transición carecen del capital interno necesario para construir su propia infraestructura y desarrollar sectores industriales competitivos importantes, que requieran gran densidad de capital y que sean económicamente viables. También pueden carecer de la capacitación empresarial necesaria para elaborar leyes y códigos orientados hacia el mercado. Para atraer capitales de inversión es menester elaborar conjuntos de leyes y códigos operativos ordenados y acabados. Las empresas tienen más interés en invertir en países que cuenten con marcos legislativos completos y coherentes internamente y que ofrezcan similares ventajas que los de otros países. Por lo tanto, los países requerirán asistencia capacitada para promover y negociar acuerdos en el sector de la minería y sectores conexos.

C. Centralización de la información

10. Para desarrollar el sector de la minería y hacerlo más atractivo para los inversionistas extranjeros es fundamental contar con información sobre todas las leyes y reglamentaciones, las posibilidades de explotación de los recursos minerales, los servicios de apoyo, los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo y los contactos más importantes a nivel del gobierno. Es menester que dicha información sea fácilmente accesible, de preferencia en una ubicación central y en un formato que sea familiar al inversionista extranjero. Con frecuencia las empresas mineras han encontrado grandes dificultades para localizar la información básica. Es esencial que, antes de invertir tiempo y dinero en trabajos sobre el terreno, los inversionistas tengan una idea clara del potencial geológico y de las políticas, la legislación y las reglamentaciones vigentes en el sector de la minería. Aunque en la práctica resulte complicado y caro, los que invierten en el sector de la minería verían con agrado la creación de una oficina central del gobierno que pueda proporcionar información completa sobre el tema.

D. Ejecución

11. Las economías en transición han recibido y continúan recibiendo considerable asistencia en la formulación de políticas y en la elaboración de los marcos jurídicos y fiscales concomitantes necesarios para atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, para atraer y mantener la confianza de los inversionistas externos es esencial establecer marcos adecuados en esta materia. Su puesta en marcha se realiza en un contexto cultural, político y burocrático concreto. Estos factores determinarán si un nuevo proyecto de minería va a desarrollarse en los plazos previstos y con el presupuesto estimado o va a verse

afectado por demoras, sobre costos u otros problemas análogos. Los países que consiguen hacerse una reputación de que emplean métodos de ejecución eficientes y cuentan con el apoyo de buenos profesionales se colocan en una fuerte posición de ventaja frente a otros. La creación de capacidad empresarial es un factor esencial para poder efectuar la transición a una economía de mercado.

E. Fomento y promoción de las inversiones

12. Las empresas mineras, los gobiernos, los organismos de asistencia, incluidas las organizaciones no gubernamentales, y los profesionales de la industria destacan la necesidad de que las economías en transición promuevan sus intereses comerciales de manera eficaz informando a los posibles inversionistas de los cambios que puedan producirse, por ejemplo, en las políticas y la legislación en materia de inversiones en la industria minera o respecto del potencial geológico. Para ello es necesario que reciban ayuda en el diseño de folletos y participen en ferias comerciales y conferencias. Las economías en transición de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes han organizado conferencias internacionales a las que han dado gran publicidad y en las que han presentado los nuevos marcos que han desarrollado para las inversiones. A continuación se citan ejemplos de actividades de promoción de las inversiones que reciben el apoyo de las Naciones Unidas.

F. Actividades patrocinadas por las Naciones Unidas

13. El Seminario interregional sobre inversiones extranjeras y empresas mixtas en el sector de la minería se celebró en la ciudad de Haikou (China) entre el 7 y el 12 de diciembre de 1992. Fue organizado por el Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Secretaría de las Naciones Unidas, en colaboración con el Departamento de Asuntos Exteriores del Gobierno de la provincia de Hainan.

14. La forma en que se desarrolló el Seminario de Haikou puede servir de modelo para brindar otra oportunidad a los encargados de adoptar decisiones en los países en desarrollo y en las economías en transición de poder conocer mejor los problemas actuales en lo relativo a las inversiones extranjeras y examinar los puntos de vista del sector empresarial durante un período de recesión económica mundial.

15. En el informe del Secretario General sobre las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en el sector minero (E/C.7/1994/3) se resumen otros ejemplos de la asistencia prestada por las Naciones Unidas a las actividades de promoción de las inversiones.

G. Financiación regional, bilateral y multilateral

16. Muchas economías en transición tendrán que seguir recibiendo financiación de base de los organismos regionales, bilaterales y multilaterales para poder desarrollar políticas adecuadas, crear los marcos normativo y fiscal

pertinentes, actualizar la información y las bases de datos geológicos y promover activamente las posibilidades de inversiones extranjeras. Los inversionistas extranjeros siguen viendo grandes riesgos para las inversiones en algunos países y acogen de buen grado la participación de organismos financieros multilaterales, como la Corporación Financiera Internacional, para infundir confianza a los bancos comerciales que contribuyen a la financiación de proyectos y reducir los riesgos que presentan los países en cuanto a expropiaciones e inconvertibilidad de las monedas.

II. SITUACION DE LOS DERECHOS SOBRE LOS MINERALES

17. Se ha comprobado que las cuestiones políticas, normativas, financieras, fiscales, ambientales y monetarias cumplen una función importante en lo que se refiere a alentar las inversiones extranjeras directas en la prospección minera. En cuanto a los derechos sobre los minerales, existen dos elementos esenciales, a saber: la legislación sobre minería y el título y la seguridad de la tenencia.

A. Legislación sobre minería

18. La legislación sobre minería debe ser clara y concisa y establecer el marco jurídico básico que rija la prospección y la explotación mineras. Las empresas invierten en la prospección con la expectativa de pasar luego a la explotación, si los resultados de aquella la justifican. Por consiguiente, es indispensable que las condiciones de prospección y de explotación sean estables.

B. Título y seguridad de tenencia

19. Es preciso garantizar a las empresas que realizan actividades de prospección y explotación mineras un título legal y seguridad en la posesión de las concesiones o propiedades mineras. Ello requiere la existencia de un sistema de concesión de títulos sobre los recursos minerales, el apoyo de una infraestructura oficial organizada, la participación de abogados locales especializados en derecho de minería y un mínimo de prácticas discrecionales.

III. CRITERIOS BASICOS PARA LAS INVERSIONES

20. Las perspectivas de resurgimiento de las inversiones en el sector de la minería en los países en desarrollo y en las economías en transición en el decenio de 1990 son excelentes. El rápido aumento del interés de las empresas mineras internacionales en invertir en el extranjero se debe no sólo a que en algunos de esos países han mejorado las condiciones para las inversiones, sino también a las tendencias negativas en ciertos países industrializados en los que están radicadas muchas de las empresas mencionadas. Se ha criticado el elevado nivel de la carga impositiva total sobre la actividad minera y el aumento del costo que entraña ajustarse a las reglamentaciones vigentes. Preocupa sumamente el hecho de que en el Canadá y Australia parece haber cada vez menos garantías en cuanto a los derechos sobre los recursos minerales debido a las

reivindicaciones de tierras por parte de las poblaciones nativas, a que determinadas zonas son designadas parques o reservas naturales y a los nuevos métodos de evaluación de los recursos en caso de expropiación. En los Estados Unidos, el Gobierno Federal ha propuesto un canon del 12,5% para la minería en roca dura en tierras de propiedad del Estado y parece dispuesto a aumentar el costo fiscal para esta actividad, en lugar de restringirlo.

21. Muchos países en desarrollo y economías en transición han reestructurado o están en vías de reestructurar los sistemas administrativos, las políticas económicas, las leyes que rigen las inversiones, los sistemas de fiscalización y las políticas impositivas a fin de reducir los riesgos para los inversionistas. A nivel político, en algunos países se están instituyendo sistemas de gobierno más auténticamente democráticos que nunca. En América Latina, en particular se observa una tendencia a que los gobiernos sean más abiertos, y estén más dispuestos a responder a las necesidades de la población y a rendir cuentas. Los motivos de esta tendencia hacia la forma democrática de gobierno son diversos y varían de un país a otro. Sin embargo, el hecho mismo de que haya instituciones democráticas en un país es importante para los inversionistas por varias razones, a saber: a) las formas democráticas de gobierno bien estructuradas pueden hallar un cauce para las inquietudes populares dentro del propio sistema y de ese modo reducir las posibilidades de que el descontento público provoque revueltas que den lugar a cambios radicales; b) las leyes que afectan a los inversionistas, si son promulgadas por gobiernos democráticos tienen un aura de legitimidad, a diferencia de las decretadas por regímenes autocráticos; y c) la libertad de que gozan habitualmente los medios de comunicación en los sistemas democráticos ayuda a que se den a conocer públicamente las prácticas corruptas, y de ese modo el público puede ejercer presión sobre el gobierno y, sobre el sistema judicial en particular, para que se reduzca y, en última instancia, se elimine la corrupción del sistema.

22. En el plano económico, el aumento de oportunidades para los inversionistas es consecuencia de la tendencia hacia una mayor responsabilidad fiscal, menor intervención del Estado y una actitud más abierta ante el comercio y las inversiones internacionales. Los motivos de que exista esa tendencia hacia la economía de mercado y el fomento de las inversiones en el sector privado varían de un país a otro, aunque hay factores de carácter más general como los deficientes resultados a largo plazo de las economías cerradas, el efecto debilitante de las deudas externas y las presiones que ejercen las instituciones financieras internacionales más importantes, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como determinados gobiernos, para que se introduzcan reformas económicas, el fracaso a nivel mundial del modelo económico socialista, y el acceso al gobierno de una nueva elite que, en su mayoría ha estudiado las teorías económicas que se imparten en las universidades de los países industrializados.

23. Estas tendencias políticas y económicas se traducen en políticas para reducir riesgos tales como: a) la promulgación de leyes que protejan a los inversionistas contra riesgos como la expropiación, la inconvertibilidad de la moneda y otros; b) la introducción de reformas burocráticas y la simplificación de los mecanismos de aprobación de las inversiones; c) la reducción de la carga impositiva para los inversionistas extranjeros y, en algunos casos, la concesión

de garantías de estabilidad fiscal a largo plazo; d) la modernización de los códigos de minería, incluidas disposiciones para proteger más los derechos sobre los recursos minerales; y e) la privatización de minas o yacimientos mineros de propiedad estatal.

24. Los cambios resultantes en las condiciones políticas y las relativas a las inversiones atraen capitales privados a estos países. En un informe reciente se indicaba que en 1991 América Latina había atraído capital privado por valor de más de 40.000 millones de dólares de los EE.UU.: de esa suma, 15.700 millones de dólares en concepto de préstamos, 1.400 millones en concepto de inversiones extranjeras directas e ingresos procedentes de las privatizaciones y otros 6.400 millones de dólares en inversiones de cartera. La cifra correspondiente a 1990 fue de 13.400 millones. El informe señalaba que el capital que había salido estaba volviendo a entrar y, según estimaciones del Gobierno de México, el capital repatriado a ese país en 1991 se acercaba a los 5.500 millones de dólares de los EE.UU.[1]. Las empresas mineras siempre han sabido que los recursos de América Latina ofrecen grandes posibilidades. Al haberse establecido sistemas normativos adecuados, se les presenta la oportunidad de utilizar dichos recursos tanto en beneficio propio como en beneficio de los países receptores. En el decenio de 1990 debería seguir observándose un aumento de las inversiones en el sector de la minería fuera de los países industrializados. Las empresas mineras multinacionales se ven atraídas por estas nuevas oportunidades y al mismo tiempo impulsadas por el aumento de los riesgos en sus países de origen.

A. Elementos necesarios para atraer y mantener las inversiones

25. Las inversiones en el sector de la minería requieren, por su propia índole, una gran intensidad de capital y son inversiones a largo plazo sumamente vulnerables a cualquier cambio en el sistema impositivo o normativo o de explotación comercial. Las decisiones en cuanto a las inversiones que toman las empresas en nombre de sus accionistas se basan no sólo en criterios geológicos sino también en criterios políticos, de comercialización, normativos, fiscales, monetarios, ambientales, administrativos, operacionales y de rentabilidad. Los directivos de las empresas mineras y de las sociedades de inversión o las instituciones financieras tienen la responsabilidad de proporcionar un beneficio a sus accionistas gobernando bien la empresa y administrando los recursos adecuadamente. Las jurisdicciones que atraen a las empresas mineras y las instituciones financieras son aquellas en las que las normas son sencillas y cabales, la burocracia es eficiente, los derechos sobre los recursos minerales están garantizados y el recurso mineral ofrece condiciones comerciales de ventaja a escala mundial.

26. Se ha determinado que los criterios que más valoran las empresas al adoptar decisiones sobre inversiones en prospección y explotación de recursos minerales son los siguientes[2]:

Decisiones sobre inversiones en exploración de recursos minerales	Decisiones sobre inversiones en explotación de recursos minerales
Potencial geológico	Rentabilidad posible
Estabilidad política	Estabilidad política
Seguridad en la tenencia	Repatriación de beneficios
Legislación sobre minería	Niveles impositivos y estabilidad fiscal
Estabilidad de la legislación sobre minería	Mercado
Estabilidad fiscal y niveles impositivos	Costo
	Características de los yacimientos
	Estabilidad de la legislación sobre minería

1. Potencial geológico

27. Las empresas realizan actividades de prospección para localizar depósitos minerales rentables y explotan los yacimientos para extraer el mineral. Al evaluar las posibilidades de inversión los inversionistas y financieros tienen en cuenta criterios geológicos. En un medio competitivo, las oportunidades no se evalúan en forma individual y aislada sino que, entre varios proyectos, se decide dedicar tiempo y fondos al que ofrece más posibilidades. Las empresas de prospección y explotación de recursos minerales centran la atención en las zonas en las que según la información suministrada por sus geólogos, existen grandes posibilidades de que haya yacimientos rentables. Así pues, el criterio más importante que se utiliza para evaluar las oportunidades de invertir es el potencial geológico que parece tener el país en comparación con las posibles zonas de prospección de otros países.

28. Otro criterio importante es la disponibilidad de información geocientífica. Para adquirir dicha información hace falta tiempo y dinero. Por lo general, cuesta mucho menos obtener información de otros que ya han realizado tareas de prospección que comenzar de nuevo. En consecuencia, la disponibilidad de información geocientífica fidedigna (obtenida de un organismo público, como, por ejemplo, un estudio estratigráfico, o de fuentes privadas) ahorra tiempo y reduce el costo y los riesgos de las prospecciones. Los círculos mineros internacionales apoyan los programas que contribuyen a que aumente el caudal de información geocientífica fidedigna.

29. Las empresas mineras y las instituciones financieras están más dispuestas a desarrollar estas actividades en aquellos países que puedan dar respuesta rápida y eficaz a las solicitudes de concesiones y otros pedidos de información. Si un país en desarrollo o una economía en transición desea tener posibilidades de competir para atraer inversiones extranjeras para el desarrollo de los recursos minerales, debe ser capaz de proporcionar información geocientífica fidedigna en forma eficaz y de la manera a la que están habituados los círculos mineros internacionales.

30. Los servicios de información geocientífica computadorizados son de gran ayuda. Si las empresas tienen capacidad de utilizar computadoras para localizar y visualizar los datos, incluso datos sobre mapas geológicos, la búsqueda resulta más económica. Los datos computadorizados ocupan poco lugar, pueden transportarse con facilidad y pueden analizarse en la sede de las empresas interesadas en realizar las inversiones. El formato satisface tanto a las grandes empresas mineras internacionales como a las empresas de prospección menos importantes y, en consecuencia, forma parte esencial de cualquier estructura que se cree para atraer inversiones.

31. También se puede considerar un factor positivo el rendimiento anterior o histórico. Las tecnologías de prospección y recuperación han ido mejorando a lo largo del tiempo y, en lo que respecta a algunos minerales, los descubrimientos anteriores y los datos de producción del pasado pueden ser un indicador importante para descubrir nuevas posibilidades de explotación. También son una indicación de los posibles recursos adicionales disponibles, tales como personal capacitado y una pequeña infraestructura.

2. Criterios políticos

32. Son muchos los riegos que llevan aparejados las inversiones en proyectos de prospección o explotación mineras. Algunos de ellos se deben a factores naturales como sustanciales sobre los que los gobiernos no tienen ningún control, como la geología, pero puede haber otros influidos o inducidos por el sistema político.

33. Para que las empresas y las instituciones financieras puedan tomar cómodamente la decisión de invertir, es preciso evaluar los factores de riesgo. Entre ellos figuran los siguientes:

a) Estabilidad nacional a largo plazo;

b) Estabilidad del régimen;

c) Coherencia y permanencia de las políticas de minería;

d) Seguridad interna de la fuerza laboral;

e) Posibilidad de hostilidad fronteriza;

f) Disponibilidad de seguros para las inversiones extranjeras;

g) Forma de gobierno y existencia de instituciones democráticas;

h) Economías de mercado libre o cerrados.

34. La evolución de algunos países hacia políticas que fomentan las inversiones en el sector privado y las relaciones de mercado ha despertado en los inversionistas un vivo interés por los indicadores de estabilidad a largo plazo. Puesto que la minería es una actividad a largo plazo, lo que interesa a los que

invierten en el sector de la minería, sobre todo al principio, o a mitad de la etapa de prospección, es hacer planes a muchos años vista. La cuestión es saber si la oportunidad que ofrece un país en la etapa de prospección seguirá existiendo o no durante la etapa de explotación. Entre los indicadores a largo plazo de la institucionalización de una orientación política, económica y social de mercado pueden figurar los siguientes:

a) La privatización de las principales empresas estatales;

b) La institucionalización de la seguridad en la posesión de los recursos minerales;

c) La medida en que está estructurado el sistema político democrático para hacer frente a cambios inesperados;

d) La medida en que los valores que comportan las políticas de mercado que fomentan las inversiones en el sector privado tienen un arraigo amplio y profundo en la sociedad. Es preciso que estos valores estén ampliamente difundidos, que no sean privativos de los dirigentes políticos;

e) La participación en acuerdos internacionales, como pueden ser la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo que garantiza la irreversibilidad a largo plazo de las políticas de mercado que fomentan las inversiones en el sector privado. No sólo refuerzan estas estructuras la orientación política general, sino que, además, los mecanismos de solución de controversias correspondientes ofrecen a los inversionistas un arbitraje internacional justo e imparcial en caso de conflicto con los gobiernos receptores;

f) La medida en que los gobiernos responden a las presiones sociales en relación con los servicios de salud, la educación y la reforma de la tenencia de la tierra. Aquellos países en los que va en aumento el descontento y la frustración de la mitad más pobre, o de los dos tercios más pobres de la población, no inspirarán confianza en lo que respecta a la permanencia en el poder a largo plazo de la elite gobernante o a la sostenibilidad a largo plazo de una política económica de mercado.

3. Marco normativo y fiscal

35. Una política favorable a la minería influye en el criterio global que adopta un gobierno con respecto a las inversiones en ese sector y afecta al marco normativo y fiscal. A los gobiernos que cuentan con una orientación normativa clara en favor de la minería les resulta fácil armonizar su actuación y desarrollar sistemas normativos y fiscales para atraer inversiones. Ese tipo de política disipa la incertidumbre de los inversionistas al conceder prioridad al aprovechamiento de los recursos minerales. La legislación sobre minería debe basarse en la orientación normativa y no al contrario. Los conflictos entre el derecho y la orientación normativa transmiten un mensaje confuso sobre cuáles son las verdaderas intenciones del gobierno. Los inversores son sensibles a los siguientes factores:

a) Sistemas normativo y fiscal cabales y coherentes. Los inversionistas prefieren contar con la seguridad de unas normas que delimiten claramente las condiciones que las que han de desenvolverse. Las leyes y reglamentos incompletos e incoherentes dejan a menudo mayor margen de discreción a ministerios y administraciones, lo que pude causar gran incertidumbre y perjuicios. A los inversionistas les atraen aquellas jurisdicciones en las que las reglamentaciones aplicables cuando ha de iniciarse la producción de una mina seguirán vigentes mientras dure el proyecto;

b) Sistemas normativo y fiscal compendiados en un código minero y fiscal;

c) Sistemas normativo y fiscal respaldados por una administración eficaz y profesionalmente orientada;

d) Regímenes que permitan estabilidad fiscal a largo plazo y que ofrezcan sistemas impositivos claros y concisos. Las empresas prefieren un sistema de tributación basado en los beneficios;

e) Regímenes en los que se definen claramente en la legislación los derechos sobre los recursos minerales. La seguridad en la posesión, la calidad del sistema de títulos sobre los recursos minerales, el derecho de transmisión de la propiedad, la duración de los derechos de prospección, el acceso por superficie o tierra, la propiedad de los recursos minerales, la estabilidad de las condiciones de prospección o explotación, el sistema de resolución de controversias y la eficacia y claridad de los procedimientos son todos ellos factores que interesan.

4. Criterios monetarios

36. Al elegir entre diversos proyectos de inversión, es probable que se tengan también en cuenta criterios monetarios. Entre los más decisivos cabe mencionar la existencia de normas de cambio realistas y la posibilidad de mantener cuentas de transacciones con el exterior; la posibilidad de repatriar beneficios y la posibilidad de conseguir financiación externa para los proyectos. El hecho de que en los países existan prácticas restrictivas en este terreno tendrá un efecto disuasorio para los posibles inversionistas en el sector de la minería.

37. Los inversionistas extranjeros necesitan normas de cambio realistas y cuentas de transacciones con el exterior, especialmente en el caso de los países cuya moneda no es convertible en el mercado internacional, para poder reembolsar préstamos, adquirir equipo y suministros y hacer frente a otros gastos que han de sufragarse en moneda fuerte. Es fundamental que se permita repatriar una buena parte de los beneficios a fin de satisfacer los criterios relativos a la tasa de rendimiento de los proyectos y proporcionar algún rendimiento a los inversionistas que aportaron el capital de riesgo inicial. En muchos lugares no puede conseguirse financiación local para los proyectos.

5. Criterios operacionales

38. La participación mayoritaria en el capital social y el control de la gestión son dos componentes clave de la decisión de invertir y pueden ser los criterios determinantes. Muchas empresas no se plantean invertir en un proyecto si no tienen participación mayoritaria en el capital social. Los países que tienen por norma, o cuya legislación establece, que los nacionales o el gobierno tengan una participación de más del 50% ven reducida su capacidad de atraer inversiones por dos razones: a) las empresas que mantienen el criterio de tener participación mayoritaria probablemente decidan no invertir, y b) otras empresas pueden no sentirse atraídas por considerar que el requisito de más del 50% no es realista, dada la escasa disponibilidad de conocimientos especializados y de capital para invertir a nivel local.

39. El requisito de participación local minoritaria en el capital social resulta más aceptable y muchas empresas comprueban que los socios locales prestan a menudo una asistencia valiosa. También se considera que la existencia de infraestructura y servicios públicos ya establecidos, una fuerza de trabajo local experimentada, manufacturas, servicios de conservación y seguros de inversiones extranjeras son factores que contribuyen a atraer y mantener las inversiones.

6. Criterios de comercialización

40. Las empresas mineras internacionales estudian las posibilidades de explotación competitiva que se ofrecen en todo el mundo. Los factores de comercialización que influyen en la economía de cada proyecto se analizan detenidamente según el lugar donde se sitúen. Las empresas y las instituciones financieras proceden con arreglo a los siguientes criterios:

a) Proximidad al mercado final. Si se trata de productos de gran volumen y poco valor, el costo de transporte puede ser un factor decisivo para la economía del proyecto;

b) Infraestructura de transportes. El grado de disponibilidad de infraestructuras sólidas, tales como carreteras, ferrocarriles y puertos que permitan el acceso a buques de gran calado, puede constituir un criterio importante, especialmente en el caso de metales básicos y minerales industriales;

c) Restricciones a la exportación. Se están estructurando conjuntos de medidas de financiación externa para permitir préstamos garantizados por productos y la financiación de las ventas de concentrado. En el marco de estos arreglos, es decisiva, a la hora de obtener la financiación, la capacidad de exportar concentrado o metal bruto. Los países que imponen restricciones a la exportación y que exigen a las empresas elaborar el concentrado dentro del país o vender el producto al banco central desaniman enormemente al inversionista extranjero. Esos países podrán comprobar que los inversionistas se deciden por otros países que demuestran entender mejor cuáles son los elementos determinantes en las decisiones de invertir.

7. Criterios ambientales

41. En el decenio de 1990 se ha observado una tendencia cada vez mayor a la universalización de la legislación y las normas sobre medio ambiente tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. También se ha observado un mayor auge de los grupos de intereses contrarios a la minería y de otras organizaciones no gubernamentales. En muchos países en los que tienen su sede las empresas mineras internacionales, la responsabilidad en cuanto al medio ambiente recae ahora directamente sobre el Consejo de Administración de la empresa, cuyos miembros responden personalmente de cualesquiera problemas ambientales en los que aquélla se pueda ver implicada. Por ello, las empresas y las instituciones financieras internacionales se sienten más cómodas en el marco de un sistema normativo en el que se definan claramente las obligaciones y requisitos en materia de protección ambiental, o en el que por lo menos exista un método para indicar un mecanismo claro para determinar esas obligaciones. Se precisa también una estructura administrativa de apoyo que complemente el sistema normativo. El sistema de las Naciones Unidas, especialmente el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría ha organizado recientemente cursos prácticos para mejorar la capacidad de ordenación del medio ambiente, destinados a gestores de la administración pública de nivel medio y superior.

8. Otros factores

42. Entre otros factores que han de tener en cuenta las economías en transición y los países en desarrollo para poder atraer corrientes financieras e inversiones extranjeras se cuentan los siguientes:

a) Fomento de las inversiones. Proporcionar a las empresas mineras y a las instituciones financieras información actualizada sobre los cambios habidos en el gobierno, la administración, los sistemas fiscal y normativo y del país, así como información geológica, y la oportunidad de conocer a personas de importancia clave;

b) Crear un entorno en el que el personal de la administración pública pueda prestar asistencia fácilmente. La actitud es un elemento importante del ambiente prevaleciente en el sector de la minería. La falta de colaboración de los funcionarios puede dar la impresión de que el sistema normativo y su administración son complicados e inviables y de que, en la práctica, la administración de justicia tal vez no sea eficaz, justa o razonable.

B. Lista para inversionistas

43. En la "lista para inversionistas" que figura a continuación se detallan los criterios principales seguidos por el sector privado para evaluar las condiciones para invertir en el sector de la minería en el extranjero. Los datos se han extraído de un estudio mundial[2] complementado con datos aportados por otras investigaciones:

a) Potencial geológico:

i) Abundancia de minerales en general;

ii) Potencial geológico apreciado en comparación con otros lugares que compiten por la inversión;

iii) Disponibilidad de información geocientífica fidedigna (por ejemplo, mapas topográficos, mapas geológicos, fotografías aéreas, material geofísico aerotransportado, datos geoquímicos e informes geológicos);

iv) Organización y posibilidad de acceso a la información geocientífica, informes en presentación accesible, preferiblemente en inglés, bases de datos centralizadas, de fácil acceso;

v) Producción histórica;

vi) Capacidad de aplicar técnicas geológicas de evaluación;

vii) Disponibilidad de personal local capacitado;

viii) Departamento de estudios de minería;

ix) Disponibilidad de laboratorios locales;

b) Criterios políticos:

i) Estabilidad nacional a largo plazo;

ii) Estabilidad del régimen;

iii) Coherencia y permanencia de las políticas mineras;

iv) Seguridad interna;

v) Hostilidad fronteriza;

vi) Disponibilidad de seguros de inversiones extranjeras;

vii) Forma de gobierno (democracia, socialismo, comunismo, autoritarismo);

viii) Economía de mercado libre o cerrado;

ix) Presencia de indicadores sobre la formalización de la economía de mercado libre:

a. Privatización;

b. Institucionalización de la tenencia minera garantizada en forma de código de minería;

c. Participación en acuerdos con países democráticos;

d. Mecanismos de solución de controversias, como el arbitraje internacional;

e. Desarrollo de políticas sociales, por ejemplo, servicios de salud, educación, reforma agraria, redistribución de ingresos, formación profesional;

f. Capacidad empresarial;

c) Criterios normativos:

i) Código de minería actualizado;

ii) Legislación de minas viable;

iii) Estabilidad de las condiciones de prospección y explotación de minas;

iv) Régimen de propiedad en el sector minero;

v) Propiedad de la superficie o del suelo;

vi) Seguridad de la tenencia, duración de los derechos de prospección y explotación;

vii) Calidad del sistema de títulos sobre los recursos minerales;

viii) Posibilidad de seguir la transmisión por trato privado a partir de la tenencia inicial;

ix) Derechos de transmisión de la propiedad;

x) Posibilidad de concertar un acuerdo sobre minería que complemente o sustituya el código de minería;

xi) Arreglo de controversias mediante, por ejemplo, arbitraje internacional;

xii) Nivel de burocracia;

xiii) Eficacia de los procedimientos y determinación de competencias en la esfera administrativa;

xiv) Duración del proceso de concesión de licencias;

xv) Número de licencias necesario;

xvi) Calificación en cuanto a sencillez en general;

xvii) Calificación en cuanto a coherencia;

xviii) Calificación en cuanto a globalidad;

xix) Existencia de buenos abogados especializados en recursos minerales en el ámbito local;

d) Criterios fiscales:

i) Sistema impositivo y nivel de imposición (basado en los beneficios o no, fijo o no);

ii) Posibilidad de determinar de antemano la carga impositiva;

iii) Posibilidad de moratorias o exoneraciones fiscales;

iv) Posibilidad de depreciación acelerada;

v) Existencia de bonificaciones fiscales a la inversión;

vi) Posibilidad de créditos de reinversión;

vii) Posibilidad de deducir los costos de prospección;

viii) Créditos a la exportación-importación;

ix) Estabilidad del régimen fiscal (materializado en la legislación sobre minería);

x) Tratado fiscal con el país de origen;

xi) Reconocimiento de la expatriación a efectos fiscales;

xii) Competitividad con otros lugares;

e) Criterios monetarios:

i) Normas de cambio realistas;

ii) Posibilidad de mantener cuentas de transacciones con el exterior;

iii) Posibilidad de repatriar beneficios;

iv) Posibilidad de recaudar fondos en el extranjero para financiar los proyectos;

v) Existencia de una bolsa de valores local fuerte;

vi) Presencia de instituciones bancarias de ámbito mundial;

vii) Eficacia de las transferencias monetarias;

f) Criterios operacionales:

i) Participación mayoritaria de la empresa en el capital social;

ii) La empresa ejerce el control administrativo;

iii) Nivel de infraestructura y servicios públicos;

iv) Existencia de una fuerza de trabajo local experimentada;

v) Condiciones climáticas;

vi) Topografía del terreno;

vii) Altura;

viii) Disponibilidad de servicios de apoyo, tales como servicios geotécnicos, de fabricación o de conservación locales;

ix) Idioma común;

x) Restricciones al empleo de personal expatriado;

xi) Restricciones a la contratación, el despido y la negociación de salarios;

xii) Tecnología necesaria;

xiii) Corrupción de la administración pública;

xiv) Poder de los sindicatos;

xv) Otros servicios de apoyo;

xvi) Sistema eficaz de comunicaciones, tanto interior como con el extranjero;

g) Criterios de comercialización:

i) Situación geográfica - proximidad a los mercados finales;

ii) Existencia de mercados internos;

iii) Existencia de capacidad local competitiva de fundición y refinado;

iv) Infraestructura de transportes, por ejemplo, carreteras, ferrocarriles, transporte aéreo, transporte fluvial y puertos para buques de gran calado;

v) Políticas de exportación e importación y restricciones, por ejemplo, venta obligada del producto al banco central;

vi) Acuerdos de comercio regionales;

vii) Perspectivas de la demanda y los precios;

h) Criterios ambientales:

i) Requisitos jurídicos de protección ambiental;

ii) Posibilidad de determinar de antemano las obligaciones en materia de medio ambiente;

iii) Grupos hostiles al sector de la minería;

iv) Vulnerabilidad relativa del medio ambiente;

i) Criterios sobre beneficios:

i) Grado de rentabilidad (tasa de rendimiento interno, valor neto, actualizado, períodos de amortización);

ii) Competitividad de los costos;

j) Otros criterios:

i) Experiencia previa de la empresa;

ii) Experiencia previa de los empleados de la empresa;

iii) Conocimientos especializados de la empresa;

iv) Experiencia de otras empresas, empresas mixtas, experiencia de los socios;

v) Actitud servicial de las oficinas públicas (servicio geológico, departamento de minas, ministerio encargado del suelo, servicios financieros, banco central);

vi) Disponibilidad de información sobre el gobierno, la administración, los sistemas normativo y fiscal, información geológica;

vii) Acceso a personal gubernamental clave a nivel local y en el extranjero;

k) Existencia de estrategias de limitación de riesgos:

i) Posibilidad de seguros de riesgo político (parte correspondiente a deudas y capital social);

ii) Existencia de tratados de protección bilaterales o trilaterales o posibilidad de negociarlos;

iii) Convenios para la explotación de minas;

iv) Grado de participación del Banco Mundial en el proyecto o en el país;

v) Protección jurídica de los inversionistas frente a la expropiación y la inconvertibilidad de la moneda.

C. Medios de mitigar el riesgo comercial y político

44. Se cuenta con varias estrategias para mitigar los efectos de una diversidad de riesgos o para reducir su probabilidad. Entre ellas figuran el seguro de riesgo político, los tratados de protección de las inversiones, los acuerdos de explotación de minas y la participación del Banco Mundial. Un medio realista de reducir el riesgo consiste en que la empresa minera procure estar bien situada en la sociedad del país receptor.

1. Seguro de riesgo político

45. El seguro de riesgo político puede concertarse con varias instituciones a fin de cubrir riesgos de alto calibre como las expropiaciones, el bloqueo de las transferencias de fondos y las guerras e insurrecciones. Las principales fuentes son el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial y entidades nacionales como la Export Development Corporation del Canadá y la Overseas Private Investment Corporation de los Estados Unidos. Ahora bien, el monto asegurable para un proyecto determinado en los mencionados organismos puede ser limitado y cubrir únicamente una parte del riesgo de capital de una mina. A veces el seguro sólo cubre la deuda y no la parte de capital social de la inversión. En el caso de países con un alto grado de riesgo, la cobertura puede ser nula.

2. Tratados bilaterales o trilaterales de protección de las inversiones

46. Se puede negociar un tratado bilateral o trilateral de protección de las inversiones, de no existir ya uno, entre el país de origen de la empresa inversionista y el país que recibe la inversión. Por ejemplo, el Canadá ha firmado tratados de este tipo con la Argentina, el Uruguay, Hungría y Polonia y los está negociando con la Federación de Rusia y Venezuela. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte tendrá el efecto de un tratado de promoción y protección de las inversiones entre el Canadá, los Estados Unidos y México.

47. Cuando existe un tratado, el trato perjudicial dado a una inversión puede dar lugar a conversaciones de país a país y pueden someterse las disputas a arbitraje internacional obligatorio. Los tratados de protección de las inversiones reducen la posibilidad de que se materialicen los riesgos previstos. Cabe prever que, si el país receptor valora su relación con el país de origen

de la empresa inversionista, reflexionará antes de adoptar medidas que puedan desencadenar la aplicación de las disposiciones de arbitraje del tratado.

3. Convenios para la explotación de minas

48. Los convenios para la explotación de una mina entre la empresa inversionista y el gobierno del país receptor pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad a algunos factores de riesgo. Entre las disposiciones comunes a esos convenios cabe mencionar los siguientes: puede garantizarse la tasa fiscal durante un período determinado; pueden garantizarse, asimismo, la libre repatriación del capital y las remesas de intereses y dividendos y preverse una cuenta extraterritorial para las transacciones en moneda fuerte. Puede garantizarse la libertad de la mina para comercializar sus productos fuera del país. La cuestión crucial para cualquier empresa inversionista es la de si el convenio de explotación de una mina va a resistir el paso del tiempo. En algunos países, el hecho de que un convenio de explotación de minas sea aprobado por el órgano legislativo puede bastar para darle una aureola especial de inviolabilidad.

4. Reducción del riesgo del bloqueo de las transferencias de fondos

49. La participación del Banco Mundial en la financiación de proyectos, en particular la participación de la Corporación Financiera Internacional, en los préstamos concedidos por consorcios para una inversión minera, puede ayudar a reducir el riesgo del bloqueo de las transferencias de fondos. Es probable que los países que dependen de los préstamos del Banco Mundial sean reacios a bloquear las remesas de intereses o dividendos adeudados a una agencia del Banco Mundial, habida cuenta de las posibles repercusiones de un acto semejante en las relaciones globales del país con el Banco Mundial.

5. La posición de la empresa minera en la sociedad del país anfitrión

50. En última instancia, el apoyo popular de amplia base a una mina de propiedad y explotación extranjera es la máxima garantía que una empresa puede esperar conseguir contra los riesgos inherentes al país. Por ello, el uso que una empresa minera haga de su inversión en relación con la sociedad del país receptor puede influir en los riesgos. Los nacionales del país receptor han de sentir que participan plenamente de una fuente generadora de efectivo como es una mina, ya sea por medio de la participación en el capital social, la capacitación y el empleo o gracias a las actividades comerciales derivadas de su explotación.

51. Si la única contribución financiera de una mina al país consiste en los ingresos que aporta a las arcas del gobierno y la sociedad en general se beneficia muy escasamente de los ingresos que genera, la población del país receptor podrá pensar con razón que no recibe suficientes beneficios. Por ello, a las empresas mineras se les plantea la exigencia de convertir sus inversiones

en catalizadores del apoyo económico mediante la formación profesional, las industrias derivadas y la creación indirecta de puestos de trabajo. Las leyes sirven de poca garantía a una mina si la población llega a adoptar una actitud completamente hostil.

52. El personal directivo de la mina necesita estar constantemente informado de la actitud y expectativas de la población, especialmente cuando se trate de comunidades locales. Para conseguir un amplio apoyo popular es importante que el personal directivo de la mina obre con tacto en sus tratos con la gente del lugar.

IV. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

53. En el decenio de 1990 se ha observado una tendencia a la universalización de las leyes y normas relativas al medio ambiente, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo y en las economías en transición. Al frente de esta tendencia están las empresas mineras y las instituciones financieras internacionales, las organizaciones multilaterales y los organismos crediticios y los propios países en desarrollo y economías en transición.

54. En la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro se observaron cambios de política significativos. El resultado más importante de esa Conferencia patrocinada por las Naciones Unidas fue el cambio experimentado en todo el mundo en lo relativo a la conciencia ambiental, que dio lugar a que se dejara de hacer hincapié en el crecimiento económico constante debido a la contaminación sin límites de que va acompañado. Ese concepto fue el parámetro dominante de la política gubernamental desde que se inició la revolución industrial. El propósito de la Conferencia de Río de Janeiro era establecer y fomentar una asociación mundial para adoptar un criterio equilibrado e integral respecto de las cuestiones relativas al medio ambiente y el desarrollo. Muchas necesidades humanas fundamentales sólo pueden satisfacerse con los bienes y servicios proporcionados por la industria. Si se integran las preocupaciones en lo relativo al medio ambiente y el desarrollo y se les dedica mayor atención se logrará satisfacer las necesidades básicas de la población y mejorar su nivel de vida, mejorar la protección y ordenación del ecosistema y proporcionar a todos un futuro más próspero y seguro.

55. Los gobiernos de los países en desarrollo y de las economías en transición se enfrentan a la necesidad de contar con normas uniformes mediante la elaboración y aplicación de sistemas de reglamentación ambiental. La asistencia prestada en este empeño se canaliza de diversas formas, entre ellas, la asistencia bilateral, con lo que se consigue una mayor homogeneidad de las normas a nivel mundial. Por ejemplo, por primera vez, y como consecuencia directa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tres países desarrollarán una labor común para mejorar el medio ambiente de América del Norte. El Canadá aportará a México conocimientos tecnológicos, capacitación y fondos. Se prevé un proceso de cooperación trilateral ininterrumpido.

56. Coincidiendo con el desarrollo de políticas por el cauce de las instituciones multilaterales, se produjo la formulación del Consejo Internacional de Metales y el Medio Ambiente, en el que participan la mayoría de las empresas importantes de la comunidad minera internacional. El grupo se constituye como fondo de recursos para instituciones gubernamentales y multilaterales en cuestiones relativas a la elaboración y la coordinación de normas ambientales de alcance mundial para la industria de recursos minerales. El Consejo Internacional de Metales y el Medio Ambiente, conjuntamente con el Banco Mundial y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), patrocinará un curso práctico que celebrará en Washington, D.C. en junio de 1994. El curso estará dedicado a los problemas ambientales a que se enfrenta la minería en los países en desarrollo.

57. El Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas ha organizado cursos prácticos con objeto de estudiar más a fondo los aspectos ambientales de las actividades mineras. Por ejemplo, el curso práctico patrocinado conjuntamente con Carl Duisberg Gesellschaft de Alemania, que se celebró en Windhoek en abril de 1993, contribuyó a la aplicación práctica de las directrices aprobadas en Berlín en la Mesa Redonda Internacional sobre Minería y Medio Ambiente, celebrada en junio de 1991. Otro ejemplo de creación de capacidad es el curso práctico organizado en colaboración con el Gobierno de Zambia y Zambian Consolidated Copper Mines Ltd. sobre la gestión ambiental de los emplazamientos mineros, celebrado en Kitwe (Zambia), en diciembre de 1993. Entre los temas tratados figuraron las tecnologías de control de la contaminación, la supervisión de la eliminación de desechos y de la calidad de la atmósfera, la recuperación de emplazamientos, la legislación en materia de medio ambiente, la planificación de la gestión del medio ambiente y la auditoría del medio ambiente.

58. Estas actividades han constituido la base de las novedades más recientes. La legislación en materia de medio ambiente adquiere rápidamente mayor homogeneidad, delimita más sus objetivos y se tiene en ella más en cuenta la especificidad de los lugares y emplazamientos. Cada vez más, los países en desarrollo adoptan las normas internacionales. Esto guarda relación con el hecho de que en los casos en que las empresas de minería y metales son propiedad de empresas mineras internacionales y son éstas las que las explotan, las empresas se sirven de la tecnología de producción más limpia que se puede encontrar, en respuesta a una buena gestión empresarial, para satisfacer las garantías de inversión financiera del proyecto y en respuesta a la presión mundial de grupos bien organizados de defensores del medio ambiente.

59. Si bien el cumplimiento y la ejecución son cuestiones sin resolver aún, es importante dar trato prioritario a la formulación de políticas legislativas y directrices específicas con las que atraer a las empresas. Es crítica la relajación o supresión de factores tales como la exposición ambiental a la hora de decidir una inversión y determinar la tasa de rendimiento.

V. RECOMENDACIONES

60. Por tratarse de una actividad que por su propia índole entraña gran densidad de capital y elevado riesgo, los países en desarrollo y las economías en transición, para desarrollar su potencial de recursos mineros dependen en gran medida de su capacidad para atraer y mantener inversiones extranjeras y conocimientos especializados. Los inversionistas responden en gran medida ante los accionistas, los cuales desean obtener un buen rendimiento en comparación con los riesgos que asumen. También les interesa entender y reducir al mínimo la exposición al riesgo. El Comité tal vez desee examinar la pertinencia de las recomendaciones que figuran a continuación, que se hacen para ayudar a los países en desarrollo y a las economías en transición a colocarse en posición competitiva para estimular las inversiones extranjeras a largo plazo.

61. A las entidades mineras y de inversiones les atraen los lugares donde las reglas son sencillas, cabales y estables, la burocracia es eficiente, existe seguridad en la tenencia de los recursos minerales, los sistemas fiscal y normativo son competitivos a escala mundial y se puede tener la seguridad de que la gestión y las operaciones se desarrollarán sobre una base comercial.

62. El sistema impositivo aplicado debe ser competitivo en comparación con el de otros lugares, permitir una tasa aceptable de rendimiento de las inversiones, concentrarse en los impuestos sobre los beneficios, antes que en los derechos y cánones, y ser aplicable a las empresas extranjeras, nacionales y estatales.

63. El marco jurídico debe imbuir a los inversionistas de la certeza de sus derechos a largo plazo sobre los minerales que han de explotarse, debe existir un mecanismo de resolución de controversias que permita a los inversionistas recurrir a un arbitraje internacional imparcial en caso de conflicto, y el proceso de obtención de licencias debe ser ágil y debe haber disposiciones que favorezcan la estabilidad dentro del marco jurídico. En este último debe ofrecerse la posibilidad de participación mayoritaria en el capital social y de control de la gestión, ambos criterios importantes que tienen en cuenta las empresas internacionales cuando se proponen invertir capital en gran escala.

64. Es probable, cuando se trate de elegir entre diversos proyectos de inversión, que se sigan determinados criterios monetarios. Entre los más determinantes figurarán unas normas de cambio realistas, la posibilidad de mantener cuentas de transacciones con el exterior, la posibilidad de repatriar los beneficios y la posibilidad de recaudar fondos en el extranjero para financiar los proyectos. Los países que sigan prácticas restrictivas en estos sectores se darán cuenta de que de esta forma desaniman al posible inversor en su sector minero.

65. Un factor que estimula el interés de los inversionistas extranjeros del sector privado es la existencia de información geocientífica bien organizada y fiable. El contar fácilmente con ese tipo de información servirá para reducir los costos, el tiempo y el riesgo de la prospección. La compilación y organización de ese tipo de información en un lugar centralizado también le será útil al gobierno receptor.

66. La protección y las directrices en materia de medio ambiente se convierten cada vez más en un factor de peso para los inversionistas extranjeros. El empeño en lograr normas universales y realistas contará con el apoyo de la comunidad minera internacional.

67. Los inversionistas del sector privado estudian seriamente la forma de mitigar o reducir riesgos y analizan detenidamente las tendencias a largo plazo a que éstos aumenten o disminuyan debido a factores políticos, sociales y económicos. Muchos países en desarrollo y economías en transición han avanzado notablemente en la apertura del mercado y en el establecimiento de políticas que fomentan las inversiones en el sector privado. Un dilema al que se enfrentan los inversionistas extranjeros es el de saber si la oportunidad que ofrece un país en la etapa de prospección se mantendrá a lo largo de toda la etapa de explotación. A las empresas les interesan los indicadores a largo plazo de la estabilidad de las políticas de mercado de reciente formulación. Entre aquellos podrían figurar la privatización de las principales empresas de propiedad estatal, la institucionalización y garantía de la tenencia minera a largo plazo, los acuerdos internacionales en los que se prevean mecanismos justos de resolución de controversias y la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las presiones sociales en demanda de servicios de salud y educación.

68. El importante cambio de política en el sentido de estimular las inversiones extranjeras para el desarrollo de un sector minero sostenible lleva implícita la necesidad de comunicar cualquier modificación a los posibles inversionistas. Se considera que el fomento de las inversiones es un elemento esencial para alentar a empresas y atraer su atención de forma que consideren seriamente nuevas oportunidades que quedan fuera de su esfera de acción tradicional. La celebración de mesas redondas y conferencias ha gozado de buen acogida. Las conferencias patrocinadas en las jurisdicciones nacionales con visitas sobre el terreno, debates sobre las modificaciones de los marcos normativo y fiscal y oportunidades para entrevistarse con personas clave y evaluar el potencial geológico son asimismo factores muy importantes.

69. Aumentan las oportunidades de colaboración para desarrollar relaciones mutuamente beneficiosas. Se amplían los horizontes y hay voluntad de invertir y de incrementar la transmisión de tecnología y de conocimientos. Los países que puedan hacer una labor eficaz de reducción del riesgo para los inversionistas saldrán beneficiados del cambio de circunstancias a nivel mundial.

VI. CONCLUSION

70. Las necesidades modernas en materia de minería, tratamiento e infraestructura exigen el uso intensivo de tecnología y capital. Los países en desarrollo y las economías en transición que deseen desarrollar un sector de recursos mineros sostenible recurrirán cada vez más a las inversiones internacionales para contribuir al proceso de desarrollo. Para atraer y mantener el capital y conocimientos técnicos internacionales, los gobiernos de los países en desarrollo y de las economías en transición habrán de prestar especial atención a sus políticas y procedimientos de inversión. Cualquier

intento de reducir los riesgos apreciables y de incrementar la competitividad y sencillez tendrán buena acogida.

71. Existen fuentes bilaterales, multilaterales y privadas de ayuda a los países en el establecimiento de medidas para atraer capital y conocimientos técnicos extranjeros, así como para financiar el desarrollo de sus recursos minerales. En muchos países en desarrollo y economías en transición se han dado pasos considerables en el desarrollo de políticas y procedimientos a lo largo de los últimos 18 meses. En muchos países se han promulgado nuevos códigos de inversión y minería, mientras que en otros están en fase de redacción. El procedimiento consultivo con participación de empresas mineras, instituciones financieras, entidades profesionales, organismos internacionales, multilaterales y bilaterales y funcionarios del país receptor ha resultado beneficioso a la hora de facilitar información y sentar las bases de una relación de trabajo sólida, así como de métodos de entendimiento y gestión de los riesgos propios del país.

72. Para atraer y mantener las inversiones y los conocimientos técnicos extranjeros a largo plazo es fundamental que existan sistemas normativos y fiscales apropiados. La creación y mantenimiento de buenos sistemas de información geológica que puedan prestar servicio tanto a las grandes empresas mineras internacionales como a las pequeñas empresas de prospección resultan también fundamentales para despertar el interés inicial y propiciar el comienzo de la inversión. La mayor parte de los países en desarrollo y economías en transición necesitan ayuda, tanto en los aspectos técnicos como en los de gestión, para poner en pie sistemas de información geocientífica que funcionen bien. La viabilidad de establecer un sistema eficiente y manejable dependerá de cómo esté formulado el proyecto y del cuidado con que se lleve a cabo. El procedimiento consultivo que se sigue en cuestiones de inversiones y de revisión de los códigos de minería debería aplicarse también cuando se trate de establecer sistemas de información geológica apropiados en cada país. Se podrá pedir a las Naciones Unidas y a los organismos internacionales que aporten conocimientos técnicos complementarios con el fin de incrementar las posibilidades de atraer inversiones que ofrecen los países en desarrollo y las economías en transición.

Notas

[1] David Williamson "Latin America’s mining industry - global perspective", Investing in the Americas Conference, Miami, abril de 1992.

[2] James Otto, "Criteria for assessing mineral investment conditions" (Dundee (Escocia), Universidad de Dundee, Centre for Petroleum and Mineral Law and Policy, 1992).