



Consejo Económico y  
Social

Distr.  
GENERAL

E/C.7/1996/8  
29 de marzo de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ DE RECURSOS NATURALES  
Tercer período de sesiones  
6 a 17 de mayo de 1996  
Tema 7 a) del programa provisional\*

ENTRADA DE FONDOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL SECTOR MINERO  
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN:  
COMPLEMENTACIÓN DE LAS FUNCIONES Y LAS OBLIGACIONES DE LOS  
INVERSIONISTAS Y LAS PARTES INTERESADAS DE LOS PAÍSES  
RECEPTORES TENIENDO EN CUENTA EL VALOR INTRÍNSECO DE LOS  
YACIMIENTOS MINERALES Y LOS BENEFICIOS OBTENIDOS

Evaluación de las ventajas reportadas a los países  
receptores por la entrada de fondos y tecnología  
para el desarrollo de la minería

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha elaborado de conformidad con la decisión 1994/308 del Consejo Económico y Social. En el informe se tiene en cuenta una evaluación de los beneficios recibidos hasta la fecha por los países receptores y se presentan los modos y medios sugeridos para facilitar la complementación de las funciones y las obligaciones de los gobiernos receptores y de los inversionistas en el aprovechamiento de los recursos minerales en el marco del desarrollo sostenible.

Se ha prestado especial atención a las principales esferas de cambio desde el segundo período de sesiones del Comité de Recursos Naturales, entre otras, la consolidación de los marcos institucionales necesarios para apoyar

\* E/C.7/1996/1.

la inversión privada y los correspondientes cambios favorables en curso en la financiación de proyectos de explotación de los recursos minerales; la respuesta del sector privado a nivel local a las inquietudes relacionadas con las políticas sociales del gobierno receptor, y el enfoque único adoptado por varias empresas mineras respecto de la formación y la capacitación del personal a nivel mundial.

En el informe también se destaca la importancia que siguen revistiendo el sistema de las Naciones Unidas, el sistema del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI) y otros organismos multilaterales y bilaterales, los cuales utilizan un método multidisciplinario en la formulación y la aplicación continuas de políticas relativas al aprovechamiento de los recursos minerales y esferas conexas; la reforma de los sistemas jurídico, normativo y tributario; la prestación de asistencia técnica directa, y su función de facilitación del establecimiento de una infraestructura institucional y física sostenible, necesaria para apoyar el establecimiento de un medio propicio para atender a las necesidades de los inversionistas privados y al mismo tiempo aumentar la capacidad de los gobiernos receptores para alcanzar sus objetivos socioeconómicos.

También se ha reconocido la importancia general de lograr la participación de las comunidades locales en la planificación de nuevas minas. Un ejecutivo de una importante empresa minera internacional definió acertadamente el concepto del modo siguiente: "El verdadero mercado no es el consumidor de nuestro producto, sino más bien el consumidor de nuestra presencia".

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 5	5
I.    EVALUACIÓN DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS HASTA LA FECHA POR EL PAÍS RECEPTOR . . . . .	6 - 42	6
A.  Panorama general . . . . .	6 - 9	6
B.  Marcos de apoyo y captación de capital . . . . .	10 - 26	8
C.  Desarrollo socioeconómico . . . . .	27 - 33	12
D.  Transferencia de tecnología . . . . .	34 - 36	14
E.  Capacitación . . . . .	37	14
F.  Protección del medio ambiente . . . . .	38 - 42	15
II.   FUNCIONES Y OBLIGACIONES QUE SE PERCIBEN COMO PROPIAS DE LOS GOBIERNOS RECEPTORES . . . . .	43 - 51	16
A.  Expectativas del sector privado . . . . .	44 - 49	16
B.  Expectativas locales . . . . .	50 - 51	18
III.  FUNCIONES Y OBLIGACIONES QUE SE PERCIBEN COMO PROPIAS DE LOS INVERSORES . . . . .	52 - 56	18
IV.   POSIBLES MECANISMOS PARA APOYAR Y FACILITAR LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUNCIONES Y LAS RELACIONES DE LOS PARTICIPANTES . . . . .	57 - 63	19
A.  Programas multilaterales y bilaterales internacionales . . . . .	58	19
B.  Grupos gobierno-industria . . . . .	59	20
C.  Grupos multidisciplinarios bilaterales - gobierno-industria . . . . .	60	20
D.  Contratos y fundaciones de gestión de la política social . . . . .	61 - 62	20
E.  Formulación de políticas; estructura jurídica	63	21
V.    RECOMENDACIONES . . . . .	64 - 68	21
A.  Programas multilaterales y bilaterales internacionales, inclusive servicios de asesoramiento . . . . .	65	21

ÍNDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B.	Grupos gobierno-industria . . . . .	66	23
C.	Contratos de gestión de la política social . . . . .	67	23
D.	Formulación de políticas; estructura jurídica . . . . .	68	23
VI.	CONCLUSIONES . . . . .	69 - 71	24
<u>Anexo</u>	CRITERIOS SEGUIDOS POR EL SECTOR PRIVADO PARA EVALUAR LAS CONDICIONES PARA INVERTIR EN EL SECTOR DE LA MINERÍA . . . . .		26

## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se ha elaborado de conformidad con la decisión 1994/308 del Consejo Económico y Social y en respuesta a la petición que formuló el Comité de Recursos Naturales en su segundo período de sesiones, celebrado del 22 de febrero al 4 de marzo de 1994, y que figura en su resolución 2/10. En el informe se tiene en cuenta una evaluación de los beneficios recibidos hasta la fecha por los países receptores y se apuntan posibles medios para facilitar la complementación de las funciones y las obligaciones de los gobiernos receptores y de los inversionistas en el aprovechamiento de los recursos minerales en el marco del desarrollo sostenible.

2. Desde el segundo período de sesiones del Comité, celebrado en febrero y marzo de 1994, se ha observado en los países en desarrollo y los países con economías en transición un aumento de las corrientes y modalidades de financiación y de los conocimientos especializados provenientes del sector privado internacional. En ese aumento ha sido decisivo el incremento de la confianza en el sector privado, en particular en la banca y los seguros, como resultado de la voluntad mostrada por los gobiernos de responder en forma continua a las inquietudes de los inversionistas privados en lo que respecta a la formulación de políticas, la elaboración y el mejoramiento de códigos estables y transparentes en materia de minería e inversiones y el establecimiento de marcos administrativos de apoyo. El sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI), así como otras organizaciones multilaterales y bilaterales, han seguido prestando un apoyo invaluable en la formulación de políticas nacionales de aprovechamiento de los recursos minerales, el fortalecimiento de los sistemas jurídico y tributario, la facilitación de foros para entablar un diálogo multidisciplinario y la consolidación de la infraestructura institucional necesaria. El método multidisciplinario consultivo y flexible ha tenido una buena acogida y su mantenimiento es cada vez más importante, tanto para los países en desarrollo como para los países con economías en transición, con el fin de asegurar el apoyo de la inversión a largo plazo y la transferencia de tecnología que la acompaña.

3. La difusión continua de información sobre los países está estrechamente ligada a ese proceso y, en ese contexto, se han celebrado seminarios y mesas redondas sobre inversiones con resultados muy satisfactorios. Gracias a esas actividades, las empresas privadas, las instituciones financieras y los asesores técnicos han logrado un mejor entendimiento de los diversos países y los factores de riesgo existentes, y han podido establecer buenas relaciones de trabajo con los funcionarios públicos y el sector privado, así como con las instituciones multilaterales y bilaterales de asistencia, con miras a crear una base económica sostenible y ecológicamente racional para sus actividades en los diversos países.

4. Cabe decir que desde el último período de sesiones están en curso tres cambios muy importantes. En primer lugar, se observa un cambio muy favorable que deriva de la mayor confianza generada por el establecimiento de estructuras más estables y que consiste en una modificación de las estructuras de inversión acompañada por una participación más amplia en determinadas inversiones. En lugar de la sencilla estructura inicial de una simple inversión en acciones de capital efectuada por un inversionista extranjero a título individual, en la que

el riesgo está autoasegurado, se han concertado varias inversiones de riesgo compartido, estructuradas de modo que incluyan una combinación de inversión en acciones de capital y deuda para proyectos contraída sin posibilidad de recurso, que han sido aseguradas por empresas aseguradoras privadas o institucionales. El proyecto de Kori Kollo en Bolivia, de la empresa Battle Mountain, y el proyecto de extracción de oro de Zarafshan-Newmont Mining en Uzbekistán son ejemplos de esta modalidad de estructuración. En segundo lugar, se observa una tendencia hacia una mayor internacionalización de cuestiones de mayor envergadura con el respaldo de diversas agrupaciones independientes e industriales, entre otras, cuestiones ambientales y sociales, tales como los derechos humanos de las poblaciones indígenas y de los artesanos. En tercer lugar, tal vez la evolución más importante sea el reconocimiento de que, para obtener resultados satisfactorios a largo plazo y crear una situación de éxito sin riesgo, es preciso contar con la contribución de numerosos participantes, además de la de los gobiernos receptores y los inversionistas extranjeros. También es necesario asegurar el equilibrio entre las necesidades de todas las partes y establecer estructuras físicas, sociales e institucionales que propicien un clima estable para un desarrollo económico y social sostenible a largo plazo. Un ejecutivo de una importante empresa minera internacional resumió esta necesidad del modo siguiente: "El verdadero mercado no es el consumidor de nuestro producto, sino más bien el consumidor de nuestra presencia".

5. Existe la tendencia a considerar que los proyectos de minería deben beneficiar tanto a los inversionistas como a los países receptores y que los gobiernos deben elaborar marcos normativos y tributarios transparentes que permitan a los inversionistas alcanzar sus objetivos de rendimiento y que, al mismo tiempo, permitan a los gobiernos alcanzar sus objetivos en materia de generación de ingresos y desarrollo económico y social. En particular, en lo que concierne al país receptor, el proyecto de minería debería beneficiar a la economía en su conjunto, alentar a las industrias locales a que atiendan a las necesidades de la población, ofrecer oportunidades para la educación y la capacitación de nacionales y asegurar la transferencia de tecnología. También se ha reconocido que los objetivos del sector privado pueden no coincidir con los objetivos del gobierno receptor y que es preciso establecer mecanismos para apoyar la complementación de funciones<sup>1, 2</sup>.

## I. EVALUACIÓN DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS HASTA LA FECHA POR EL PAÍS RECEPTOR

### A. Panorama general

6. A mediados del decenio de 1970, se consideraba que las inversiones extranjeras y privadas en el sector de la minería en numerosas jurisdicciones, inclusive África, América Latina y la región de Asia y el Pacífico, menoscababan la soberanía nacional y eran un instrumento de dominación extranjera sobre el desarrollo económico nacional. También se consideraba que esas inversiones conducían a una fuga excesiva de divisas, frenaban el desarrollo industrial y daban lugar a una distorsión de los precios, todo lo cual era perjudicial para un país en desarrollo.

7. Dichas tendencias se invirtieron rápidamente a mediados del decenio de 1980. La mayoría de los países estaban descontentos con sus empresas mineras públicas, controladas y administradas por el Estado, las cuales no habían alcanzado sus objetivos o los habían alcanzado a muy alto costo (habían absorbido gran parte de los presupuestos gubernamentales en forma de subsidios o aportaciones de capital). Además, afrontaban graves limitaciones financieras (insuficiencia de recursos locales, dificultades para obtener préstamos en los mercados internacionales y una pesada carga de la deuda ocasionada por las restricciones impuestas a los préstamos otorgados por los bancos comerciales). En consecuencia, los proyectos de explotación de los recursos minerales orientados hacia la inversión extranjera empezaron a despertar interés, comenzó el proceso de privatización y reestructuración de las empresas públicas y los gobiernos de varios países empezaron a reorientar sus estrategias de desarrollo poniendo al sector privado a la cabeza del crecimiento económico. La mayoría de los países de África, el Asia sudoriental y América Latina han adoptado políticas destinadas a mejorar las condiciones para la inversión privada. Desde 1985, más de 75 países han adoptado nuevas políticas o leyes en materia de minería o están haciéndolo actualmente.

8. Desde el último período de sesiones de 1994, el sistema de las Naciones Unidas y el sistema del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, así como las organizaciones multilaterales y bilaterales, han seguido prestando asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición en materia de elaboración de políticas, aplicación de leyes, normas y procedimientos de observancia que se consideran justos y bien concebidos y que están destinados a asegurar coherencia y estabilidad para fines de planificación; actualización de la información geológica; organización de foros regionales de promoción de inversiones en el sector de la explotación de los recursos minerales, a los que asisten funcionarios públicos y representantes de empresas mineras internacionales y organismos interesados, y fortalecimiento de la capacidad y capacitación de nacionales con miras a supervisar las actividades de las empresas mineras.

9. Las reformas se están afianzando lentamente. En varios países, la tendencia hacia el establecimiento de un medio económico y comercial más estable ha aumentado la confianza de los sectores comercial y de la empresa privada internacional, inclusive las instituciones que otorgan préstamos comerciales y los proveedores, con lo que se ha facilitado la creación de condiciones más estables para inversiones a largo plazo. A los países que han adoptado enérgicas medidas de ajuste, tales como Ghana en África y Chile en América del Sur, se están sumando varios países, incluidos algunos con economías en transición, tales como Uzbekistán y Kazakstán, los cuales han obtenido buenos resultados iniciales en materia de captación de inversiones, en particular en el sector de la extracción de oro. Si bien aún queda mucho por hacer, en los países en los que predominan los recursos naturales y en los que las reformas se encuentran en una etapa más avanzada, se están empezando a observar mejoras apreciables en sus medios económicos y sociales, incluidos los efectos multiplicadores que las acompañan. El sector privado está respondiendo lentamente mediante un aumento de las inversiones financieras, el desarrollo de la industria extractiva y las industrias y empresas secundarias relacionadas con la minería, la aplicación de programas de enseñanza y capacitación dirigidos a los trabajadores locales, la transferencia de tecnología y la consolidación de las instituciones necesarias para asegurar un crecimiento sostenido. Ahora

bien, aunque la mayoría de los países en desarrollo y países con economías en transición son partidarios de alentar la inversión extranjera en el sector de la minería, no todos pueden realizar oportunamente los cambios macroeconómicos necesarios y aplicar regímenes jurídicos y tributarios que sean aceptables para la comunidad minera internacional.

#### B. Marcos de apoyo y captación de capital

10. El establecimiento de marcos de apoyo como un modo de captar inversiones extranjeras ha tenido resultados iniciales evidentes en numerosas jurisdicciones, tanto de los países en desarrollo como de los países con economías en transición. También es evidente que los organismos multilaterales cumplen una importante función en la prestación de apoyo financiero y la reducción de riesgos con miras a proporcionar estabilidad a las estructuras comerciales complejas.

11. A este respecto, se presentan como ejemplo los casos de los cuatro países siguientes: Viet Nam, Ghana, Uzbekistán y Bolivia.

##### Viet Nam

12. Desde fines del decenio de 1980, el Gobierno de Viet Nam, con la asistencia de las Naciones Unidas y otros asesores, ha venido realizando esfuerzos conscientes por elaborar un marco normativo para promover y apoyar la inversión en el sector de explotación de los recursos minerales. El país tiene capacidad para la explotación de metales preciosos y minerales industriales y se sabe que cuenta con reservas de carbón. En 1989, el Gobierno dictó una ordenanza sobre el aprovechamiento de los recursos minerales, que constituye el marco normativo vigente que rige la actividad minera. En 1990, la secretaría de la CESPAA publicó un Atlas de recursos minerales, que ayudó a Viet Nam a señalar las posibilidades de explotación de sus recursos minerales a la atención de la comunidad minera internacional. En 1991, se elaboraron proyectos de ley y reglamentos de minería destinados a establecer un marco para las inversiones extranjeras. Estos se examinaron posteriormente en una conferencia de mesa redonda convocada por la CESPAA, que se celebró en Hanoi en 1991 y a la que asistieron representantes de empresas mineras privadas, del Gobierno de Viet Nam y de los organismos competentes de las Naciones Unidas. La ley de minería se elaboró posteriormente en el marco de un proyecto realizado con fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ejecutado por el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (DADSG) de la Secretaría de las Naciones Unidas y cofinanciado por el Gobierno de Australia. En el curso de este proyecto, se celebró una segunda conferencia de mesa redonda. El proyecto de ley se presentó a la Asamblea Nacional a comienzos de 1996. Se prevé que con la aprobación de esta ley y el establecimiento de un marco tributario, las empresas mineras internacionales aumentarán sus actividades en Viet Nam.

##### Ghana

13. Durante muchos años, la extracción de oro ha desempeñado un importante papel en el desarrollo económico de Ghana. Ghana ocupa el décimo lugar en el mundo en producción de oro, mientras que en África ocupa el segundo lugar,

después de Sudáfrica. Desde 1979, se han realizado esfuerzos conscientes por liberalizar y privatizar la economía de Ghana, haciendo hincapié en la responsabilidad tributaria y monetaria. Con la asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), de otros organismos multilaterales de apoyo y de los países donantes, se han realizado actividades destinadas a establecer los marcos normativos y tributarios apropiados para alentar la inversión privada. En 1986, se promulgó una ley sobre el aprovechamiento de los recursos minerales y la minería en la que se establecen las condiciones iniciales necesarias para apoyar la inversión. Posteriormente, en un esfuerzo por consolidar una base política más estable, el FMI y los países donantes promovieron la instauración de una democracia multipartidaria en 1991.

14. Como resultado de los esfuerzos realizados en Ghana con el objeto de establecer marcos de apoyo a la inversión privada, incluidas enérgicas medidas de ajuste de las políticas socioeconómicas aplicadas en forma conjunta con el Fondo Monetario Internacional y la Corporación Financiera Internacional, se ha observado un mejoramiento de la economía básica y el Gobierno ha recibido beneficios económicos tangibles para su posterior redistribución.

15. En 1993, el PIB fue de 7.256 millones de dólares; y las tasas de crecimiento del PIB correspondientes a 1993 y 1994 fueron del 4,8% y del 3,8%, respectivamente. Actualmente se estima que en 1995 y 1996 estas tasas serán del 5,5% y del 5,0%, respectivamente. La Ashanti Goldfields Company Limited, que en 1994 empezó a cotizar en bolsa produjo 853.740 onzas de oro en 1994 (de un total general de 1.409.606 onzas producidas en Ghana) y utilidades de 454 millones de dólares para el Gobierno. Las exportaciones de Ghana ascendieron a 1.219 millones de dólares, a las que las exportaciones de oro contribuyeron con 548 millones de dólares. La industria también se está desarrollando con la participación de importantes inversionistas privados, tales como Lohnro Plc, United States Pioneer Group, Golden Shamrock y Gencor. Como resultado de la mayor confianza generada en Ghana, la modalidad de financiación utilizada por la Corporación Financiera Internacional para financiar el proyecto de Ashanti se sustituyó recientemente por un mecanismo rotatorio dólares/oro estructurado sin seguro contra riesgo político o garantía otorgada por una empresa principal. A medida que Ghana progresa, siempre que no se produzca ningún cambio desfavorable en la situación económica y política en general, se podrá contar con los marcos jurídico, tributario y contable necesarios para apoyar la inversión. Sería conveniente que estos se siguieran afinando y se acogería favorablemente la elaboración de una legislación ambiental apropiada.

#### Uzbekistán

16. Uzbekistán es rico en recursos minerales y cuenta con 93 tipos de productos minerales concentrados en 850 yacimientos y 1.600 filones. Uzbekistán tiene yacimientos de oro, cobre, plomo y zinc y es el segundo país productor de oro entre los países de la Comunidad de Estados Independientes, y tiene una producción anual de 60 a 80 toneladas de oro, que reporta ingresos anuales de aproximadamente 790 a 910 millones de dólares. Uzbekistán también tiene importantes yacimientos de gas natural, tungsteno, sales naturales, aluminio y diversos tipos de minerales industriales y materiales de construcción.

17. De conformidad con la nueva política de reforma y desarrollo económico anunciada el 21 de enero de 1994, el Gobierno de Uzbekistán patrocinó, en

cooperación con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el PNUD, la mesa redonda de inversiones sobre las perspectivas empresariales internacionales en Uzbekistán, que se celebró en Tashkent del 9 al 11 de marzo de 1994. La mesa redonda proporcionó un foro para el diálogo constructivo entre ejecutivos de empresas transnacionales, altos funcionarios del Gobierno de Uzbekistán y ministros, así como ejecutivos de juntas de promoción de inversiones de los países asiáticos vecinos. El principal propósito de la mesa redonda de inversiones fue sensibilizar a las autoridades de alto nivel respecto de las principales cuestiones relacionadas con la inversión extranjera directa, a fin de que estuvieran en mejores condiciones para realizar y supervisar negociaciones con empresas transnacionales dentro del marco de la captación de inversiones extranjeras directas. Como resultado directo de la reunión, el 5 de mayo de 1994, el Consejo Supremo de Uzbekistán aprobó una nueva ley sobre las inversiones extranjeras y, posteriormente, el 23 de septiembre de 1994, promulgó la nueva ley de minería.

18. Actualmente, numerosas empresas mineras e instituciones financieras están mostrando gran interés en invertir en empresas mineras económicamente viables. Los minerales en los que se centra principalmente el interés de los inversionistas son el oro y el cobre, así como otros metales comunes, tales como el plomo y el zinc. El Gobierno de Uzbekistán organizó, con la asistencia del United Swiss Bank, un seminario de promoción de inversiones en el sector de la minería en Uzbekistán, que se celebró en 1992 en Tashkent. Esta actividad tuvo como resultado el establecimiento de dos empresas mineras con la Newmont Mining Corporation y Lohnro Plc para proyectos de extracción de oro en Uzbekistán con niveles de inversión de 220 millones de dólares y 250 millones de dólares, respectivamente. Gracias a la economía y la infraestructura para proyectos, la experiencia en materia de explotación y los conocimientos técnicos de Newmont, las reformas estructurales en Uzbekistán y la asistencia prestada por el entonces recién establecido Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), el proyecto Newmont Zarafshan pudo financiarse internacionalmente, mediante un consorcio integrado por 13 bancos internacionales y el BERF; la cobertura contra riesgo político la proporcionaban el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero<sup>3</sup>. Esta era la primera vez que un consorcio bancario otorgaba un préstamo a un país de la ex Unión Soviética, así como la primera vez que el BERF financiaba un proyecto en forma conjunta con bancos comerciales. La estructuración financiera del proyecto mixto recibió posteriormente el título de "Transacción del año 1993", otorgado por la revista Project Finance International. Se consideraba que en el proceso de desarrollo de una economía de mercado, el proyecto Zarafshan tenía una importancia estratégica, ya que rendiría al país beneficios económicos y sociales tangibles.

19. A fin de promover otras inversiones extranjeras en el sector de la minería en Uzbekistán, el Comité Estatal de Geología y Recursos Minerales, con la asistencia de consultores jurídicos y en materia de minería, acaba de terminar de preparar la documentación con destino a una licitación para la explotación de otros dos importantes yacimientos de oro en Uzbekistán. Se espera que para el año 2000 las inversiones extranjeras en la industria de la extracción de oro en el país superen ampliamente los 1.000 millones de dólares, lo que permitiría duplicar la actual producción de oro, de 80 toneladas a 160 toneladas, con lo

que Uzbekistán pasaría a ser uno de los cinco principales productores de oro del mundo.

20. Uzbekistán ha asignado prioridad a la elaboración de conceptos y directrices de desarrollo sectorial para la reestructuración de sus industrias de minería y metalurgia y para prevenir y mitigar los daños al medio ambiente derivados de las actividades del sector de la minería. Uzbekistán se propone fortalecer su base de recursos naturales, en lo posible, y establecer normas para el desarrollo y para atraer al sector privado, tanto nacional como extranjero. El establecimiento de un marco jurídico, tributario y normativo que propicie la inversión extranjera, la seguridad en las actividades de extracción de carbón, la capacitación del personal directivo, la privatización de las empresas mineras, la adopción de tecnologías de prevención de la contaminación ecológicamente racionales y la formulación de una ley ambiental internacionalmente aceptable constituyen las principales esferas de interés. Uzbekistán también asigna especial importancia a la prospección y el aprovechamiento de sus recursos minerales, en particular del oro y de los metales comunes. Además, es necesario que el Gobierno realice con carácter urgente un análisis económico detallado de la demanda sectorial y de las necesidades de exportación de diversos productos minerales, tales como potasa, fosfato, fluorita, ceniza de sosa, metales comunes, minerales raros y lantánidos.

#### Bolivia

21. Bolivia, que logró su independencia hace 170 años, es un país sin litoral y con una gran diversidad ecológica, situado en el centro de América del Sur. El Gobierno es una democracia constitucional representativa con órganos ejecutivo, legislativo y judicial. El país es sumamente pobre, su producto interno bruto per cápita en 1994 ascendió aproximadamente a 800 dólares. Bolivia tiene una fuerza laboral que, o ya está altamente capacitada y formada, o está dispuesta y en condiciones de estarlo.

22. Desde 1985, Bolivia ha promulgado varias leyes que han facilitado la captación de inversiones extranjeras, incluido un préstamo para proyectos de inversión que asegura<sup>4</sup> la igualdad de oportunidades para los inversionistas extranjeros; una ley de minería, que incluye disposiciones tributarias; y no se restringe la convertibilidad ni la circulación de divisas. Bolivia también ha promulgado una ley ambiental y actualmente está elaborando normas que se aplicarán específicamente a la minería.

23. En 1993, el país eligió a un nuevo Presidente, que está aplicando el "Plan de Todos", cuyos principales aspectos son: el programa de capitalización, que representa la modalidad de privatización de Bolivia y por el cual las empresas privadas se comprometen a participar en programas de trabajo a cambio del 50% de la propiedad y del control sobre la explotación de las principales empresas públicas; el Plan de Participación Popular, cuya finalidad es descentralizar el gobierno, los fondos y los mecanismos de control; la reforma de la educación; la reforma del sistema judicial; y el Plan de Desarrollo Sostenible.

24. Actualmente se considera que se ha cumplido la mayoría de las condiciones previas para la reforma, y así lo han entendido las empresas extranjeras y locales, los acreedores y los donantes internacionales. En 1991, había

únicamente cuatro empresas mineras extranjeras en Bolivia. Actualmente hay más de 40, incluidas las empresas Battle Mountain, RTZ, Kenmore, Billiton, Barrick Gold, Orvana, Echo Bay y Teck, entre otras. El PIB está creciendo a una tasa del 4% al 5%, y la tasa de inflación está controlada y oscila entre el 8% y el 10%. Además, el país continúa colaborando con importantes asesores y organismos, tales como el FMI y el Banco Mundial.

25. Tal vez el acontecimiento más importante en el sector de la minería, que es resultado de los cambios efectuados, ha sido el proyecto mixto de Battle Mountain y Zeland en Kori Kollo. La mina de Kori Kollo se había explotado desde 1985. En su primera etapa, fue una instalación de lixiviación discontinua de óxido que producía hasta 50.000 onzas de oro concentrado por año. Utilizando los conocimientos técnicos, la experiencia de explotación y los recursos financieros de Battle Mountain, se estableció una instalación de tratamiento de sulfuros. En 1994, la mina produjo 313.000 onzas de oro y 1 millón de onzas de plata y pasó a ser reconocida como la mina de oro de mayor producción de América del Sur.

26. También es importante observar que, debido a los cambios estructurales en Bolivia, Battle Mountain proporcionó financiación transitoria y, posteriormente, la Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial, la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero de los Estados Unidos de América y la Corporación Andina de Fomento (CAF), consorcio panandino que pertenece en parte a Bolivia, otorgaron préstamos principales. Entre otros beneficios recibidos por Bolivia figuran la transferencia de tecnología para extraer oro de material sulfuroso, los conocimientos prácticos en materia de operaciones y la ejecución de programas sociales a nivel local mediante la promoción de la Fundación Inti Raymi.

### C. Desarrollo socioeconómico

27. En algunos de los países en desarrollo más adelantados, las ventajas de aplicar oportunamente reformas radicales en las políticas de aprovechamiento de los recursos minerales y los marcos tributario y normativo conexos, destinadas a captar fondos privados para el sector de la minería y a asegurar la transferencia de conocimientos técnicos del extranjero para mejorar la gestión y el rendimiento de las empresas públicas controladas y administradas por el Estado, recién se están empezando a apreciar en lo que respecta a su repercusión en la esfera socioeconómica.

28. Por ejemplo, en Chile, que ha pasado a ser un país con una auténtica economía orientada al mercado de exportación, los indicadores sociales y económicos han mejorado a un ritmo constante<sup>5</sup>, con el respaldo de un crecimiento sostenido de la producción que, desde 1990, ha hecho posible que el Gobierno dedique especial atención a las políticas sociales, incluida la mitigación de la pobreza.

29. En lo que respecta a los indicadores sociales, la tasa de desempleo, que sobrepasó el 20% en los peores momentos de la recesión a comienzos del decenio de 1980, disminuyó aproximadamente al 6% en 1994. El porcentaje de la población que está por debajo de la línea de pobreza disminuyó del 45% en 1987 al 29% en 1994; mientras que los principales indicadores del bienestar social general,

incluidos los de mortalidad infantil, esperanza de vida, malnutrición, alfabetización de adultos y nivel de instrucción, han mejorado, con lo que Chile ha pasado a ocupar una posición ventajosa respecto de otros países de ingresos medianos.

30. En cuanto a los indicadores económicos, la inflación, que oscilaba entre el 20% y el 30% a comienzos del decenio de 1980, se redujo a una cifra inferior al 9% en 1994. También ha habido una apreciable expansión de los sectores financieros, inclusive:

a) Un incremento superior al 80% del PIB de los activos financieros, entre los que se cuentan depósitos en fondos privados de pensiones que ascienden a casi el 50% del total;

b) Un aumento de la tasa de ahorro nacional del 12% en 1985 a más del 25% del PIB;

c) Una balanza de pagos equilibrada, como resultado del rápido crecimiento de las exportaciones;

d) Un aumento de las reservas internacionales netas a una suma superior a los 14.300 millones de dólares a fines de septiembre de 1995, que representa más del doble de la deuda externa del sector público;

e) Una disminución del coeficiente de la deuda externa respecto del PIB del 117% en 1986 al 4%, aproximadamente.

31. Además, la base económica en general se ha ampliado con la diversificación orientada a la venta de productos no tradicionales, tales como artículos manufacturados, fruta y productos pesqueros, en el mercado internacional.

32. En este mismo período, el Gobierno ha promovido activamente una política social destinada a mitigar la pobreza y a invertir la tendencia a la disminución de los coeficientes de gastos en servicios sociales e infraestructura social en relación con el PIB. Esto se ha logrado mediante el aumento de las pensiones y los subsidios sociales; la ejecución de programas en materia de enseñanza, capacitación laboral, infraestructura de salud y financiación de proyectos en favor de los pobres, y la reforma de la legislación laboral, incluido el aumento del salario mínimo. Se ha puesto especial cuidado en asegurar que la política social no menoscabe la estabilidad macroeconómica. A fin de mantener las finanzas públicas sobre una base sólida y al mismo tiempo cumplir con las obligaciones de índole social, el Gobierno llevó a cabo reformas tributarias mediante la ampliación de la base imponible; el aumento de los tipos de impuestos; la reestructuración de los tramos fiscales para aumentar la progresividad del impuesto sobre la renta personal, y el aumento de los impuestos selectivos al consumo con el objeto de financiar un aumento de las pensiones y los gastos por concepto de educación.

33. En situaciones menos propicias, en que no se cuenta con una infraestructura social y económica de apoyo tan avanzada, algunas empresas extranjeras están realizando actividades a nivel de la comunidad para prestar apoyo social y económico directo que debe pasar a ser autónomo. En Bolivia, por ejemplo, como parte de un proyecto mixto destinado a prestar apoyo a la comunidad local que

vive en las zonas circundantes al proyecto de Kori Kollo, se creó la Fundación Inti Raymi. La organización, que se financia y mantiene con recursos propios y financiación parcial de otras fuentes, tiene la finalidad de promover la enseñanza, la formación profesional, la nutrición, la ganadería y las mejoras sociales en favor de la población de la zona de la mina de Kori Kollo.

#### D. Transferencia de tecnología

34. Si bien está ampliamente demostrada la eficacia de la tecnología de lixiviación discontinua como medio de extraer oro de yacimientos de baja ley, hasta hace poco su aplicación estaba circunscrita a empresas con operaciones en América del Norte y Australia. La transferencia de esta tecnología a los países en desarrollo y los países con economías en transición como resultado de los cambios en sus respectivos medios económicos es de particular interés.

35. Exploraciones Eldorado, S.A. de C.V., empresa mexicana subsidiaria de Eldorado Corporation Ltd., pequeña empresa minera canadiense, está explotando una mina de oro en el estado de Sonora que produce 50.000 onzas de oro por año y en la que se utiliza la tecnología de lixiviación discontinua. Otra mina de oro, en la que se utilizará la misma tecnología, está en construcción y se espera que empiece a explotarse en agosto de 1996 con una producción de aproximadamente 25.000 onzas por año. Sin la transferencia de esta tecnología, que permite la explotación económica de masas de mineral de muy baja ley, no se estaría aprovechando ninguno de estos yacimientos. Actualmente, la empresa emplea una fuerza de trabajo local de aproximadamente 200 personas en sus operaciones y, gracias a la economía y al medio de operaciones para proyectos establecidos en México como resultado de las reformas estructurales, ha abierto recientemente una línea de crédito de 20 millones de dólares para apoyar el desarrollo futuro de sus proyectos en México. Actualmente, empresas mexicanas, subsidiarias de empresas mineras norteamericanas que utilizan la misma tecnología, están explotando otros pequeños yacimientos de baja ley.

36. Tal vez uno de los proyectos más importantes en que se ha transferido la tecnología de lixiviación discontinua es el proyecto de extracción de oro de Zarafshan-Newmont en Uzbekistán, cuyo costo asciende a 150 millones de dólares. La tecnología de lixiviación discontinua se está utilizando principalmente para el tratamiento de minerales de baja ley ya almacenados en la superficie en zonas adyacentes a una de las minas de oro más grandes del mundo, que de otro modo no se hubieran tratado.

#### E. Capacitación

37. La disponibilidad de una fuerza de trabajo competente y la capacidad para utilizar los avances tecnológicos en todos los niveles de las operaciones son decisivas para la actual capacidad de las empresas para funcionar eficazmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. En los proyectos de Exploraciones Eldorado, se está capacitando a nacionales mexicanos para que se encarguen de administrar estas empresas de conformidad con normas estadounidenses en todas las esferas, inclusive técnica, geológica, contable, de tesorería, planificación, gestión, seguridad, competencia lingüística, etc., con la orientación de profesionales nacionales y extranjeros experimentados, a fin

de transferir personal a otros proyectos del grupo en México y, en el futuro, a otros proyectos en todo el mundo. BHP, una importante empresa minera internacional establecida en Australia que tiene operaciones en todo el mundo, está gastando millones de dólares en programas de formación de personal directivo en los que se imparte capacitación a nacionales de los países receptores no sólo para ocupar puestos directivos de alto nivel en el país receptor sino también para que trabajen en el extranjero en otras jurisdicciones fuera del país receptor de origen. La capacitación es fundamental para las organizaciones mineras que efectúan operaciones a nivel local y en jurisdicciones internacionales.

#### F. Protección del medio ambiente

38. En el decenio de 1990 se ha observado una tendencia hacia la internacionalización de la legislación y las normas relativas al medio ambiente en los países industrializados, los países en desarrollo y los países con economías en transición. Esta tendencia ha recibido el impulso inicial de las empresas mineras y las instituciones financieras internacionales, las organizaciones multilaterales y los organismos de crédito, así como de los propios países en desarrollo y países con economías en transición.

39. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, se advirtió un importante cambio en lo que respecta a las políticas. La repercusión más importante de esta Conferencia fue el cambio a nivel mundial en lo que respecta a la conciencia ambiental, que condujo a la adopción del concepto de desarrollo sostenible. La Conferencia tuvo como objeto establecer la alianza mundial y orientarla hacia la adopción de un enfoque equilibrado e integral respecto de las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo. Las conferencias internacionales posteriores consolidaron este enfoque.

40. Los gobiernos de los países en desarrollo y los países con economías en transición continúan atendiendo a la necesidad de establecer normas mediante la elaboración y la aplicación de sistemas de reglamentación del medio ambiente. Con esta finalidad se está prestando asistencia por diversos conductos, inclusive el Banco Mundial y otras organizaciones multilaterales y bilaterales. Por su parte, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas presta apoyo mediante la organización de cursos prácticos enfocados a lograr que se tomen más en cuenta los aspectos de las actividades mineras relacionados con el medio ambiente. Entre los temas que se han tratado figuran las tecnologías para la reducción de la contaminación, la eliminación de desechos y la vigilancia de la calidad del aire, la recuperación del sitio, la legislación ambiental, la planificación para la ordenación del medio ambiente y la auditoría ambiental. Estas actividades han tenido como resultado una mayor homogeneidad de las normas a nivel mundial.

41. La elaboración de políticas mediante las instituciones multilaterales se ha realizado en forma simultánea a las actividades del Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente, integrado por la mayoría de las principales empresas de la comunidad minera internacional. El Consejo se formó inicialmente como portavoz central de la comunidad minera internacional en relación con cuestiones ambientales y proporciona información a los gobiernos y las instituciones

multilaterales sobre cuestiones relativas a la elaboración y la coordinación de normas ambientales de alcance mundial para la industria de los recursos minerales. Los miembros se comprometen a observar las mismas normas ambientales que rigen en sus países de origen, independientemente de la jurisdicción de sus operaciones.

42. Si bien la legislación ambiental es cada vez más homogénea, puntual y específica respecto del sitio, la supervisión de las normas y su aplicación por los países aún son motivo de preocupación. Es importante que se asigne prioridad a la formulación de políticas y directrices ambientales concretas en cada país y que se preste asistencia en el fortalecimiento de la capacidad para poner en marcha un proceso de supervisión que garantice la debida vigilancia de las empresas y la protección de las comunidades locales.

## II. FUNCIONES Y OBLIGACIONES QUE SE PERCIBEN COMO PROPIAS DE LOS GOBIERNOS RECEPTORES

43. A fin de proporcionar un clima favorable que aliente y mantenga la inversión privada de largo plazo por una parte y que satisfaga las expectativas socioeconómicas del país por otra, los gobiernos receptores se encuentran inevitablemente en una situación de conflicto de intereses. Los gobiernos, en consecuencia, necesitarán situarse en posición de encontrar mecanismos complementarios que faciliten la satisfacción de las expectativas de estos diversos elementos constituyentes. Se espera de los gobiernos receptores que establezcan climas normativos y fiscales estables y transparentes, inclusive marcos administrativos de apoyo, y que, al mismo tiempo, proporcionen entornos socioeconómicos aceptables.

### A. Expectativas del sector privado

44. A fin de atraer y mantener las inversiones mineras de largo plazo en el sector privado, la función del gobierno está cambiando y ya no es, como hace 10 años, la de regulador, propietario y operador, sino que ha pasado a ser la de regulador, promotor y facilitador. El sector privado espera que los gobiernos receptores que muestran auténtico interés en atraer inversiones a largo plazo actúen en un marco macroeconómico sólido, que ofrezcan un ordenamiento jurídico y fiscal moderno, que estén dispuestos a tomar parte para garantizar que se fijan de antemano las obligaciones relacionadas con el medio ambiente y que se sigan técnicas mineras sostenibles, y que ofrezcan instituciones mineras públicas competentes<sup>6</sup>. Las políticas del gobierno deben reconocer que la industria minera tiene varias características únicas, entre otras, que se trata de una industria de alto riesgo, que tiene una alta densidad de capital, que no influye en los precios, que tiene emplazamientos en lugares remotos; que las minas tienen una vida finita y, por lo tanto, tienen necesidades de regeneración y que, en general, son un recurso de propiedad estatal<sup>7</sup>.

45. A este respecto, un clima macroeconómico sólido será el que ofrezca políticas prudentes y estables que apoyen un clima abierto de negocios orientados hacia la exportación, incluyendo el derecho a comercializar productos en el exterior y a importar equipamientos y suministros, el acceso garantizado a

divisas según tipos de cambio libres y a la capacidad de repatriar beneficios y de mantener fondos extraterritoriales.

46. Los marcos jurídico y fiscal deben garantizar el acceso a terrenos con fines de exploración, normas y procedimientos claros y transparentes, seguridad de tenencia desde la prospección hasta la producción, un régimen fiscal estable y equitativo, igualdad de oportunidades para los inversores extranjeros y acceso a arbitraje internacional. En este contexto internacional tan enormemente competitivo, si se desea garantizar las inversiones en el sector de la minería, especialmente de compañías transnacionales, nunca se hará suficiente hincapié en la necesidad de contar con legislación y políticas estables, transparentes y precisas. La aplicabilidad mundial de este principio queda reflejada en el hecho de que, desde 1985, más de 75 países han introducido o están introduciendo nuevas leyes y políticas en materia minera.

47. Además de ofrecer un clima económico sólido y un marco jurídico y fiscal moderno, los gobiernos receptores, necesitan crear un marco ambiental correcto. Esto es extremadamente importante para las compañías mineras internacionales cuyos directores de la sede central pueden ser responsabilizados personalmente por violación de normas ambientales, que deben prever, dentro de los términos y condiciones de la financiación del proyecto, garantías y beneficiarios de garantías y que se encuentran bajo una creciente presión de grupos ecologistas muy organizados. Entre los criterios principales están la necesidad de disponer de obligaciones en materia ambiental establecidas de antemano, de identificar a los grupos de presión antimineros y de disponer de un gobierno receptor que participe para garantizar la utilización de prácticas mineras sostenibles desde el punto de vista ambiental. Esto puede lograrse abriendo un proceso de consultas con los partícipes interesados, introduciendo leyes y reglamentos necesarios en consultas con la industria mundial y con grupos multidisciplinarios, desarrollando normas y parámetros de carácter técnico, recopilando datos ambientales de referencia y protegiendo a los grupos afectados a nivel local y a la población indígena.

48. Una última esfera de preocupación la constituye el hecho de que el sector privado espera que los gobiernos receptores ofrezcan instituciones mineras públicas competentes y traten de reforzar y mejorar las instituciones públicas para apoyar la inversión en el sector minero. Como parte de estas medidas podrían crearse, dependiendo del Ministerio de Minas, un departamento minero, una oficina de estudios geológicos y una oficina de medio ambiente. Las oficinas deberían dotarse con individuos competentes, recibir la financiación adecuada y deberían quedar claros su mandato, su autoridad y su obligación de rendir cuentas. También deberían ser completamente transparentes las relaciones y las responsabilidades intergubernamentales.

49. Los criterios para que las compañías mineras evalúen el potencial inversor de los países por separado, que constituyen un marco detallado de referencia, se agrupan en varias categorías reconocidas. En el anexo I figura una lista de criterios más detallada. Durante los últimos cinco años, muchas compañías mineras internacionales han logrado llegar a acuerdos para la prospección y explotación mineras y los criterios que han adoptado para la toma de decisiones han sido diferentes dependiendo del país.

## B. Expectativas locales

50. Las inquietudes de la población local se centran sobre todo en mejorar su nivel de vida, tener acceso a oportunidades, aumentar la justicia social y tener en cuenta las consideraciones de tipo ambiental. Especialmente, en lo que respecta al país receptor, el proyecto minero debe ser beneficioso para la economía en su conjunto, alentar y desarrollar las industrias locales para que puedan hacer frente a las necesidades de la gente, ofrecer la posibilidad de educar y capacitar a nacionales y garantizar la transferencia de tecnología.

51. Entre las funciones del gobierno receptor deben estar el refuerzo de instituciones sociales para aumentar la justicia social y el logro del crecimiento económico sostenible, sin descartar la obtención de una "renta económica" adecuada por medio de políticas fiscales y/o cánones directos a nivel operacional, y de la sostenibilidad ambiental. Las políticas y programas sociales destinados a aumentar la justicia social pueden abarcar: la mitigación de la pobreza, la educación básica, la capacitación laboral, la infraestructura sanitaria, la financiación de proyectos destinados a los más desfavorecidos, la igualdad laboral, incluyendo salario mínimo y seguridad social, y las medidas que contemplen disposiciones en materia de pensiones.

### III. FUNCIONES Y OBLIGACIONES QUE SE PERCIBEN COMO PROPIAS DE LOS INVERSORES

52. Los inversores privados, lo mismo que los gobiernos receptores, son responsables ante más de una jurisdicción. Inversores privados son, entre otros, los accionistas, los empleados, los gobiernos receptores, las comunidades en las que operan, los banqueros, los proveedores, los clientes, etc.

53. La responsabilidad global del inversor es proporcionar los conocimientos especializados necesarios para operar de forma competente en diversas esferas, entre ellas la técnica, la comercial, la jurídica, la ambiental y la de seguridad, así como ser el gestor principal en la financiación de los proyectos. A su vez, se espera que se dé al inversor la oportunidad de operar de forma lucrativa, de amortizar el principal y los intereses pendientes y de lograr beneficios sobre la inversión de capital y la gestión con el fin de recompensar a los accionistas por su apoyo y los riesgos que han asumido.

54. A pesar de que los inversores, buenos ciudadanos en su calidad de personas jurídicas, tienen la obligación de operar de forma responsable dentro de los marcos técnicos y jurídicos, también tienen la responsabilidad moral y ética de proporcionar capacitación a sus empleados, de dotarles de un clima laboral más seguro y de remunerarles justa y equitativamente, así como de apoyar a los diversos grupos y comités industriales dentro del país receptor.

55. Por lo que a las operaciones locales se refiere, los inversores se responsabilizan cada vez más de la fuerza laboral y de la capacitación y mejora laborales; de la transferencia tecnológica de conocimientos especializados, como ingeniería, funciones de tesorería y gestión, además de la tecnología de procesos y la tecnología geocientífica, y de la prestación de servicios sanitarios. A nivel comunitario local, además, las compañías mejoran en torno a las ubicaciones de las minas, los programas de escolarización existentes, los

programas de atención sanitaria, tanto médicos como odontológicos, inclusive programas de atención preventiva y el apoyo por medio de trabajadores sociales y también de infraestructuras materiales como pozos de agua, escuelas, clínicas sanitarias e instalaciones recreativas.

56. Muchas compañías se están dando cuenta de que el mejor seguro contra riesgos políticos del que pueden disponer es el apoyo pleno de la comunidad local en la que trabajan. Los gobiernos a nivel local, estatal y federal están sujetos a cambios. Cada vez es más frecuente prestar asistencia en el fomento de la capacidad de la comunidad, inclusive apoyando los negocios locales. Otro elemento clave para lograr el objetivo del desarrollo sostenible es tener una participación eficaz en el proceso de adopción de decisiones de las comunidades locales que rodean a la posible mina. El Banco Mundial ha realizado recientemente un examen de 20 a 25 proyectos y ha llegado a la conclusión de que la participación pública eficaz redundó en la sostenibilidad de los objetivos a largo plazo tanto de las comunidades como de los proyectos.

#### IV. POSIBLES MECANISMOS PARA APOYAR Y FACILITAR LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUNCIONES Y LAS RELACIONES DE LOS PARTICIPANTES

57. Para apoyar y facilitar la complementariedad de las funciones y obligaciones de los participantes existen diversos mecanismos posibles, que se describen a continuación.

##### A. Programas multilaterales y bilaterales internacionales

58. El sistema de las Naciones Unidas, el sistema del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, así como otras organizaciones multilaterales y bilaterales, han proporcionado asistencia valiosísima a la industria y a los gobiernos receptores en forma de apoyo y asesoramiento técnicos en materia de recursos minerales; capacitación de personal nacional en todos los conocimientos especializados que necesita el aprovechamiento de los recursos mineros; organización de reuniones regionales de promoción para facilitar el diálogo entre la industria, el gobierno y las organizaciones facilitadoras; estructuración y reformas institucionales; fomento de la capacidad; aportación de investigación sobre las tendencias de las políticas mineras, fiscales y jurídicas, y realización de estudios sobre efectos y demanda de productos básicos. Además, como la financiación de proyectos en los mercados emergentes exige un enfoque multidisciplinario, inclusive la cooperación y la coordinación de inversores extranjeros y bancos comerciales, bancos y organismos multilaterales y bilaterales, estos últimos han proporcionado la necesaria reducción de riesgos por medio de coaseguros y reaseguros, prestando financiación estructurada y proporcionando garantes de préstamos prioritarios que han permitido a los inversores privados y a los socios locales de empresas mixtas invertir en proyectos en diversas jurisdicciones. El sistema del Banco Mundial y de la Corporación Financiera Internacional también proporciona financiación y apoyo técnico para reforzar las estructuras institucionales nacionales que asisten en la creación de sostenibilidad a largo plazo en el entorno financiero y socioeconómico.

#### B. Grupos gobierno-industria

59. Las Cámaras de Minas, o asociaciones equivalentes, han constituido desde siempre un foro industrial eficaz dentro de cada país y/o provincia, en el que se han intercambiado puntos de vista, se ha abogado ante el gobierno en favor de los intereses industriales y ha servido como medio para abordar problemas comunes que se plantean en la industria. Los foros de grupos de productos básicos han servido de complemento a este foro a nivel internacional para facilitar la transferencia de tecnología, para entender el mercado y para abordar los temas específicos propios de la industria. El Instituto del Oro y la Plata, el Grupo Internacional de Estudio sobre el plomo y el zinc, el Consejo Mundial del Oro y el Consejo Internacional de Metales y Medio Ambiente son ejemplos de grupos formados para facilitar la transparencia del mercado, intercambiar puntos de vista y abordar cuestiones industriales específicas como la sostenibilidad ambiental. Además, grupos técnicos nacionales e internacionales como la Sociedad de Ingenieros de Minas (SME) de los Estados Unidos, han constituido un valioso foro para el intercambio de tecnología e información.

#### C. Grupos multidisciplinarios bilaterales - gobierno-industria

60. Los grupos multidisciplinarios - bilaterales gobierno-industria han operado durante muchos años como países de la OCDE, agrupándose para facilitar las relaciones comerciales y establecer esferas de común entendimiento. La Asociación Mercantil Canadá-Corea es un ejemplo, en el que profesionales, en particular abogados, contables, ingenieros y hombres de negocios de diversas industrias, entre ellas mineras, forestales, bancarias y otras, se reúnen cada año, alternativamente en el Canadá y en Corea, para examinar cuestiones de común interés como son temas de mercado, políticos, comerciales, de transporte marítimo y otros, con el fin de ampliar las relaciones comerciales y económicas.

#### D. Contratos y fundaciones de gestión de la política social

61. Se generaliza el reconocimiento de que los principios de participación comunitaria en las actividades mineras son fundamentales para el concepto de desarrollo sostenible, que exige un equilibrio de los factores ambientales, sociales y económicos dentro de la aportación de todas las partes interesadas. La cogestión del medio ambiente y de los recursos y la participación en la toma de decisiones son elementos fundamentales que afectan a la comunidad. Los gerentes de las empresas no son los únicos que tienen interés en las políticas mineras sostenibles. Entre los "interesados directos" hay trabajadores, vecinos, inversores, comunidades y el mismo medio ambiente. Las compañías mineras han concedido interés a la creación de relaciones de apoyo dentro la comunidad local, para incluir capacitación laboral, programas sanitarios y de bienestar social y educación, y asistir en el desarrollo de la empresa local. Por ejemplo, en Bolivia, la Fundación Inti Raymi se creó para hacer frente a estas necesidades en relación con la mina Kori Kollo. Una forma de satisfacer las inquietudes de las comunidades es elaborar acuerdos de participación. A fin de garantizar la actividad sostenible y estable de las compañías mineras, es esencial que se negocie un nuevo "contrato social" entre las comunidades y las

compañías mineras, para asegurarse de que las comunidades gozan de nuevas condiciones que preservan mejor sus intereses a largo plazo.

62. Las compañías mineras internacionales son ahora conscientes de que es esencial que se mantenga una relación laboral con las comunidades si se desea que las explotaciones mineras continúen funcionando con normalidad. La Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social<sup>8</sup>, de marzo de 1995, reitera la importancia del buen gobierno, por medio de una administración participativa, transparente y que deba rendir cuentas. En un acuerdo típico en materia de minerales, quizás el mejor de los mecanismos de supervisión posibles es un acuerdo tripartito en el que la representación de la empresa, el gobierno local y la comunidad sea igualitaria. Un mecanismo de este tipo se incluye cada vez más en los acuerdos de buena vecindad.

#### E. Formulación de políticas; estructura jurídica

63. La creación de instituciones en cada uno de los países es muy importante para el desarrollo de estructuras sociales, la sostenibilidad de las corrientes financieras, la transferencia de tecnología y la creación de la correspondiente riqueza económica real. Es esencial la continua formulación de políticas en relación con el desarrollo, los códigos de inversión, los marcos jurídicos y fiscales, la gestión ambiental y el desarrollo social de la tenencia de yacimientos minerales, así como su posterior formalización en el sistema jurídico. En muchos casos, el proceso no ha hecho sino empezar, especialmente en muchas economías en transición, y es probable que se constituya en uno de los elementos esenciales en el apoyo de la complementariedad entre los objetivos del país receptor y los del inversor.

### V. RECOMENDACIONES

64. Se recomienda la utilización de los siguientes mecanismos para apoyar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición en la creación y mantenimiento del marco necesario que aliente la inversión extranjera y local en sus recursos minerales, de forma que se facilite el desarrollo sostenible a largo plazo de sus sectores mineros y sus economías.

#### A. Programas multilaterales y bilaterales internacionales, inclusive servicios de asesoramiento

65. El sistema de las Naciones Unidas, el sistema del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, así como otras organizaciones y organismos multilaterales y bilaterales deben continuar utilizándose plenamente con objeto de:

a) Proporcionar financiación para la investigación y asistencia en el desarrollo y la aplicación de los adecuados marcos normativos y de procedimiento de los recursos minerales, la inversión, y las esferas jurídicas, fiscales, del medio ambiente y de otro tipo para mejorar el entorno favorable que permita atraer y garantizar la inversión privada a largo plazo;

b) Asistir en la creación de marcos mineros institucionales más modernos y competentes incluyendo, bajo la dirección del Ministerio de Minas, un departamento de minas, una oficina de estudios geológicos y otra de estudios ambientales, cada uno de los cuales tenga claros mandatos, facultades y obligación de rendir cuentas, y que sean totalmente transparentes;

c) Proporcionar asistencia técnica en la reunión de datos sobre los recursos geológicos de cada país, que incluyan estudios geológicos, mapas, bases de datos centralizados por computadora, sistemas de gestión de títulos mineros basados en el Institute of Industrial Geology, etc.;

d) Proporcionar acceso a informes de investigación en profundidad sobre el mercado, incluyendo análisis de la demanda de suministros y de las necesidades de exportación por sectores, previsiones sobre precios, etc., de diversos productos básicos minerales según se vayan necesitando;

e) Proporcionar, en el caso de los países con economías en transición, investigación e información de antecedentes sobre instituciones de préstamo y compañías mineras privadas;

f) Proporcionar asistencia en materia minera, financiera y jurídica durante la estructuración y proceso de documentación en las privatizaciones de recursos mineros y en la negociación de acuerdos sobre minería e inversión en minerales;

g) Asistir en la negociación y preparación de políticas de exportación, de acuerdos comerciales, regionales y bilaterales y de tratados fiscales;

h) Dirigir reuniones internacionales multidisciplinarias con funcionarios del país receptor, compañías mineras internacionales, bancos, instituciones financieras, proveedores, asesores técnicos, prestamistas y asesores de organismos superiores, organizaciones no gubernamentales, etc., como medio de educar y de intercambiar ideas, y ofrecer un foro en el que discutir temas de interés y conseguir que todas las partes tengan una mejor comprensión de los diferentes países, de sus factores de riesgo y de sus potenciales geológicos/mineros;

i) Asistir en el desarrollo de políticas sociales y económicas apropiadas en las esferas de la educación, la sanidad, la mitigación de la pobreza, los derechos humanos y los derechos de los trabajadores artesanos;

j) Asistir en la capacitación de personal nacional en las diferentes esferas asociadas al desarrollo de recursos minerales;

k) Asistir a los gobiernos receptores en la creación de un marco normativo y de los consiguientes mecanismos para supervisar las prácticas ambientales y la degradación ambiental en lo que respecta a la minería, así como los programas de fomento de la capacidad para el personal gubernamental;

l) Prestar asistencia en la supervisión de las tendencias inversoras;

m) Apoyar de forma continuada la función que los bancos y organismos multilaterales y bilaterales desempeñan en la provisión de financiación

estructurada, en particular empréstitos y capital propio; garantías de prestatarios prioritarios; seguros y reaseguros contra riesgos políticos; en la creación de pequeñas empresas de apoyo por medio de préstamos blandos; y en la creación de instituciones financieras internas por medio de préstamos y garantías y de la introducción de sistema de bolsas, etc.

#### B. Grupos gobierno-industria

66. Se debe alentar a los representantes de los gobiernos y de las empresas locales a participar en grupos industriales y técnicos nacionales e internacionales como medio de facilitar la transferencia de tecnología, lograr una mejor comprensión del mercado, suscitar y dar valor a los temas e intereses del conjunto de la industria y también de establecer relaciones duraderas con otros dirigentes industriales, gubernamentales y financieros. Las Cámaras de Minas locales y nacionales deben activarse y apoyarse plenamente para que actúen como vehículos eficaces con los que abordar problemas del conjunto de la industria y trabajar eficazmente con los órganos gubernamentales adecuados.

#### C. Contratos de gestión de la política social

67. Los inversores extranjeros admiten ahora sin discusión que las comunidades locales deben participar en el proceso de toma de decisiones en relación con el desarrollo de recursos minerales en sus propias comunidades, y que la sostenibilidad es resultado del establecimiento de infraestructuras sociales, físicas y empresariales a nivel local, inclusive la creación de empresas locales. El mejor seguro contra el riesgo político es contar con el apoyo de la comunidad local. Los gobiernos, tanto regionales como federales, cambian con el tiempo. Cada vez más, la transferencia de tecnología, la contribución para la sanidad, la educación y la capacitación laboral pueden efectuarse a nivel local. Muchas compañías mineras que ahora operan en países en desarrollo y en países con economías en transición reconocen este hecho en la práctica. En algunos de estos países, se han puesto en marcha programas oficiosos por los que se otorgan becas para que estudiantes universitarios prometedores continúen su educación en ciudades vecinas o fuera del estado o país, en universidades de prestigio reconocido; las instalaciones sanitarias locales se mejoran para que incluyan hospitales y se doten con doctores y programas de primeros auxilios; se crean programas odontológicos dentro de la localidad; se montan instalaciones de agua potable, etc. Otras compañías han elaborado programas más formales bajo los auspicios de fundaciones que, yendo más allá de la capacitación laboral y la provisión de instalaciones sanitarias, incluyen apoyo para alentar la creación de empresas locales de pequeño tamaño, y dar oportunidad para el adelanto de la mujer. A medida que los países avanzan en la creación de marcos reguladores, llega el momento quizás de considerar la posibilidad de incluir alguna variedad de contrato social dentro del contrato minero global, que asista en el proceso de lograr la sostenibilidad dentro de una comunidad incluso después de que haya tomado la salida la "locomotora del crecimiento".

D. Formulación de políticas; estructura jurídica

68. La formulación de políticas, instituida dentro del marco jurídico y normativo, que promulgan las leyes, es el mecanismo más estable y transparente para inspirar confianza en un régimen. Esto se aplica a la tenencia minera, a los códigos mineros, a los regímenes fiscales, a los regímenes de inversión, a las normativas ambientales, a la política social y a otros temas similares. La sostenibilidad se logra por medio del fomento de la capacidad en muchas esferas inconexas a fin de facilitar el desarrollo a largo plazo. Se recomienda que, paralelamente a la creación y la posterior promulgación de leyes que atañan directamente al sector de los minerales, la formulación de políticas se efectúe al mismo tiempo en los sectores socioeconómico y financiero.

VI. CONCLUSIONES

69. Durante el pasado decenio, en muchos países en desarrollo y economías en transición se reconoció que las inversiones del sector privado en la esfera de los recursos minerales podían constituir un aporte considerable a la base económica del país en cuestión y se modificaron las estrategias de desarrollo para que el sector privado desempeñara el principal papel en el crecimiento económico. Como primera medida, y con la asistencia de las Naciones Unidas, del Banco Mundial y de otros organismos multilaterales y bilaterales, los gobiernos adoptaron políticas y establecieron las estructuras iniciales para crear un entorno idóneo que propiciara esas inversiones.

70. Las reformas están imponiéndose poco a poco, y en los países en que esas reformas están más avanzadas se observa que los ámbitos empresariales han mejorado notablemente y que el sector privado está respondiendo mediante inversiones directas cada vez más cuantiosas en el sector de la minería, lo cual tiene en la economía el efecto multiplicador que era de esperar y que se refleja en la creación de empleos, el surgimiento en el plano local de empresas pequeñas y medianas y el fomento de las capacidades en lo que respecta a las infraestructuras física, social y económica.

71. Si bien las inversiones en el sector de los recursos minerales pueden constituir un aporte básico con miras a alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico del país, los recursos minerales y el capital son, de suyo, limitados. Por lo tanto, al formular políticas y establecer estructuras de apoyo es menester tener en cuenta los principales objetivos a largo plazo del país en materia de crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible. Es fundamental, por consiguiente, que se conciban y establezcan mecanismos para apoyar el carácter complementario de las funciones que desempeñan los gobiernos receptores y los inversionistas. A medida que los países en desarrollo y las economías se acercan a la siguiente etapa del fomento de las capacidades, es imprescindible que se reconozca la doble responsabilidad de facilitar un entorno propicio para las inversiones del sector privado y de sentar las bases para lograr la equidad social.

Notas

<sup>1</sup> Comisión Económica para África, documento presentado al Comité de Recursos Naturales en su tercer período de sesiones con miras a la preparación de un informe, 26 de julio de 1995.

<sup>2</sup> Comisión Económica y Social para África y el Pacífico, "Trends in legal institutional arrangements for investment promotion in mineral exploration and development in the ESCAP region: review of mineral development policy and plans, including mining legislation, taxation and investment promotion issues" (sin fecha).

<sup>3</sup> Don Newport, "A case study of the Zarafshan-Newmont Gold Project, Uzbekistan", documento presentado en el seminario sobre financiación de proyectos de minería en mercados incipientes, celebrado en Denver, Colorado, en septiembre de 1995.

<sup>4</sup> R. Dennis O'Connell, "Battle Mountain Gold Company's Bolivian experience", documento presentado en la conferencia de Price Waterhouse Mining, celebrada en San Francisco, California, en julio de 1995.

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional, "Chile's prudent policies have yielded sustained growth and reduced poverty", estudio de noviembre de 1995.

<sup>6</sup> Peter van der Veen, "Attracting private sector mining investment", documento presentado en el seminario sobre financiación de proyectos de minería en mercados incipientes, celebrado en Denver, Colorado, en septiembre de 1995.

<sup>7</sup> Robert B. Parsons, "Taxation policy and mineral investment", documento de Price Waterhouse.

<sup>8</sup> Véase Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (A/CONF.166/9), cap. I, anexo.

Anexo

CRITERIOS SEGUIDOS POR EL SECTOR PRIVADO PARA EVALUAR LAS  
CONDICIONES PARA INVERTIR EN EL SECTOR DE LA MINERÍA

En la "lista para inversionistas"<sup>a</sup> 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 y se han complementado con datos aportados por otras investigaciones ulteriores.

Criterios geológicos

Abundancia de minerales en general

Oficinas gubernamentales eficientes y de utilidad (estudio geológico, departamento de minería, ministerio de tierras, oficinas de asuntos financieros, banco central)

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

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

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

Producción histórica

Capacidad de aplicar técnicas geológicas de evaluación

Disponibilidad de personal local capacitado

Departamento de estudios de minería

Disponibilidad de laboratorios locales

Criterios políticos

Estabilidad nacional a largo plazo

Estabilidad del régimen

Coherencia y permanencia de las políticas mineras

Seguridad interna

Estabilidad de los países vecinos

Disponibilidad de seguros de inversiones extranjeras

Forma de gobierno (transparencia y gestión responsables)

Economía de mercado libre o cerrado

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

Privatización

Institucionalización de la tenencia minera garantizada en forma de código de minería

Participación en acuerdos con países democráticos

Acceso a mecanismos externos de solución de controversias, como el arbitraje internacional

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

Capacidad empresarial

Presencia de las inversiones nacionales en el sector productivo

#### Criterios normativos

Código de minería actualizado

Legislación de minas viable

Estabilidad de las condiciones de prospección y explotación de minas

Régimen de propiedad en el sector minero

Propiedad de la superficie o del suelo

Acceso a derechos de agua

Seguridad de la tenencia, duración de los derechos de prospección y explotación

Calidad del sistema de títulos sobre los recursos minerales

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

Derechos de transmisión de la propiedad

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

Arreglo de controversias mediante, por ejemplo, arbitraje internacional

Nivel de burocracia

Eficacia de los procedimientos y determinación de competencias en la esfera administrativa

Sistema simple, eficaz y eficiente de concesión de licencias

Calificación en cuanto a sencillez en general

Calificación en cuanto a coherencia

Calificación en cuanto a globalidad

Existencia de buenos abogados especializados en recursos minerales en el ámbito local

Sistema jurídico eficiente y transparente

#### Criterios fiscales

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

Posibilidad de determinar de antemano la carga impositiva

Posibilidad de depreciación acelerada

Existencia de bonificaciones fiscales a la inversión

Posibilidad de créditos de reinversión

Tratamiento de los costos de prospección

Créditos a la exportación-importación

Estabilidad del régimen fiscal

Tratado fiscal con el país de origen

Reconocimiento de la expatriación a efectos fiscales

Competitividad con otros lugares

#### Criterios monetarios

Normas de cambio realistas

Posibilidad de mantener cuentas de transacciones con el exterior

Posibilidad de repatriar beneficios

Posibilidad de recaudar fondos en el extranjero para financiar los proyectos

Existencia de una bolsa de valores local fuerte

Presencia de instituciones bancarias de ámbito mundial

Eficacia de las transferencias monetarias

#### Criterios operacionales

Participación mayoritaria de la empresa en el capital social

La empresa ejerce el control administrativo

Nivel de infraestructura y servicios públicos

Existencia de una fuerza de trabajo local experimentada

Condiciones climáticas

Topografía del terreno

Altura

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

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

Idioma común

Restricciones al empleo de personal expatriado

Restricciones a la contratación, el despido y la negociación de salarios

Tecnología necesaria

Poder de los sindicatos

Otros servicios de apoyo

Sistema eficaz de comunicaciones, tanto interior como con el extranjero

Licencias transferibles para realizar las operaciones

#### Criterios de comercialización

Situación geográfica - proximidad a los mercados finales, incluido el acceso a las redes de transporte

Existencia de mercados internos

Existencia de capacidad local competitiva de fundición y refinado

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

Acuerdos de comercio regionales

Perspectivas de la demanda y los precios

#### Criterios ambientales

Requisitos jurídicos de protección ambiental

Posibilidad de determinar de antemano las obligaciones en materia de medio ambiente

Grupos hostiles al sector de la minería

Vulnerabilidad relativa del medio ambiente

#### Criterios sobre beneficios

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

Competitividad de los costos

#### Otros criterios

Experiencia previa de la empresa

Experiencia previa de los empleados de la empresa

Conocimientos especializados de la empresa

Experiencia de otras empresas, empresas mixtas, experiencia de los socios

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

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

Acceso a personal gubernamental clave a nivel local y en el extranjero

#### Existencia de estrategias de limitación de riesgos

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

Existencia de tratados de protección bilaterales o trilaterales o posibilidad de negociarlos

Convenios para la explotación de minas

Grado de participación del Banco Mundial y de otros organismos multilaterales en el proyecto o en el país

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

Notas

<sup>a</sup> La lista inicial fue preparada para la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico por el Dr. James Otto, Subdirector del Centre for Petroleum and Mineral Law and Policy, Universidad de Dundee (Reino Unido), en 1992; y fue revisada ulteriormente por Diana Manson and Associates, Ltd. (Canadá).

-----