

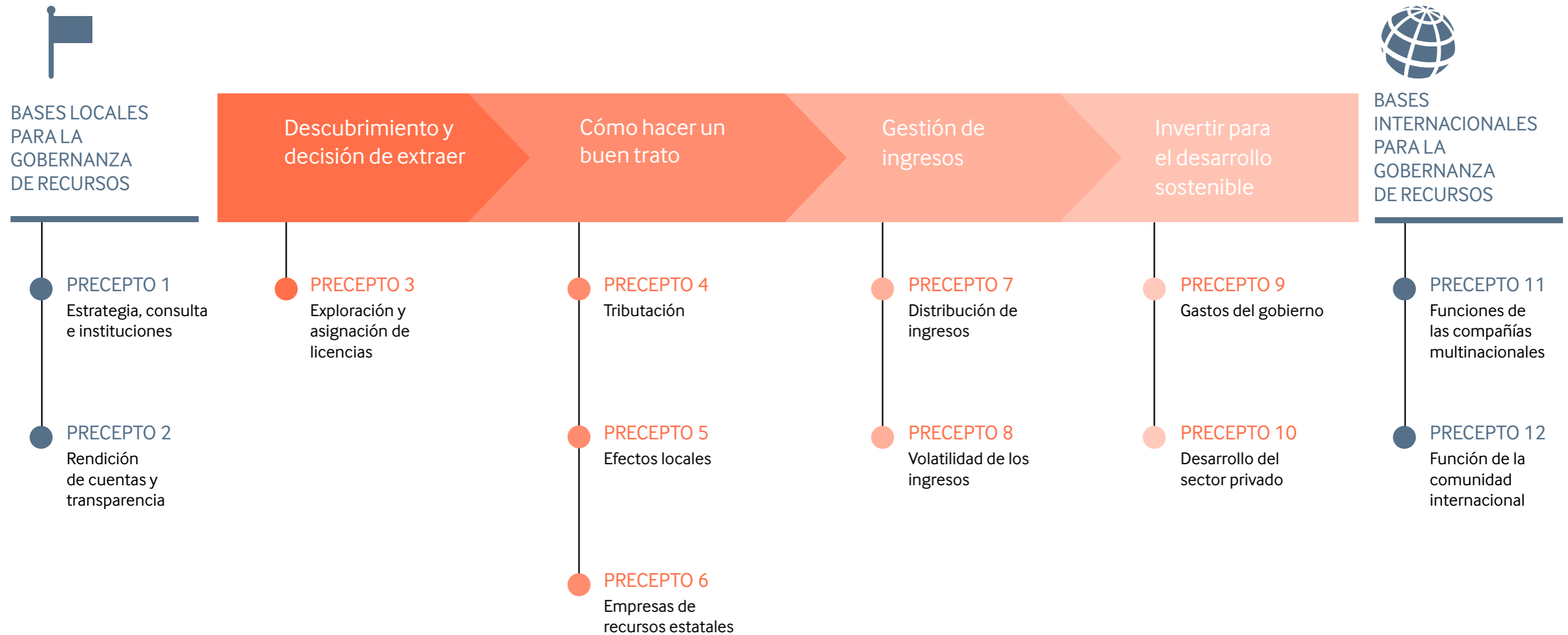
La Carta de los Recursos Naturales

Segunda edición

La Carta de los Recursos Naturales

Segunda edición

Cadena de decisiones de la carta de los recursos naturales



INTRODUCCIÓN

Los países ricos en recursos no renovables enfrentan simultáneamente una oportunidad y un reto. Cuando se usan bien, esos recursos pueden crear mayor prosperidad para generaciones actuales y futuras; si se usan de manera deficiente, pueden causar inestabilidad económica, conflicto social y daños ambientales perdurables.

La Carta de los Recursos Naturales ofrece opciones de políticas y orientación práctica para los gobiernos, las sociedades y la comunidad internacional sobre la mejor manera de gestionar la riqueza en recursos. Esa orientación puede asegurar que países ricos en recursos no se encuentren aislados al enfrentar estos retos, sino que puedan aprovechar la experiencia acumulada para aprender de la historia y evitar los errores del pasado. La Carta no es una receta exacta, sino que examina enfoques utilizados por países exitosos, en distintos contextos y combinaciones, dirigidos a hacer realidad el potencial de desarrollo de la riqueza de recursos naturales.

Para que los países se beneficien de la riqueza en recursos, los ciudadanos y sus gobiernos deben tomar una amplia variedad de decisiones. Cada decisión requiere que los gobiernos consideren opciones y concesiones complejas y que diseñen estrategias para implementar esas elecciones de políticas. Para ayudar a los gobiernos a tomar decisiones, la Carta contiene 12 preceptos. Los primeros 10 preceptos constituyen una orientación sobre el modo en que los países y sus gobiernos podrían gestionar los recursos naturales. Los últimos dos preceptos están dirigidos a los agentes internacionales: las compañías extractivas y los responsables de la gobernanza internacional.

La Carta incluye 12 preceptos porque la transformación de las riquezas extractivas en prosperidad sostenida implica que el gobierno tome e implemente una cadena de buenas decisiones de política con el apoyo y la supervisión de los ciudadanos y de la comunidad internacional. Todos los eslabones de esta cadena deben ser fuertes para que un país realmente se beneficie de la riqueza de los recursos extraídos.

Estructura de la Carta

Los preceptos de la Carta se dividen en tres grupos: bases nacionales y gobernanza de recursos, la cadena de decisiones económicas necesaria para gestionar recursos para la prosperidad y las bases internacionales para la gobernanza de recursos.

El registro anterior de gestión de recursos es deficiente, pero igualmente algunos países han tenido un buen desempeño. Entre 1970 a 1998, de 65 países en desarrollo ricos en recursos, solo cuatro lograron alcanzar una inversión a largo plazo que superara el 25% del PIB y un crecimiento promedio del PIB que superara el 4%; fueron estos Botswana, Indonesia, Malasia y Tailandia.

Thorvaldur Gylfason, 2001

Para asegurar que la acción del gobierno sea coordinada y efectiva en cada área se requiere abordar dos cuestiones dominantes: los temas de los dos primeros preceptos de la Carta. Primero, la Carta promueve el establecimiento de una estrategia y de políticas orientadoras que cubran todos los procesos necesarios para la gestión de recursos, junto con un marco completo de normas e instituciones dirigidas por esa estrategia. A eso se refiere el precepto 1. Segundo, no hay garantía de que las normas sean respetadas ni que las instituciones capacitadas funcionen para beneficio del país. Por lo tanto, se requiere una sólida rendición de cuentas. Esto suele ser problemático en la extracción de recursos, donde las acciones se pueden encubrir con facilidad. La imposibilidad de mantenerlas dentro del gobierno para la rendición de cuentas es, con demasiada frecuencia, el eslabón faltante en sistemas de gestión de recursos que, por lo demás, están bien organizados. El precepto 2 toma esto en cuenta.

Después de abordar estas cuestiones dominantes, la Carta se aboca a la cuestión de la extracción y al uso de los ingresos para el desarrollo sostenible. Los preceptos 3 a 10 abordan cada uno un área de decisión clave para un país. Están organizados en la “cadena de decisiones económicas”, una serie de decisiones que debe tomar el gobierno para garantizar

que la riqueza de recursos extractivos se transforme en prosperidad sostenida para los ciudadanos. Se presentan de manera lineal a partir de la exploración y el descubrimiento, después versan sobre un buen trato para el país a partir de la extracción, siguen con la gestión de los ingresos y finalizan con una inversión sostenible de los ingresos a largo plazo. Sin embargo, las cuestiones de cada precepto deben pensarse con respecto a todos ellos, teniendo en cuenta las dificultades para determinar las fases, las concesiones y otras relaciones dentro de cada una de estas áreas de políticas. Para guiar al lector a través de estas vinculaciones hay indicadores en letra cursiva que hacen referencia a otras partes relevantes del documento de la Carta.

El primer paso en esta cadena de decisiones económicas implica asignar los derechos de exploración y producción y promover la exploración. Esto conlleva decidir si la extracción es el mejor camino para el país; en algunos casos, podría no serlo. El gobierno debe considerar con cuidado toda la cadena de decisiones, sopesando todos los factores ambientales, sociales y económicos, antes de tomar una decisión sobre la extracción.

El paso siguiente es asegurarse de que la extracción realmente beneficie al país. Esto implica obtener valor para el país a través de ingresos por impuestos y otros beneficios. También implica mitigar el daño potencialmente importante para otras formas de riqueza natural del país: sus ecosistemas, incluidos los bosques, los ríos y las tierras, así como su trama social. Este reto se denomina “hacer un buen trato” y está cubierto en los preceptos 4, 5 y 6.

Sin embargo, abordar solo cuestiones del sector extractivo no es suficiente, ya que el desarrollo económico sostenible no puede lograrse simplemente con la extracción de un recurso. Las autoridades deben invertir ingresos para que las generaciones actuales y futuras disfruten de la riqueza. Además, los gobiernos deben protegerse contra la volatilidad de los flujos de ingresos que pueden dañar la economía y dar lugar a gastos ineficientes. La Carta denomina este reto “gestión de ingresos” y lo aborda en los preceptos 7 y 8.

Botswana ha gestionado bien gran parte de la cadena de decisiones. Su PIB per cápita ha aumentado de USD 3500 en 1980 a USD 12 500 en 2010 (en dólares constantes de 2005). Sin embargo, Botswana es uno de los países con mayor desigualdad del mundo y sufre uno de los más altos índices de prevalencia de VIH/SIDA, mientras su economía sigue sin diversificarse. Sigue habiendo dificultades con la gestión de los recursos.

Fondo Monetario Internacional, 2012

Finalmente, las autoridades deben invertir los ingresos provenientes de la extracción de manera que promueva un crecimiento económico y una prosperidad que puedan sostenerse una vez que se agoten los recursos extractivos. La Carta denomina este reto final “inversión para el desarrollo sostenible”, y lo considera en los preceptos 9 y 10.

Un país puede dar todos estos pasos correctamente, pero sin la cooperación de la comunidad internacional, no podrá materializarse la prosperidad sostenida e inclusiva a partir de la extracción de recursos. Los dos preceptos finales de la Carta consideran cómo deben colaborar las compañías internacionales, los gobiernos extranjeros y otros agentes responsables de la gobernanza internacional para ayudar a los ciudadanos de los países ricos en recursos. Es posible que ni siquiera sean suficientes los mejores esfuerzos de un país rico en recursos si la comunidad internacional no cumple estas responsabilidades.

La Carta de los Recursos Naturales fue redactada por un grupo independiente de profesionales y académicos, bajo la dirección de una junta supervisora formada por distinguidas figuras internacionales con experiencia directa en los retos que enfrentan los países ricos en recursos. La Carta no representa a ninguna institución ni a ningún interés especial. Se creó con la creencia de que la riqueza de recursos naturales puede ser una herramienta poderosa para el avance social y económico, pero solo si los países pueden vencer los retos. Tiene como objetivo ofrecer consejo, ser útil y tener una clara expresión.

Bases nacionales para la gobernanza de recursos



PRECEPTO 1

La gestión de los recursos debe garantizar el máximo beneficio para los ciudadanos a través de una estrategia nacional inclusiva e integral, un marco legal claro e instituciones competentes.

Los países ricos en recursos tienen una excelente oportunidad para aprovechar su riqueza natural con miras a alcanzar una prosperidad transformadora y sostenida. Sin embargo, si se gestiona incorrectamente, la extracción de recursos puede acarrear altos costos para un país. Como administradores de sus recursos extractivos, suele ser responsabilidad de los gobiernos gestionar esos recursos para las generaciones actuales y futuras.

La gestión efectiva y sostenible de los recursos exige una estrategia nacional inclusiva e integral. Para lograrlo, el gobierno debe tomar una serie de decisiones fundamentales que afectarán a distintos grupos, y debe establecer opciones que se proyecten hacia el futuro. Para evitar tomar decisiones desarticuladas y para construir un sentido de dirección compartido, los gobiernos deben, en diálogo con las partes interesadas, usar un proceso de estrategia nacional que guíe las decisiones sobre la gestión de los recursos extractivos.

Considerar el largo plazo

La estrategia nacional debe tener un enfoque a largo plazo y reconocer el hecho de que la transformación de la riqueza del subsuelo en beneficios más amplios para la sociedad puede demorar muchos años y presentar numerosos retos y sorpresas en el camino. Si a los ciudadanos les preocupa el bienestar de sus hijos y las generaciones futuras, deben reconocer que esas generaciones futuras tienen derecho a beneficiarse con la extracción de recursos y a estar protegidas contra sus inevitables consecuencias.

Incluir a la sociedad civil

Es más probable que una estrategia nacional sea más exitosa si es producto de procesos inclusivos abiertos y participativos. Un plan debatido en

público expondrá más rápidamente conflictos e incoherencias de las políticas, limitará la autocontratación y la corrupción y proporcionará correcciones de rumbo inevitables que sean menos conflictivas. Los responsables de la toma de decisiones deben tratar de incorporar las perspectivas de otras partes interesadas, desde departamentos gubernamentales, el legislativo y los ciudadanos directamente afectados por la extracción, hasta la sociedad civil en sentido más amplio, así como las compañías extractivas y las empresas del sector privado en general. Estos grupos proporcionan la comprensión necesaria de cuestiones que deben abordarse en el proceso de planificación.

Como el proceso de extracción puede durar muchas generaciones, las decisiones tomadas en el presente deben ser sólidas frente a los cambios de gobierno. Esto exige fortalecer la comprensión y el consenso de una masa crítica de ciudadanos informados. Los agentes fuera del poder ejecutivo, incluidos los legisladores, los periodistas y grupos de la sociedad civil, son guardianes de la estrategia y desempeñan un papel de examinadores al exigir cuentas a los responsables de la toma de decisiones. *{Véase también el precepto 2 sobre el papel de la sociedad civil de exigir cuentas al gobierno}*.

Asegurar que la estrategia sea integral

Asumir un enfoque integral les ofrece a los gobiernos un marco para comprender e implementar mejor las iniciativas en el sector extractivo. Esto debe implicar vincular las decisiones de la industria aguas arriba y aguas abajo, las cuestiones ambientales y comunitarias, la gestión de los ingresos del gobierno y preocupaciones económicas más amplias.

Dentro del gobierno, esto requiere coordinación y un entorno normativo entre los ministerios de minas,

de energía, de finanzas, de planificación, etc. Debido a que los retos están intrínsecamente vinculados y superpuestos, es necesaria la coordinación entre ministerios. La dirección estratégica puede llegar mejor directamente desde el poder ejecutivo; de manera alternativa, puede resultar útil para la coordinación y la implementación el establecimiento de un organismo dominante con representación de cada ministerio.

Se requiere buena gobernanza a lo largo de toda la cadena de decisiones. Angola ha gestionado bien las primeras partes y ha captado ingresos sustanciales por la extracción, pero esos ingresos no se han gestionado de manera efectiva o equitativa. Entre 2007 y 2010 se han informado USD 32 mil millones de ingresos faltantes en Angola, el equivalente a un cuarto del PIB del país.

Fondo Monetario Internacional, 2011

Con demasiada frecuencia, la transformación de la riqueza de recursos en prosperidad termina en fracaso, no debido a la falta de políticas económicas correctas, sino más bien a un débil sistema de gobernanza subyacente. Por lo tanto, una estrategia satisfactoria no solo requiere comprensión de la economía, sino una valoración de la rendición de cuentas, la estructura y la capacidad de las instituciones gubernamentales, así como la relación con la sociedad civil.

Decidir si se abren áreas para exploración

Abrir un país o una región específica a la exploración y la extracción puede no siempre ser el mejor curso de acción. Es posible que los efectos negativos superen el impacto positivo global sobre la región donde se origina la producción y sobre el país en sentido más amplio. Sin embargo, los efectos económicos potenciales de la extracción suelen ser muy grandes cuando se examinan al nivel de todos los ciudadanos del país. Los gobiernos pueden usar herramientas tales como evaluaciones ambientales estratégicas para ayudar a medir los impactos ambientales dentro del proceso más amplio de elaboración de estrategias antes de que se tomen decisiones irreversibles en los lugares de los proyectos. Si los costos son demasiado altos, puede que no sea factible reemplazar el valor ambiental que se pierde o compensar a quienes se vean afectados. En esos casos, los países podrían elegir no extraer.

Como parte de esta evaluación, el gobierno debe considerar la estructura y la capacidad de las instituciones y los sectores que se prevé que gestionen los procesos a lo largo de la cadena de decisiones, y puede llegar a la conclusión de que la economía o el sistema de gobernanza de un país todavía no están preparados para gestionar de manera efectiva ingresos extraordinarios. En este caso, una opción puede ser establecer etapas para la exploración y la extracción; eso permite que el personal de las instituciones gubernamentales aprenda de la experiencia mientras realiza su trabajo.

Crear una estrategia temprana, conscientes de las incertidumbres futuras

El gobierno debe tomar muchas decisiones antes de firmar contratos con las compañías, tales como el ritmo de otorgamiento de licencias, la aplicación de impuestos y el marco legal que debe crearse. Además, el gobierno tendrá que tomar estas decisiones en un entorno de incertidumbre. Por lo tanto, los países deben iniciar un proceso de estrategia lo antes posible; el proceso debe orientar la toma de decisiones y, a la vez, seguir siendo adaptable a circunstancias cambiantes.

Traducir la estrategia en un marco institucional claro y coherente

Las normas, las responsabilidades y las instituciones que rigen la conducta de los agentes son fundamentales para una óptima gestión de los recursos. El reto consiste en traducir las políticas orientadoras de una estrategia en un marco normativo claro y coherente, junto con instituciones competentes que puedan diseñarlas, administrarlas y hacerlas cumplir. El gobierno debe construir este marco en respuesta al contexto específico y cambiante del sector extractivo y operar de manera adecuada al contexto económico e institucional del país.

Los gobiernos deben establecer el marco legal y regulatorio tanto como sea posible antes de asignar derechos a las compañías. Esto ayuda a proporcionar una sólida gobernanza sobre las decisiones tomadas con las compañías y proporciona cierta seguridad a las compañías respecto de las normas bajo las cuales operarán. Fijar los términos en la ley limita las oportunidades para acciones irrestrictas y aumenta

la transparencia, pero puede limitar la capacidad para cambiar normas en respuesta a cambios de circunstancias a medida que el sector se desarrolle. Una alternativa para la legislación y los contratos es empoderar a los organismos gubernamentales para que regulen el sector extractivo. Los reguladores debidamente capacitados y monitoreados pueden aportar normas que respondan a cambios de circunstancias y completar los detalles necesarios que pueden faltar en esa legislación.

Crear instituciones competentes con un objetivo unificado

Para cada institución, el gobierno debe asignar objetivos coherentes que apoyen el plan estratégico del país. Además, el gobierno debe garantizar que la sociedad civil, el poder ejecutivo y el auditor general puedan monitorear las acciones de esas instituciones. La función de cada institución debe estar bien definida para evitar conflictos de intereses y lagunas en las responsabilidades. Es muy importante la claridad sobre quién establece las normas, quién las administra y quién las hace cumplir. *{Véase también el precepto 6 sobre la asignación de funciones a las compañías estatales}*.

El fortalecimiento y la conservación de capacidades en las instituciones gubernamentales son vitales pero difíciles, especialmente en el sector extractivo, ya que las contrapartes del gobierno generalmente son compañías técnicamente sofisticadas. Parte de este reto es delegar funciones a las instituciones de una manera que refleje integridad y transparencia, en lugar de, por ejemplo, como recompensa o marca de prestigio. Lo ideal es que las decisiones sobre recursos humanos tomadas por ejecutivos del gobierno y dentro de las instituciones en sí sean independientes y resistentes a la interferencia política para desarrollar capacidad realmente profesional. Un sistema de promoción meritocrático y una política de recursos humanos meditada pueden infundir eficiencia y una cultura de servicio civil profesional.

Finalmente, uno de los principales retos para las instituciones gubernamentales es retener al mejor personal y el más calificado. El empleo en el sector privado o incluso en empresas extractivas estatales puede ser especialmente atractivo para el personal

con talento cuya partida hacia oportunidades más atractivas puede constituir una merma continua en las instituciones gubernamentales. Los paquetes específicos de salario y compensaciones, las oportunidades para que ex empleados del gobierno regresen posteriormente y el impulso de una cultura de trabajo profesional en las instituciones gubernamentales pueden ayudar en este aspecto.

La transparencia es deficiente en los sectores extractivos de todo el mundo. Solo 10 de los 58 países examinados en el Revenue Governance Index publican la mayoría de sus contratos y licencias petroleros, gasíferos y mineros, aunque este grupo está creciendo con las divulgaciones recientes de Afganistán, Ghana y Guinea.

Revenue Watch Institute, 2013

PRECEPTO 2

La gobernanza de los recursos naturales requiere que los responsables de la toma de decisiones rindan cuentas a un público informado.

Cuando la riqueza de recursos se gestiona en nombre de los ciudadanos, puede dar lugar a una prosperidad sostenida solo si el gobierno debe rendir cuentas públicamente. El escrutinio permanente de la conducta representa un sólido elemento disuasorio contra la corrupción y un incentivo para un mejor desempeño en todos los niveles del gobierno. Además, una estrategia nacional de gestión de la riqueza de recursos seguirá siendo efectiva en el futuro solo si este escrutinio compromete a los gobiernos presentes y futuros con los objetivos que ellos mismos establezcan.

Proporcionar transparencia de la información a lo largo de toda la cadena de decisiones

A diferencia de muchas formas de actividad económica, la extracción de recursos y la gestión de ingresos suelen estar distantes de la vida de la mayoría de los ciudadanos. La cadena de decisiones puede ser difícil de controlar, lo cual ofrece oportunidades para la corrupción y una protección para ocultar la gestión deficiente.

La transparencia es prerequisite esencial para la rendición de cuentas; sin embargo, la información desarticulada no es suficiente. El gobierno debe divulgar información sobre toda la cadena de decisiones, con un conjunto completo complementario de datos; por ejemplo, los datos sobre ingresos podrían estar acompañados de información sobre las tasas impositivas aplicables y los ingresos gravables. Esa información se debe divulgar con el nivel de desglose adecuado, como ubicación, proyecto y tipo de producto. Además, los datos legibles por máquinas (es decir, datos combinados con descripciones de dichos datos para poder usarlos automáticamente con computadoras), con estándares acordados mutuamente, pueden facilitar los trabajos de control. Además, la publicación de los nombres de las compañías operativas, la licitación de activos extractivos y la inversión en ellos, así como las identidades de los beneficiarios reales, pueden facilitar el monitoreo y vigilancia del cumplimiento del régimen fiscal correspondiente.

Las operaciones de empresas estatales de recursos deben estar sujetas al menos al mismo nivel de divulgación que las compañías privadas. Las empresas estatales de recursos también deben ser transparentes en sus estrategias y su perspectiva de gastos, y la sociedad civil debe incluso exigir niveles más altos de transparencia.

Las autoridades deben tener disponibles datos e informes sobre licencias, relevamientos geológicos, catastros y reservas, así como evaluaciones del impacto económico, ambiental y social. Es crucial que las autoridades también publiquen los contratos y los tengan disponibles en Internet.

También es necesaria la divulgación de información que permita la rendición de cuentas nacional y el control de la gestión del sector, de la gestión de los ingresos y de los gastos. Esta información puede compararse con cualquier norma fiscal que el gobierno establezca. Además, los fondos de ahorro deben tener niveles más altos de exigencia de divulgación, especialmente en consideración del potencial de actividades fuera del presupuesto. En particular, la gestión de fondos debe publicar información sobre el balance y los flujos de caja, los destinatarios de los pagos y las auditorías.

El gobierno debe divulgar no solo los pagos y los gastos, sino además normas relevantes en toda la cadena de decisiones. En muchos casos, los gobiernos redactan gran parte de estas normas en complejos contratos ocultos para las consultas públicas. En la medida de lo posible, los gobiernos deben redactar las condiciones en la legislación, donde los observadores las puedan examinar con mayor facilidad que en un contrato. Toda concesión restante otorgada en contratos que se aparte de los términos de la legislación normal debe presentarse ante el legislativo y debe ser aprobada por este. Por sobre todo, se deben evitar las cláusulas de confidencialidad en los contratos y estos deben publicarse.

El derecho del público a la información está consagrado en muchas convenciones nacionales e internacionales, y un número cada vez mayor de países tiene leyes de libertad de información que estipulan que la información gubernamental

es pública, excepto que la divulgación esté expresamente prohibida por ley. Los gobiernos deben adoptar esas normas para mitigar el riesgo de que se firme la cesión de los derechos sobre la extracción de recursos antes de que los miembros de la sociedad civil puedan examinar los acuerdos que los afectan.

El gobierno y las empresas también pueden beneficiarse con una mayor transparencia. Los requisitos de divulgación crean un incentivo para mantener sistemas de gestión de información efectivos y reduce el costo de recopilar y mantener datos correctos, a la vez que mejora su exactitud. Esto es esencial para operaciones gubernamentales eficientes: informa decisiones de gestión, mejora la calidad de la provisión de servicios a las compañías y a los ciudadanos y respalda sólidas cadenas de rendición de cuentas dentro del gobierno. Además, las compañías se enfrentan al reto de gestionar las expectativas públicas en las áreas donde operan: la transparencia eficaz les permite aliviar la desconfianza y fortalecer la “licencia social para operar”.

Proporcionar funciones claras a las instituciones

Las funciones y las normas de conducta deben definirse claramente y ser claramente comprendidos por todos, de modo que la sociedad civil pueda monitorear la acción del gobierno. La toma de decisiones debe estar guiada por un conjunto de valores y normas éticas que reflejen las expectativas de la sociedad para quienes ocupan puestos de autoridad y que estén codificadas en leyes y reglamentaciones.

Las funciones del gobierno mejoran si se trazan líneas de responsabilidad claras, y tanto el poder ejecutivo como un auditor independiente pueden monitorear y exigir cuentas a las instituciones que no cumplan con sus obligaciones. Además, para responder debidamente a la demanda de un mejor desempeño, las instituciones gubernamentales deben poder tomar decisiones eficaces: una mejor rendición de cuentas requiere capacidad superior a fin de que mejore la gobernanza. *{Véase también el precepto 1 sobre el marco de funciones y responsabilidades y las capacidades de las instituciones}.*

Apoyar a una masa crítica de ciudadanos informados para demandar buena gobernanza

La provisión de información debe homologarse con la capacidad de usarla para monitorear y juzgar las

acciones del gobierno. La sociedad civil, incluidas las organizaciones religiosas, académicas, profesionales y sociales, así como los medios de comunicación, tienen una función importante en este aspecto. Para que estas organizaciones sean eficaces, deben ser independientes del gobierno y transparentes respecto de las fuentes de financiamiento y de los intereses que representan. El gobierno, a su vez, debe establecer y proteger los derechos de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, y debe permitirle operar sin hostigamiento.

Se ha determinado que la supervisión del poder legislativo es deficiente en toda la cadena de decisiones. En 31 países en el Resource Governance Index, como Botswana y Timor-Leste, la legislatura ejerce una supervisión ínfima de los procesos de contratación y de adjudicación de licencias, mientras que en 29 países la legislatura tiene una supervisión muy limitada de los ingresos por recursos.

Revenue Watch Institute, 2013

El poder legislativo es esencial en la supervisión del poder ejecutivo: puede auditar la actividad del gobierno y de otras instituciones y actuar como conducto para las inquietudes de la sociedad civil. Para que el legislativo desempeñe su papel, debe contar con mejor capacidad y comprensión de las cuestiones extractivas, así como con acceso a asesoramiento confiable sobre los matices de la gestión de recursos extractivos.

Una ciudadanía informada también tiene mejor capacidad para debatir con el gobierno la dirección estratégica de la nación. Además, debido a la importancia transformacional de la gobernanza de los recursos para los ciudadanos, es crucial administrar las expectativas de la sociedad civil. En este aspecto resultan esenciales una estrategia de comunicaciones y una relación eficaz entre el gobierno y la sociedad civil.

Hacer cumplir las normas

Finalmente, junto con los medios para monitorear las acciones, el gobierno debe comprometerse a hacer cumplir las sanciones, lo cual requiere voluntad política y capacidad para castigar a los infractores. En este aspecto, es crucial contar con un poder judicial creíble e independiente. Sin una firme posibilidad de acción judicial habrá mayor potencial de actividad delictiva o corrupta.

Descubrimiento y decisión de extraer



PRECEPTO 3

El gobierno debe estimular operaciones eficientes de exploración y de producción, y asignar derechos de manera transparente.

El reto del gobierno es asegurar que las operaciones de exploración y producción se lleven a cabo de manera eficiente en el marco de una estrategia nacional integral, y establecer un marco legal y regulatorio con la mayor antelación posible. *{Véase también el precepto 1 sobre la formación de un marco nacional jurídico y regulatorio y de estrategias para los recursos}*.

Verificar la jurisdicción sobre zonas en las que debe otorgarse licencia de exploración

El gobierno nacional debe verificar que cuenta con jurisdicción irrefutable sobre las zonas que intenta abrir para la exploración. Esto se aplica en el plano interno y en relación con países vecinos, incluidas las disposiciones para el desarrollo conjunto de descubrimientos que vayan más allá de las fronteras nacionales.

Crear y mantener una comprensión adecuada de la base de recursos

Los funcionarios gubernamentales deben crear un minucioso conocimiento de la base de recursos naturales de su país, tanto de la cuantía de los recursos como de su distribución geográfica. La cuantía de la base de recursos informa decisiones clave sobre el índice de explotación y el potencial de ingresos futuros. La información sobre ubicación geográfica guía el establecimiento de derechos de propiedad y licencias de exploración dentro del país, así como impactos sociales y ambientales futuros.

La inversión en relevamientos geológicos y geofísicos previa al otorgamiento de licencias, financiada por el gobierno o por donantes externos, puede proporcionar un alto rendimiento de la inversión para el gobierno si la información resultante aumenta el atractivo geológico para los inversionistas y, de ese modo, atrae ofertas más

altas. Sin embargo, más conocimiento también puede hacer que las características geológicas parezcan menos atractivas si se demuestra que son menos favorables para descubrimientos.

El gobierno tiene la tarea de recopilar, almacenar y analizar información técnica que surja de todas las operaciones de exploración realizadas dentro de su jurisdicción. Esta información es clave para construir la comprensión geológica del gobierno, que servirá para fortalecer su posición negociadora con los inversionistas y para permitirle optimizar el régimen de otorgamiento de licencias. Con este fin, el gobierno debe asegurarse de que los inversionistas aporten toda la información técnica en un formato comprensible.

Asegurar los derechos de propiedad y decidir qué zonas se abrirán para la exploración

Antes de otorgar licencia para actividades de exploración, el gobierno debe establecer derechos de propiedad de acuerdo con las leyes nacionales para los recursos que se extraerán y para los recursos de superficie, como los pastizales y el agua en zonas que se abrirán para la exploración. *{Véase también el precepto 5 sobre el análisis ambiental y las regulaciones en curso}*.

Las autoridades deben ponderar cuidadosamente el tamaño y los límites de las licencias de exploración, teniendo en cuenta las características geológicas subyacentes y el tamaño y la ubicación de posibles depósitos explotables. En las primeras etapas de la exploración, las licencias suelen ser muy grandes, porque la ubicación de la prospección geológica no ha sido bien definida. El régimen de licencias debe permitir la reducción del tamaño de las licencias a medida que avanza la exploración, para evitar que se asigne una proporción excesiva de la base de recursos a una licencia particular. Las autoridades que otorgan licencias deben tener cuidado con la

secuenciación de otorgamientos de estas, a fin de asegurar que el gobierno pueda beneficiarse con los aumentos del valor de la tierra que sean resultado de los descubrimientos.

Finalmente, el gobierno debe considerar si los riesgos ambientales, por la contaminación, por ejemplo, compensan los beneficios potenciales. El gobierno debe decidir si impide la exploración en áreas sensibles desde el punto de vista ambiental y social o si toma medidas para mitigar esos riesgos.

Los descubrimientos recientes son potencialmente transformadores. El proyecto de minería de hierro de Simandou, Guinea, y los proyectos de minería de hierro y de petróleo en Liberia podrían generar ingresos anuales promedio de USD \$1,6 mil millones en cada país, lo cual representa respectivamente el 31% y el 147% del PIB de 2011.

Africa Progress Panel, 2013

Seleccionar un método adecuado para asignar derechos

El gobierno debe decidir quién realizará operaciones de exploración y de producción y bajo qué términos. Si el gobierno permite que compañías del sector privado participen, puede usar negociaciones directas para el otorgamiento de licencias individuales u organizar rondas de licencias en que se otorgue una o más mediante un proceso competitivo. *{Véase también el precepto 6 sobre las funciones operativas que podrían tener las compañías estatales}*.

Las subastas bien diseñadas son el método preferible, ya que la licitación competitiva debe asegurar mayor valor para el país y las subastas también pueden ayudar a superar deficiencias de información que pueda tener el gobierno con respecto a compañías internacionales. Las subastas también son inherentemente más transparentes que las negociaciones directas, y ayudan a mitigar el riesgo de que compañías o personas inadecuadas reciban derechos de exploración y de extracción.

El éxito de las subastas suele depender de que haya un mínimo de tres ofertantes. Si los ofertantes no muestran suficiente interés, es probable que la opción adecuada para el gobierno no sea seleccionar un proceso de asignación competitivo. Tal podría ser el caso si se cuenta con información geológica insuficiente, lo cual es más probable en las licencias de exploración minera que en las de exploración petrolífera. Cuando no haya suficiente competencia para las subastas, el gobierno debe usar en cambio una ronda de otorgamiento de licencias con estrictos criterios técnicos mínimos.

Independientemente del método que se use, hay varios principios que fortalecen la posición del gobierno en el proceso de asignación. El gobierno debe divulgar información sobre los procedimientos de asignación, los contratos otorgados, incluidos los términos fiscales e impositivos, los beneficiarios reales de todos los titulares de licencias, el programa de trabajo acordado y los compromisos financieros, así como todos los términos fiscales específicos de la licencia.

El gobierno debe llevar a cabo una precalificación de las compañías ofertantes para asegurar que los potenciales titulares de licencias tengan capacidad técnica y financiera suficiente para ejecutar un programa de explotación de recursos y suficiente experiencia en la gestión de los riesgos ambientales asociados con el proyecto y con la infraestructura relacionada. El gobierno también debe decidir si alienta ofertas conjuntas y si se reserva el derecho a asignar intereses de capital como parte de las licencias. Estos podrían ser condiciones en torno al programa de trabajo, bonificaciones a la firma y disposiciones de contenido nacional. La competencia o la negociación no deben referirse únicamente al precio del derecho de extracción, pero por otro lado demasiadas variables aumentan la complejidad, socavan la transparencia de la evaluación y aumentan los costos administrativos. En cuarto lugar, el gobierno debe tratar de asegurarse de que no sea necesario negociar condiciones una vez que las compañías hayan hecho su oferta. La claridad y transparencia de las condiciones en las ofertas y los contratos modelo contribuyen a alcanzar este objetivo.

Finalmente, el gobierno debe llevar a cabo evaluaciones minuciosas del valor de los servicios o la infraestructura que se proporcionen como parte de tratos tipo trueque a cambio de derechos de extracción. Cuando haya mucha incertidumbre, el gobierno debe considerar la posibilidad de evitar estos esquemas. Los tratos tipo trueque suelen ser inherentemente poco transparentes y pueden ofrecer oportunidades para la corrupción.

Asegurar que los planes de desarrollo se ajusten a los objetivos del gobierno y aprobarlos de manera oportuna

Después del trabajo de descubrimiento y tasación comercial, los titulares de licencias elaborarán planes de desarrollo para la explotación del descubrimiento que deberán ser aprobados por el gobierno y sus organismos y, en algunos casos, por el legislativo. El gobierno debe asegurarse de que los planes de desarrollo sean rentables, coherentes con los objetivos de su política respecto del agotamiento de los recursos, del uso de infraestructura, salud, seguridad y medio ambiente y con las disposiciones de contenido nacional y de empleo. Además, los planes deben contener disposiciones para el eventual abandono del sitio del proyecto, incluidas su limpieza y restauración.

El gobierno debe revisar los planes minuciosamente, de manera oportuna y coherente con todas las obligaciones contractuales. Esto requiere suficientes conocimientos técnicos en el momento correcto y un proceso de aprobación eficiente caracterizado por la coordinación entre los ministerios y organismos relevantes. *{Véanse también el precepto 5 sobre aspectos ambientales y sociales del plan de desarrollo de los proyectos y el precepto 10 sobre contenido e infraestructura nacionales}*.

Llevar cuentas del recurso físico

Llevar cuentas de la base de recursos físicos (en términos de volúmenes de producción, nivel de reservas comprobadas y de incertidumbre, recursos descubiertos y potencial de exploración restante) es una base importante para la elaboración de políticas y la regulación de la industria. Esas cuentas, junto con información sobre ingresos y costos de extracción, pueden mostrar la magnitud de los ingresos que podría esperar el gobierno en el futuro, cuánto se debe ahorrar y el ritmo de la actividad de exploración. En última instancia, esto puede ayudar a que el gobierno maximice los beneficios a partir de la explotación de la base de recursos.

Cómo hacer un buen trato



PRECEPTO 4

Los regímenes impositivos y las condiciones contractuales deben permitir que el gobierno concrete el valor total de sus recursos en coherencia con la atracción de inversiones necesarias y deben ser sólidos ante las circunstancias cambiantes.

La explotación de los recursos naturales puede proporcionar empleo y otros beneficios, pero su principal beneficio es la generación de ingresos para el gobierno a fin de respaldar el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. Concretar estos ingresos requiere un sistema fiscal bien diseñado que tenga en cuenta la naturaleza de los recursos extractivos, las considerables incertidumbres inherentes a su explotación y las capacidades del gobierno.

Entre las características importantes del sector se cuentan:

- La existencia de “rentas” sustanciales, que son rendimientos que exceden los que se requerirían para recuperar los costos y para proporcionarle al inversionista la tasa de rendimiento mínima requerida para invertir.
- La posibilidad de agotamiento de los depósitos de recursos.
- La asimetría de la información con que cuentan el gobierno y los inversionistas potenciales.
- Los altos costos iniciales y períodos de explotación extendidos, que requieren una inversión a largo plazo en presencia de significativas incertidumbres geológicas, políticas y de mercado.
- El entorno difícil en cuanto a contabilidad y auditoría para el control fiscal (independientemente de si los inversionistas son agentes privados o estatales).

En este contexto, los gobiernos deben diseñar sistemas fiscales que proporcionen rendimientos sólidos para sus recursos y un cronograma razonable para las entradas, y deben tener en cuenta la incertidumbre y la compensación de riesgos y beneficios (mientras, al mismo tiempo, atraen el

capital y la inversión necesarios para la explotación de recursos cuando esta esté garantizada). Además, los países deben tener en cuenta tradiciones legales y limitaciones constitucionales individuales que puedan exigir un patrón específico de titularidad y tributación.

Considerar la función, no la forma, del régimen fiscal

Estos imperativos sugieren que el desarrollo de un buen régimen fiscal en países en desarrollo debe exhibir los dos componentes básicos siguientes: un cargo por regalías u otro cargo basado en la producción que proporcione un flujo de ingresos mínimo al estado siempre que haya producción y un mecanismo para captar una participación en los beneficios y las rentas restantes.

Aunque los regímenes fiscales pueden variar en su terminología y en su forma legal, la mayoría incluye estos dos elementos. En los sistemas “de impuestos y regalías” que se usan en minería y en el petróleo, el inversionista realiza un pago de regalías al gobierno con base en la producción y está sujeto a impuestos a los ingresos comunes sobre las ganancias. En los esquemas con “participación en la producción”, que se usan principalmente en el petróleo, pero que son potencialmente aplicables a la minería, una parte de la producción se reserva para que el inversionista o el contratista recuperen sus costos (“petróleo de costo”) y el resto (“petróleo de ganancia”) se divide entre el inversionista y el gobierno. Los contratos de servicios son otra alternativa para los sistemas de impuestos y regalías y de participación en la producción. En estos, los gobiernos pueden otorgar derechos de explotación a firmas estatales que, a su vez, pueden contratar servicios de terceros. Los sistemas también pueden ser mixtos.

A pesar de las diversas formas y nomenclaturas de contratos, cada una de estas estructuras puede incorporar elementos basados en las ganancias y en la producción, y cada una puede diseñarse para alcanzar rendimientos similares. La tarea del gobierno es, por lo tanto, asegurar que los riesgos y la oportunidad de los flujos de ingresos se compartan entre el estado y los inversionistas de manera coherente con la estrategia de desarrollo del gobierno, y que se optimice el valor general para los ciudadanos.

Usar regalías

Una regalía, o su equivalente en participación en la producción, le aseguran al gobierno un flujo de ingresos desde el inicio de la producción, al tiempo que asegura que el país reciba algún pago mínimo por los recursos y para cubrir los costos sociales de su extracción. Si un proyecto no puede dar lugar a una regalía razonable para cubrir estos costos, es altamente improbable que el proyecto constituya un buen trato, ya que el país estaría renunciando a un recurso no renovable sin ninguna seguridad de pago.

Las regalías requieren una medición exacta de la producción, normas de cronología bien definidas y buenas mediciones del valor de mercado. Las regalías que permiten deducciones de los costos de producción son impuestos a las ganancias con otro nombre. La medición del valor de mercado se facilita en gran medida si se vincula la regalía a algún precio de cotización pública e internacional, cuando ese tipo de precios esté disponible, en lugar de cálculos más tradicionales que usan el valor “netback” del momento de producción.

Considerar cómo gravar los ingresos y la renta

Otro tipo de cargo es un impuesto sobre los ingresos (“impuesto a las ganancias”). En un sistema de impuestos y regalías, este es el impuesto a los ingresos empresariales que se aplica en general: un impuesto sobre el rendimiento del capital. Suele modificarse para tener en cuenta características específicas del sector y para minimizar los abusos. A veces, los regímenes usan una tasa impositiva más alta en un esfuerzo por gravar las rentas. Si el gobierno usa esquemas con participación en la producción, puede lograr el

mismo resultado que con un sistema de impuestos y regalías si selecciona una participación específica de “petróleo de ganancia” o de “gas de ganancia” y una tasa de recuperación de los costos (“petróleo de costo” o “gas de costo”) que proporcionaría una recaudación equivalente del gobierno.

El impuesto a las ganancias prevé una importante participación en los riesgos entre el gobierno y el inversionista, en que el gobierno tiene la oportunidad de compartir el lado positivo de una inversión altamente rentable mientras que el inversionista tiene cierta protección del lado negativo con respecto a pérdidas o rendimientos bajos.

A diferencia de una regalía, un impuesto a las ganancias o su equivalente sí requieren la medición de los costos. Los costos suelen ser susceptibles de manipulación del modo en que los divulgan las compañías, ya que pueden incluirse transacciones por bienes y servicios adquiridos de partes relacionadas. Además, la forma de financiamiento afecta los rendimientos del gobierno mediante una capitalización excesiva de la deuda, que da como resultado la pérdida de ingresos. De modo que, en ausencia de auditorías y controles cuidadosos y de estatutos o regulaciones escritas, hay una certeza considerablemente menor de que el gobierno realmente cobre lo debido mediante un impuesto a las ganancias. Además, las grandes inversiones anticipadas características de las industrias extractivas, cuando se combinan con el gasto o la depreciación acelerada de la inversión, producirán grandes deducciones de los ingresos gravables que, si se arrastran, pueden demorar de manera significativa la entrada de impuestos a los ingresos.

Las ganancias pueden incluir una cantidad de renta importante en un proyecto de alto valor. El gobierno puede considerar un impuesto complementario a las rentas o un recargo impositivo sobre el flujo de caja, que transfiera una mayor participación de las ganancias al gobierno que el impuesto a los ingresos ordinario cuando los índices de ganancias son altos. El gobierno puede diseñar un sistema de participación en la producción para obtener el mismo resultado al aumentar la participación en la ganancia del petróleo por parte del gobierno

en función de alguna medición de la rentabilidad general del proyecto.

El gobierno puede complementar cualquiera de estos sistemas con ciertos pagos separados; por ejemplo, en un proceso competitivo de asignación de licencias, un pago de bonificación por adelantado puede ser el elemento de la oferta, mientras todos los demás términos fiscales se mantienen fijos.

Evitar incentivos fiscales y simplificar los regímenes fiscales

Los inversionistas suelen solicitar que los gobiernos con recursos potenciales o recién descubiertos ofrezcan incentivos especiales en forma de treguas tributarias, recuperación acelerada de gastos de capital o reducción de las regalías o las tasas de ganancias. Un gobierno debe resistirse a ofrecer esa clase de incentivos. Si un proyecto no puede afrontar la regalía o un impuesto normal sobre la inversión de capital, es improbable que la inversión sea un buen arreglo para el país. Los cambios en las circunstancias (aumento de los precios de los productos básicos o nueva tecnología, por ejemplo) suelen dar como resultado que proyectos que en algún momento se consideraron antieconómicos se vuelvan factibles sin el beneficio de subsidios gubernamentales. No todos los recursos se tienen que explotar en un momento determinado, y es posible que algunos recursos no ameriten nunca la explotación.

Siempre que se cuente con los elementos básicos (una regalía, un impuesto a las ganancias y algún tipo de impuesto a la renta) el gobierno puede beneficiarse si simplifica o elimina muchos de los otros cargos que a veces se imponen. El impuesto al valor agregado (IVA) debe funcionar como es debido, como un impuesto sobre el consumo interno de un bien, no como un impuesto sobre la inversión. Como tal, las compañías extractivas no deben pagar IVA por el producto que exportan. Además, los aranceles sobre las importaciones no deben tener un nivel que perjudique la inversión. Los sistemas fiscales que se apoyan demasiado en este tipo de cargos o en otras tarifas y cargos fijos sobre los insumos pueden ser poco flexibles y tener resultados negativos imprevistos que superen la

promesa tentadora de ingresos anticipados. Las autoridades gubernamentales también deben prestar atención a los sistemas impositivos internacionales para evitar que corporaciones no residentes evadan impuestos sobre ingresos atribuibles a la explotación de recursos. Los gobiernos deben tener tasas razonables y preferiblemente uniformes de retención de pagos tales como dividendos, intereses, tarifas de servicios y regalías a no residentes. En ausencia de mecanismos sólidos para la recaudación de impuestos a los ingresos de entidades extranjeras, la retención de impuestos suele ser la manera más segura de obtener beneficios extractivos en un país anfitrión. Los tratados fiscales pueden limitar la retención y otros gravámenes a no residentes y los gobiernos deben revisar con cuidado los tratados existentes y evitar o ajustar esas obligaciones en los tratados propuestos.

Una importante cuestión emergente de significado político y económico es el gravamen de ganancias de capital atribuibles a la venta de derechos a los recursos del país anfitrión. Alcanzar esas ganancias, especialmente cuando se logra una transferencia de derechos a través de transacciones en el ámbito de una sociedad patrimonial extranjera, requiere una legislación fiscal cuidadosa y requisitos de presentación de información, así como consideración del modo en que se tratan posteriormente los pagos que crean esas ganancias con fines fiscales.

Evitar el uso de capital estatal para aumentar los rendimientos del gobierno

El régimen fiscal ya le proporciona al gobierno un rendimiento sobre sus recursos, pero con frecuencia los gobiernos buscan obtener mayor interés sobre el capital en un proyecto que puede, según la forma que tenga, aumentar la carga fiscal sobre el estado como inversor de capital. Sin embargo, el gobierno puede considerar la participación de capital estatal para otros fines: como segundo mejor medio de captación de renta (especialmente cuando las asimetrías de información son muy marcadas, o cuando la capacidad de control es limitada), como un medio para invertir activos estatales (si bien esto puede estar en conflicto con un objetivo de diversificación

económica), como un modo de influenciar potencialmente la toma de decisiones empresariales (aunque las reglamentaciones sean más adecuadas) o como medio para transferir conocimiento sobre prácticas empresariales. *{Véase también el precepto 6 sobre empresas estatales de recursos}*.

Establecer transparencia, estabilidad y solidez

Las normas transparentes y uniformes dan seguridad a los inversionistas, reducen las oportunidades de corrupción y pueden reducir la exigencia de tratamiento especial por parte de inversionistas individuales. La uniformidad también facilita la administración. Uniformidad no significa que los nuevos proyectos deban someterse a las mismas normas o disposiciones contractuales que los proyectos existentes, ni que los gobiernos deban abandonar la flexibilidad para cambiar tasas impositivas, incluso para proyectos anteriores. Los países suelen cambiar las tasas del impuesto a los ingresos empresariales y personales. Las subastas también captan para los gobiernos parte de las diferencias en el valor previsto entre depósitos. La uniformidad debe extenderse al gravamen de empresas estatales de recursos: estas empresas deben enfrentar las mismas condiciones fiscales que las compañías privadas.

Los inversionistas pueden buscar seguridades contractuales con respecto a la estabilidad. Muchos países no proporcionan seguridades contractuales, pero si el gobierno las considera, debe limitar las disposiciones, para que el estado permanezca libre de regular otras áreas importantes, como la mano de obra, la salud y la seguridad, el medio ambiente, la protección y los derechos humanos. Además, el gobierno debe evitar una situación asimétrica en la cual, por un lado, la compañía pueda posteriormente buscar concesiones bajo amenaza de cierre de las actividades pero, por otro lado, el gobierno no tenga la oportunidad de concretar una mayor participación en los beneficios si el proyecto se vuelve altamente rentable. *{Véanse también el precepto 1 sobre marcos legales y el precepto 2 sobre transparencia}*.

Asegurar una administración fiscal competente e implementar normas contra la evasión de impuestos

Todos los gobiernos enfrentan dificultades con la administración fiscal. Algunas de esas dificultades son el resultado de sistemas mal diseñados que pueden no proporcionarle al organismo recaudador la autoridad adecuada para impugnar o prevenir prácticas abusivas de evasión de impuestos. La implementación de normas fiscales para abordar causas comunes de evasión de impuestos puede ser de ayuda. Ese tipo de normas podría disponer el cercamiento y la restricción de la deducibilidad de ciertos pagos de partes relacionadas, por ejemplo, honorarios por gestión, cargos de intereses excesivos o cobertura ante pérdidas. Sin embargo, el problema en parte es organizativo y en parte se relaciona con limitaciones generales de las capacidades. Los procesos de negociación de contratos que dan como resultado esquemas fiscales personalizados pueden significar un peso agregado sobre los administradores y sobre los negociadores. Las siguientes medidas pueden ayudar a las autoridades fiscales: sistemas integrados de información y de presentación, centralización de las funciones de recaudación para regalías, otros impuestos e ingresos por participación en la producción, el requisito de que las compañías paguen en una cuenta central única y transparente, la integración del control físico con la recaudación de ingresos y la eliminación de pagos “en especie”. Los gobiernos pueden contratar expertos extranjeros para abordar algunas de las diferencias de capacidad mientras se crean las capacidades nacionales, por ejemplo, mediante la contratación de organismos contables financieros internacionales para asegurar la conformidad y las recaudaciones completas. *{Véase también el precepto 3 sobre la negociación y la asignación de contratos}*.

PRECEPTO 5

El gobierno debe buscar oportunidades para beneficios nacionales y tener en cuenta, mitigar y compensar los costos ambientales y sociales de los proyectos de extracción de recursos.

Los proyectos de recursos pueden dar lugar a costos ambientales y sociales importantes que afrontan de manera desproporcionada quienes viven en lugares vecinos a la extracción. Sin embargo, los proyectos extractivos también tienen el potencial de generar beneficios para las comunidades locales a través del empleo y de la demanda de bienes y servicios, al menos mientras se mantengan las operaciones.

La gestión de recursos requiere que se minimicen los costos para las comunidades afectadas, a la vez que se mejoran los beneficios. En los casos en que no se puedan eliminar esos costos, el gobierno debe tomar medidas para una compensación adecuada de los afectados. Como norma general, el propósito de la compensación debe ser mejorar los medios de vida de quienes se ven más afectados de manera adversa por la extracción.

Involucrar a la comunidad local en la toma de decisiones y en la evaluación

Las comunidades locales, los gobiernos locales y el público en general deben participar en los procesos de los proyectos antes de que se lleven a cabo. Las acciones encaminadas a informar e involucrar a la sociedad civil en las decisiones sobre la visión global de los recursos de una nación deben ser presentadas de manera objetiva por investigadores independientes. La participación de miembros de la sociedad civil les permite a estos comprender el modo en que se verán afectados, planificar para los cambios pendientes y contribuir con el conocimiento local al diseño de estrategias de mitigación y de mejora. Si esto no se lleva a cabo, se corre el riesgo de crear antagonismos y posibles conflictos.

Sin embargo, es importante reconocer que puede haber diferencias entre los intereses de la población local y los del país como un todo. Cuando se toma una decisión para concretar mayores beneficios para el resto del país en detrimento de grupos locales, el gobierno debe asegurarse de que estos grupos sean compensados. *{Véase también el precepto 1 sobre tomar la decisión de extraer parte de la estrategia nacional}*.

Establecer y definir derechos de propiedad

El gobierno, de acuerdo con ciudadanos tanto locales como nacionales, debe establecer claramente derechos de propiedad sobre las riquezas subterráneas y asignar los derechos a los ingresos posteriores. Aunque la riqueza subterránea usualmente, pero no siempre, es propiedad del estado en nombre de todos los ciudadanos del país, las comunidades locales pueden ser propietarias de la tierra, el agua y otros recursos naturales afectados por la extracción, o al menos depender de ellos. Eso incluye a comunidades que no necesariamente son locales respecto del sitio del proyecto, pero que dependen de lugares naturales afectados, como ríos y costas. El gobierno debe compensar de manera adecuada a las áreas impactadas de una manera rápida, creíble y transparente compatible con normas aceptadas de derechos humanos.

Si el gobierno no proporciona una compensación razonable y una participación equitativa en los beneficios nacionales, puede hacer surgir la frustración de los ciudadanos, la alteración de los proyectos extractivos o incluso conflictos. También puede incrementar los costos

presupuestarios en forma de posterior apoyo con subsidios para personas vulnerables en las comunidades afectadas. Sin embargo, el gobierno debe evitar otorgar una mayor proporción de los ingresos estatales (que exceda lo necesario para compensar los impactos adversos) a regiones ricas en recursos que a otras regiones, excepto que haya compromisos nacionales anteriores específicos como los establecidos con pueblos indígenas o con áreas históricamente postergadas. *{Véase también el precepto 7 sobre asignación de ingresos}*.

Medir y mitigar los efectos negativos de la extracción

El gobierno debe identificar los efectos negativos potenciales antes de otorgar derechos de extracción específicos, para verificar si el país obtendrá lo suficiente de la extracción. En algunos casos, puede resultar adecuado diferir las operaciones hasta tanto mejore la gobernanza o la tecnología, o hasta que el impacto pueda ser mejor evaluado. *{Véanse también el precepto 1 sobre participación pública en la toma de decisiones y el precepto 3 sobre asignación de derechos}*.

Si el gobierno otorga derechos, debe hacer planes para mitigar las consecuencias adversas de la extracción. En particular, el gobierno debe exigir que las compañías presenten planes de contingencia en casos de emergencia y obtengan su aprobación. Estas contingencias deben incluir la disponibilidad de equipos y de conocimientos técnicos para gestionar accidentes, como derrames de petróleo. Esto debe estar acompañado de los medios para monitorear un proyecto a lo largo de todo su ciclo de vida a fin de asegurar que todas las partes respeten el plan y de identificar impactos futuros e imprevistos del proyecto. Como es imposible predecir todos los costos potenciales, exigir que los encargados de la explotación cuenten con sistemas para monitorear y gestionar impactos ambientales y sociales de manera permanente es simplemente tan importante como las evaluaciones realizadas en la planificación del proyecto.

El gobierno es responsable de establecer y hacer cumplir normas ambientales (preferiblemente

conforme con normas internacionales, como los Principios de Ecuador), en tanto que la compañía extractiva suele estar en mejor posición para mitigar los daños ambientales. Es posible que las compañías tengan solo incentivos débiles para tomar en cuenta las consecuencias ambientales de sus operaciones, excepto que el gobierno lo haga una condición para otorgar la concesión, sujeta a sanciones. El gobierno debe asegurar que este o la compañía reserven fondos para compensaciones, ya que la compañía puede irse o vender a terceros cuando los proyectos pierdan rentabilidad, lo cual puede suceder mucho antes de que finalice el período oficial del proyecto. Se puede recabar la ayuda de contratistas independientes, obtenida de manera competitiva, para realizar operaciones ambientales, tales como operaciones de saneamiento y recuperación.

Las medidas de seguridad en torno a los proyectos pueden dar lugar a preocupaciones sobre derechos humanos si las fuerzas de seguridad privada o estatal usan fuerza excesiva. Las operaciones deben incluir protecciones y mecanismos de recursos legales sólidos en casos de violaciones de derechos humanos.

La minería artesanal tiene mala reputación respecto de la salud y la seguridad así como por el impacto que tiene sobre el medio ambiente local. Sin embargo, el sector informal también genera ingresos para quienes viven en la pobreza. El gobierno debe tratar de formalizar y regular la industria para mitigar los efectos negativos de la minería artesanal mientras se preservan o se mejoran los beneficios que alivian la pobreza. Para lograrlo, el gobierno puede considerar cooperativas y otras soluciones basadas en la comunidad mientras estimula la diversificación general de la economía para crear mejores oportunidades de reducción de la pobreza.

Finalmente, el gobierno debe identificar separada y explícitamente y sumar al proceso de toma de decisiones el impacto social de la extracción sobre los grupos vulnerables o marginados de la extracción de recursos, ya que esos grupos suelen quedar omitidos en las consideraciones más amplias.

Aprovechar oportunidades para generar beneficios locales debido a la extracción

Los proyectos extractivos pueden presentar oportunidades económicas y sociales sustanciales para las comunidades cercanas. Las autoridades deben tenerlas en cuenta junto con los costos al decidir si permiten la exploración, y cuando aprueban los planes de extracción de las compañías. *{Véase también el precepto 10 sobre el desarrollo de empresas y la fuerza de trabajo en toda la economía para suministrar a la industria extractiva}*.

Los proyectos de minería en particular presentan oportunidades potenciales de capacitación y empleo directo para los trabajadores locales. Incluso en los casos en que la mano de obra local carece de las destrezas para participar directamente de manera eficaz, es probable que haya demanda de trabajadores de la industria extractiva para bienes y servicios locales, especialmente en los sectores de suministro de comida, hoteles y demás. El gobierno debe buscar maneras de apoyar esfuerzos locales y alentar a las compañías extractivas para que usen esos servicios.

Los proyectos de extracción también pueden requerir una infraestructura sustancial que aporte beneficios importantes en regiones donde se construya la infraestructura. Para mejorar estos beneficios, el gobierno, de común acuerdo con las compañías debe considerar abrir la infraestructura a múltiples usuarios. Sin embargo, es importante tomar esta decisión antes de la etapa de diseño y con la participación del sector privado. *{Véase también el precepto 9 sobre desarrollo de infraestructura}*.

Comunicarse con miembros del gobierno local y fortalecer sus capacidades

Los gobiernos locales suelen desempeñar un papel importante en la gestión de los impactos de las industrias extractivas. Un gobierno local débil puede ser un cuello de botella para el suministro de servicios y para la mitigación de daños relacionados con proyectos extractivos. Si los gobiernos prestan servicios deficientes a

las comunidades, eso puede crear tensiones que amenacen los proyectos.

Mejorar la capacidad del gobierno local es una manera útil para que las compañías (así como los donantes y la sociedad civil) fomenten el compromiso con comunidades locales, comprendan la visión que de su propio futuro que tienen las comunidades y suministren proyectos que tengan en cuenta esta visión. En los casos en que la capacidad es especialmente deficiente, la prestación de servicios por parte de las compañías se justifica en el corto a mediano plazo. *{Véase también el precepto 1 sobre la asignación de funciones a instituciones gubernamentales, incluido el gobierno local, y véanse los preceptos 7 y 8 sobre el impacto de los ingresos por recursos sobre el gobierno local}*.

PRECEPTO 6

Las empresas estatales deben rendir cuentas y tener mandatos definidos, así como un objetivo de eficiencia comercial.

La creación de empresas estatales de recursos puede ser un componente clave en la estrategia de un país para aprovechar el potencial de desarrollo de sus recursos subterráneos. Esas entidades pueden ser atractivas por numerosos motivos: para captar renta para el estado en los casos en que el aporte impositivo de las compañías privadas se considere insuficiente, para facilitar la transferencia de tecnología y prácticas comerciales a compañías nacionales, y para influenciar la toma de decisiones operativa, como el respaldo al desarrollo de vínculos locales entre el sector extractivo y otros sectores. Cada uno de estos objetivos puede ser adecuado en los contextos de distintos países (aunque no necesariamente al mismo tiempo) y puede implicar concesiones. Además, las funciones adecuadas de una empresa estatal de recursos pueden cambiar a medida que se desarrollen el sector extractivo y las instituciones gubernamentales.

A pesar de estas oportunidades, las empresas estatales pueden representar un riesgo para un país si se les asignan funciones inadecuadas y se gobiernan mal. En caso extremo, estas empresas pueden destruir en lugar de crear valor para los ciudadanos, un fenómeno del cual hay muchos ejemplos históricos.

Decidir una función operativa para la empresa estatal

La creación de una empresa estatal para asumir estas funciones operativas (como la exploración, el desarrollo y la producción, ya sea sola o dentro de una empresa conjunta) puede ser beneficiosa si las capacidades y la buena gobernanza son insuficientes en un país. Sin embargo, cuando falta alguna de estas, las empresas estatales, a través de la ineficiencia o del interés particular de los ejecutivos, pueden limitar o incluso mermar los ingresos del gobierno. Además, se realizan gastos cuando se invierte capital estatal en una empresa estatal a costa de otros objetivos nacionales, como la diversificación económica. *{Véase también el precepto 1 sobre la estructuración de normas e instituciones}*.

En los casos en que una empresa estatal no pueda ofrecer suficiente capital de riesgo y conocimientos técnicos para determinadas funciones, las autoridades deben considerar compañías extractivas extranjeras frente a la presión de accionistas o presiones competitivas. Si el gobierno tiene la aspiración de fortalecer las capacidades nacionales, las asociaciones con compañías extranjeras pueden activar la transferencia de conocimientos.

Muchos de los beneficios de la participación del sector privado surgen de la presunción de que el estado puede gravar razonablemente las ganancias y regular la conducta de las compañías privadas. Si este no es el caso, las empresas estatales pueden ayudar a destacar la experiencia del gobierno al actuar como “ventanas hacia el sector”. Una empresa estatal puede canalizar las perspectivas técnicas y la información a los organismos gubernamentales y reforzar el talento para suministrar estas funciones de gobernanza. *{Véase también el precepto 4 sobre gravámenes}*.

Las empresas estatales también pueden respaldar el crecimiento de la industria nacional. Las compañías extractivas privadas y extranjeras pueden beneficiar a la economía nacional obteniendo contenido local y gestionando demandas sociales nacionales, pero sus decisiones operativas se basan en una motivación de ganancia subyacente; de esta manera, pueden pasar por alto beneficios (y costos) no fiscales más amplios de la extracción para el país. La regulación puede abordar esto al exigir a las compañías privadas que promuevan el contenido nacional, por ejemplo. Sin embargo, el gobierno le puede indicar a una empresa estatal que promueva estos objetivos económicos más amplios al reforzar cadenas de suministro nacionales y grupos de talento nacional, si bien esas estrategias pueden reducir la eficiencia comercial de la empresa estatal. A largo plazo, el gobierno debe respaldar y exigir la competitividad global de los proveedores nacionales con el paso del tiempo. De lo contrario, la baja eficiencia reducirá los ingresos disponibles para el gobierno.

Considerar las funciones de gobernanza de la empresa estatal

Como con las funciones operativas, el gobierno debe asignar a entidades pertinentes las funciones de gobernanza de elaboración de políticas y regulación, como la recaudación de impuestos, la asignación de derechos operativos, el control y la gestión de catastros. *{Véase también el precepto 1 sobre la asignación de funciones a las instituciones gubernamentales}*.

Al hacer estas elecciones, el gobierno debe ponderar el equilibrio entre evitar conflictos de intereses y asegurar suficiente capacidad para desempeñar cada función. Con una capacidad gubernamental adecuada, una empresa estatal con funciones operativas importantes debe estar separada de las funciones de gobernanza, para evitar conflictos de interés. En los casos en que una institución gubernamental carezca de la capacidad suficiente, lo adecuado puede ser reunir en una organización los conocimientos técnicos y los escasos recursos. Sin embargo, el gobierno debe identificar cualquier conflicto de interés resultante e implementar verificaciones adecuadas de la conducta de la empresa estatal; esta solución puede ser adecuada a corto plazo, pero el gobierno debe asegurar que la experiencia adquirida por la exposición operativa se use para establecer capacidad en distintas instituciones estatales. Un “plan de escape” de este tipo debe estar integrado en la configuración de cualquier organización nacional combinada para asegurar que los intereses adquiridos no impidan una transferencia de poderes.

Establecer frenos y contrapesos

Cuando a una empresa estatal se le asigna un conjunto combinado de funciones de gobernanza y operativas, un sistema de frenos y contrapesos ayuda a abordar los inevitables conflictos de intereses. En general, los miembros de la junta de la empresa deben ser políticamente autónomos y nombrados a través de procesos transparentes y competitivos en función de sus conocimientos técnicos. Al seleccionar el número de representantes del gobierno que habrá en la junta, debe procurarse alcanzar un equilibrio; por un lado, estos representantes pueden proporcionar la base para relaciones entre la empresa y el gobierno y evitar demasiada concentración de poder en la

empresa estatal; por el otro, pueden carecer del tiempo o de los conocimientos técnicos para dedicar a una supervisión rigurosa y pueden ralentizar la toma de decisiones en la empresa. *{Véase también el precepto 1 sobre rendición de cuentas}*.

La empresa estatal debe regirse, como mínimo, por las mismas normas de divulgación que las compañías privadas. La empresa estatal debe mantener las cuentas públicas de acuerdo con normas internacionales y sujetas a auditoría independiente; debe identificar claramente todo interés de titularidad privada y las transacciones relacionadas. Un área de transparencia especialmente crucial es la venta de petróleo que realizan las empresas estatales en nombre del estado. La divulgación debe abarcar la cantidad de petróleo que recibe la empresa, así como el precio, el grado, el volumen y la fecha de la venta.

Finalmente, el legislativo o el organismo de supervisión adecuado deben realizar supervisiones periódicas y sistemáticas de la empresa estatal. Con el fin de dar a la empresa estatal cierta libertad de acción para que procure alcanzar sus objetivos de manera eficiente, y para evitar la excesiva intrusión de los políticos o los funcionarios públicos, el legislativo o el organismo de supervisión pueden monitorear la toma de decisiones de alto nivel, como las revisiones anuales de desempeño, más que los asuntos operativos.

Gestionar la evolución de las funciones

Las responsabilidades de las empresas estatales pueden reasignarse ante el surgimiento de nuevas dificultades y cuando aumenten sus capacidades; por ejemplo, tales responsabilidades pueden pasar del trabajo como sociedad patrimonial de capital estatal a realizar operaciones conjuntas con compañías privadas. A largo plazo, el gobierno debe asegurarse de que la función de agente estatal de la empresa estatal sea un medio para un fin: crear un conjunto efectivo de instituciones gubernamentales o fomentar una industria sólida y talento operativo. En la medida en que una empresa estatal opere según este proceso, debe ser comercialmente eficiente.

Gestión de ingresos



PRECEPTO 7

El gobierno debe invertir ingresos para lograr resultados óptimos y equitativos para las generaciones actuales y futuras.

El gobierno debe decidir cómo asigna los ingresos obtenidos de la extracción de recursos. Las posibilidades incluyen, entre otras: asignar ingresos directamente a presupuestos nacionales o subnacionales, usarlos para reducir impuestos o transferir pagos, como subsidios o “dividendos de recursos”, contribuir a fondos de pensión o a fondos de recursos naturales, capitalizar instituciones crediticias, o bien retener o asignar ingresos a una empresa estatal.

Al hacer estas elecciones, el gobierno debe considerar dos objetivos primordiales: la promoción de la equidad, tanto entre generaciones como dentro de la sociedad, y el uso eficiente de los ingresos para maximizar el bienestar.

La naturaleza de los ingresos por recursos complica este problema de cuatro maneras. Primero, la extracción de recursos no renovables es intrínsecamente no sostenible. El país debe planificar para tiempos en los cuales se hayan agotado las reservas comerciales o, al menos, cuando se reduzcan los flujos de ingresos disponibles. Esta reducción de un recurso natural requiere acciones para acumular recursos productivos equivalentes, habitualmente capital físico o humano. Segundo, los ingresos por recursos suelen exhibir auges importantes cuando los proyectos de extracción producen a capacidad plena, seguidos de disminuciones prolongadas a medida que se agota la reserva; por eso, el gobierno debe tomar decisiones sobre grandes sumas de dinero, respecto de la magnitud general de la economía, en un plazo breve. Esto significa que en la mayoría de los años la cantidad que el gobierno debe consumir debe ser inferior a lo que gana, por lo cual se debe lograr alguna forma de ahorro. Tercero, los precios de los bienes básicos y, por lo tanto, los

ingresos por recursos, suelen ser volátiles de un año a otro. Esto exige instrumentos de política que aseguren que las fluctuaciones en los ingresos a corto plazo no se traduzcan en fluctuaciones conflictivas de los gastos del gobierno. Cuarto, el flujo de ingresos a la economía puede producir respuestas macroeconómicas adversas. Si ingresan grandes flujos de dinero a la economía junto con una mayor demanda de bienes y servicios no comerciables, puede producirse el deterioro de empresas que elaboran bienes para potencial exportación; este fenómeno se denomina el “mal holandés”. Además, una acumulación de recursos o de expectativas de flujos de ingresos futuros puede causar burbujas crediticias y problemas financieros similares. Además, la economía puede carecer de la capacidad de absorción para manejar un gran aumento de la inversión nacional a corto plazo, lo cual causaría inflación. Finalmente, pueden surgir conflictos si los ciudadanos perciben que los beneficios por la extracción de recursos no se distribuyen de manera justa. *{Véanse también el precepto 8 sobre volatilidad de los ingresos y el precepto 9 sobre la mejora de la capacidad de absorción de la economía}.*

Asegurar la asignación equitativa para generaciones futuras

Para alcanzar el primer objetivo, la promoción de la equidad, el gobierno debe decidir qué porción de los ingresos debe beneficiar a los ciudadanos en el presente y cuánto debe invertirse para generaciones futuras. Esta decisión depende de una estimación razonable de cuántos ingresos por recursos habrá disponibles para gastar o ahorrar y de las posibilidades de crecimiento del país. Si se produce un alto crecimiento, es probable que los ciudadanos del presente sean mucho más pobres con respecto a generaciones futuras; se requiere algún gasto inmediato para mejorar el bienestar de

los ciudadanos actuales. Sin embargo, el gobierno debe evaluar esta consideración con respecto a la capacidad de la economía de absorber aumentos de los gastos potencialmente considerables. En países donde se prevén tasas más lentas de crecimiento de los ingresos, probablemente haya una brecha menor entre los ingresos de las generaciones actuales y los de las futuras. En esos casos, el gobierno debe asegurar que se consuman menos ingresos en el presente y que se invierta más para mantener la igualdad entre generaciones.

Además de una distribución más equitativa con el paso del tiempo, puede ser importante algún gasto actual de los ingresos para demostrar un gasto público efectivo y para cimentar el respaldo público de planes de gestión de recursos a largo plazo de los gobiernos. El advenimiento de la riqueza de recursos acarrea el peligro de que las expectativas públicas se vuelvan demasiado altas y que grupos de interés competitivo exijan participación en las ganancias. La gestión de estas expectativas a través de una planificación nacional transparente e inclusiva y de la comunicación de los hechos constatables puede limitar las exigencias y el consecuente gasto excesivo. Si bien en países más pobres puede justificarse algún consumo, a menudo la respuesta por defecto de cualquier sistema político es consumir tantos ingresos como sea posible: los países deben proteger los derechos de las generaciones más jóvenes y futuras para beneficio de la riqueza del país. *{Véase también el precepto 3 sobre la importancia de comprender la base de recursos, el agotamiento de los recursos y de asegurar un flujo de ingresos para informar la decisión de ahorrar}*.

Una norma fiscal explícita que indique los montos que el gobierno gasta y ahorra cada año puede orientar la decisión de ahorrar a largo plazo. Para proteger contra la tentación del gobierno de no cumplir esta norma, es importante que se hagan públicos la norma en sí y los montos gastados y ahorrados cada año. Junto con una supervisión firme de la sociedad civil y de autoridades independientes, estas estructuras gubernamentales pueden mantener al gobierno en el curso apropiado.

Considerar la equidad entre los ciudadanos de hoy

Al asignar ingresos, el gobierno también debe considerar la equidad entre los ciudadanos de hoy. Esto puede requerir una consideración (y una intervención) cuidadosa para equilibrar la equidad de la distribución de los beneficios de acuerdo con el grupo social, el género y el nivel de ingresos.

El gobierno puede usar ingresos por recursos para brindar apoyo a quienes viven en la pobreza absoluta o relativa. El gobierno puede hacerlo a través de diversos canales (ver más adelante) y puede tener que equilibrar las negociaciones entre canales más eficientes y los que llegan a mayor número de grupos específicos.

Como las transferencias incondicionales de sumas globales beneficiarían más a los pobres que a los ricos, estas transferencias directas pueden estar justificadas en países con altos niveles de pobreza y limitaciones crediticias. Las transferencias directas de efectivo a las personas pueden ayudar a aliviar cuellos de botella en los gastos internos, limitaciones en las capacidades y restricciones crediticias individuales. También pueden generar interés público en el modo en que se gastan los ingresos, lo cual fortalecería el deseo de exigir rendición de cuentas al gobierno.

Sin embargo, las transferencias exitosas de este tipo dependen de sistemas de administración pública que puedan distribuir fondos de manera eficaz; de lo contrario, puede haber apropiación indebida. Además, las transferencias de efectivo

Los recursos pueden impulsar el crecimiento económico, aunque con frecuencia no ha logrado beneficiar a los pobres. El PIB per cápita de Zambia aumentó más del 30% entre 2003 y 2010, aunque la participación en los ingresos para el 20% inferior se redujo del 6,2% al 3,6%.

Calculado a partir de Indicadores de desarrollo del Banco Mundial

pueden entrar en conflicto con los objetivos gubernamentales de usar los ingresos por recursos para invertir si los ciudadanos no invierten el efectivo ellos mismos, al mismo tiempo que esas transferencias de efectivo reducen los fondos disponibles para proyectos del sector privado. Además, las autoridades deben prestar cuidadosa atención a la capacidad de absorción de la economía. Si las empresas no pueden responder adecuadamente a la demanda adicional generada por las transferencias de efectivo, esas transferencias solamente causarán inflación en los precios internos.

Los subsidios son habitualmente el método menos deseable de distribución de ingresos, a pesar de su uso generalizado y su popularidad. Los subsidios de los combustibles, especialmente, pueden ser una exigencia de la sociedad civil, que los considera un derecho por tratarse de ciudadanos de un país rico en recursos. Sin embargo, los subsidios pueden ser un incentivo para el consumo ineficiente, el contrabando y la aparición de mercados paralelos. Cuando el precio de bienes básicos es subsidiado en el ámbito nacional, los precios altos en el mundo significan una pérdida de ganancias por exportaciones y un gran peso sobre las finanzas del gobierno, lo cual contrarresta los beneficios de mayores ingresos por recursos.

El gobierno central debe considerar los rendimientos sociales de las inversiones regionales, lo cual puede requerir un enfoque en regiones específicas, como las ciudades como motores de la creación de empleos y de crecimiento. Además, el gobierno central debe vincular la distribución de los ingresos a las responsabilidades de gastos de los gobiernos locales y ser dinámico en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para gestionar estas responsabilidades.

En algunos casos, el gobierno puede considerar distribuir más ingresos a las comunidades cercanas a sitios de extracción que a las comunidades de otros lugares del país. Cuando haya grupos que lleven desproporcionadamente el peso de los

Los países exportadores de petróleo están entre los más subsidiados del mundo: USD 137 mil millones en total combinado, más del 70% de todos los subsidios petroleros directos globales (en 2010). Sin embargo, los subsidios hacen poco para aliviar la pobreza. En promedio, el 20% más rico de las familias de países con bajos y medianos ingresos capta seis veces más en subsidios que el 20% más pobre de las familias.

Carlo Cottarelli, Antoinette Sayeh y Masood Ahmed, 2013

costos de la extracción (como daños ambientales o alteraciones sociales), el gobierno debe tratar activamente de impedir o compensar esto. Además, para mitigar los conflictos o las tensiones sociales, el gobierno puede distribuir parte de los ingresos a comunidades cercanas a los sitios de extracción. Sin embargo, cuando los recursos son estatales, las comunidades cercanas a los sitios de extracción habitualmente no tienen reclamos inherentes por una mayor participación en los ingresos que otras comunidades dentro del país, y puede ser necesario que el gobierno equilibre las solicitudes locales con las necesidades de todos sus ciudadanos. {Véase también el precepto 5 sobre compensación a comunidades locales}.

Recaudar ingresos no es suficiente si se drenan antes de poder utilizarlos para impulsar el desarrollo. En Camerún, como en otros 19 países evaluados en el Resource Governance Index, importantes ingresos parecen desviarse en su totalidad del tesoro nacional.

Revenue Watch Institute, 2013

Asegurar que la inversión sea eficiente

El segundo objetivo de la gestión de los ingresos es asignar los ingresos de manera que puedan proporcionar el máximo rendimiento social. Al tomar esta decisión, es importante que el gobierno considere no solo los beneficios puramente

financieros, sino, además, beneficios económicos y sociales, como la creación de empleos y la transferencia de destrezas.

Una elección clave es entre hacer inversiones en el ámbito nacional o en el extranjero. En un país con infraestructura y servicios públicos buenos, es menos probable que la inversión nacional produzca rendimientos tan altos como invertir en el extranjero, pero un país más pobre suele estar atrapado: puede carecer de la infraestructura y de los servicios públicos como para atraer la inversión privada y, sin esa inversión, el gobierno no puede obtener ingresos para financiar infraestructura y servicios públicos. Al recibir ingresos por recursos, el gobierno tiene la oportunidad de romper este ciclo y financiar los cambios estructurales necesarios para atraer la inversión empresarial extranjera. Un país en desarrollo en esas circunstancias obtendrá mayor beneficio de la inversión del gobierno, especialmente si se empareja con inversión privada complementaria, que si el gobierno invierte en el extranjero. *{Véanse también los preceptos 9 y 10 sobre el uso de ingresos para enfrentar limitaciones de inversión}*.

De esta manera, es probable que la inversión de ingresos por recursos en la economía nacional sea el mejor curso de acción para muchos países de bajos ingresos a largo plazo. Sin embargo, la selección, el suministro de proyectos públicos deficientes y la inflación de los costos pueden dar como resultado un aumento importante de inversiones inefectivas en el ámbito nacional. Especialmente cuando la infraestructura es mala, el gobierno y las empresas pueden contar con capacidad limitada para responder a la mayor demanda de grandes programas de gastos, de modo que la inversión de los ingresos por recursos en la economía da como resultado inflación en lugar de mejores bienes de capital. Esta falta de “capacidad de absorción” puede surgir de una capacidad burocrática deficiente, o de cuellos de botella tales como instalaciones portuarias o redes de transporte urbano congestionadas. Los ingresos por recursos ofrecen una oportunidad para que los gobiernos enfrenten estas limitaciones de

manera secuencial. Sin embargo, como estos esfuerzos llevan tiempo, los ingresos inicialmente excedentes podrían retenerse en fondos de ahorro en el extranjero o usarse para saldar deudas en moneda extranjera. Este último uso puede ser especialmente beneficioso para una economía. La reducción de la deuda externa no da lugar a problemas internos de absorción, mejora la situación crediticia del país y atrae a inversionistas y, lo que es más importante, reduce el costo de la inversión para el sector privado a través de su efecto sobre las tasas de interés.

El uso de ingresos para capitalizar instituciones crediticias patrocinadas por el gobierno (como bancos de desarrollo o proveedores de hipotecas) traslada la decisión sobre el uso de ingresos a una institución que puede tener mayor conocimiento y experiencia especializada para tomar la decisión que el propio gobierno central. Si hay suficiente capacidad y se han puesto en vigencia sólidas normas de gobernanza, esas instituciones pueden elegir inversiones que proporcionen mayores rendimientos sociales que las que podrían seleccionar los responsables de la toma de decisiones en el gobierno central.

En algunos casos, el sector bancario privado puede tener mayor capacidad e incentivos para encontrar el mejor rendimiento financiero para los ingresos por recursos. Sin embargo, si el clima de inversión interno no logra ofrecer rendimientos financieros adecuados, los bancos privados pueden, en cambio, invertir fondos en el extranjero, incluso aunque haya oportunidades de obtener rendimientos no financieros para la sociedad en general. En cambio, el gobierno podría ponderar la posibilidad de usar ingresos de recursos para crear condiciones para la inversión interna privada en el futuro.

PRECEPTO 8

El gobierno debe facilitar el gasto interno de los ingresos para hacer frente a la volatilidad de los ingresos.

La volatilidad de los ingresos suele ser una preocupación importante en los países que dependen de las industrias extractivas. Como los ingresos futuros son inciertos, la planificación de la inversión del gobierno es difícil, con el riesgo de hacer gastos excesivos en proyectos mal planificados en tiempos de auge y de recortes rigurosos en los gastos cuando caen los precios o la producción. Además, la volatilidad resultante de los tipos de cambio, la inflación y el gasto del gobierno pueden ser causa de que las empresas gasten de manera que exacerbe el problema de la volatilidad.

La solución más confiable a largo plazo es reducir la dependencia de los ingresos de la extracción de recursos. La diversificación de la economía, especialmente la base impositiva fuera del sector extractivo puede asegurar un suministro de ingresos del gobierno que no está atado a los destinos de un sector. La diversificación es un camino largo y difícil que requiere estabilidad a corto plazo. Los gobiernos cuentan con diversas herramientas para gestionar este proceso provisional, incluido el diseño de un régimen fiscal para las industrias extractivas, la gestión del flujo de ingresos hacia y desde el presupuesto y decisiones sobre los tipos de gastos que son más volátiles que otros. Una estrategia adecuada puede incluir una combinación de estos factores, junto con la mejora de las instituciones subyacentes, para asegurar que las herramientas sean efectivas en el control de los gastos del gobierno y para proteger la economía de macroalteraciones.

Las decisiones del gobierno están obstaculizadas por la dificultad para saber si un cambio en los precios de los productos básicos indica un cambio temporal o permanente. Si se produce un cambio temporal en los precios, resulta adecuada la aplicación de una de estas herramientas por parte

del gobierno a fin de gestionar la volatilidad. Si se produce un cambio permanente en los precios, el gobierno debe, en cambio, considerar hacer un ajuste a su plan de gastos a largo plazo. Esta no es una tarea fácil y los responsables de la toma de decisiones de los gobiernos deben tener conciencia de esta incertidumbre.

Considerar cómo afecta la volatilidad el régimen fiscal de las industrias extractivas

En cierta medida, el diseño del régimen fiscal puede influenciar el modo en que la volatilidad de los precios afecte la volatilidad de los ingresos. El uso de tarifas y regalías, por ejemplo, proporciona una protección algo mayor que los impuestos a las ganancias empresariales o excesivas. Sin embargo, esta protección es limitada y puede tener el costo de menores ingresos en promedio. *{Véase también el precepto 4 sobre gravámenes}*.

Considerar el uso de contratos de cobertura

En algunos casos, es posible que los gobiernos puedan asegurarse contra reducciones en los ingresos en forma de contratos financieros que permitan que los gobiernos se autoaseguren contra la incertidumbre en los precios de los productos básicos; estos se denominan “contratos de cobertura”. Aunque esto puede ser adecuado para asegurarse por períodos breves, la protección a mayor plazo puede resultar costosa. Existe un desembolso importante asociado incluso con la cobertura a corto plazo que da como resultado un rendimiento solo en el caso de que disminuyan los precios. Esto puede resultar económica y políticamente costoso para los países de bajos ingresos ricos en recursos. La cobertura, cuando se usa, se implementa mejor como parte de una cartera mixta de estrategias.

Considerar la acumulación de activos extranjeros y tomar préstamos a corto plazo

Una tercera estrategia es formar un fondo con ingresos excesivos para acumular activos externos en tiempos de auge y liquidar esos activos (o pedir préstamos si son insuficientes) cuando disminuyan los ingresos. El uso de fondos para la estabilización difiere conceptualmente del ahorro de fondos con el fin de conservar riqueza a largo plazo para generaciones futuras, lo cual puede ser una prioridad menor para países en desarrollo. En la práctica, un solo fondo puede cumplir las dos funciones. *{Véase también el precepto 7 sobre objetivos de ahorro a largo plazo}*.

Los fondos para estabilización deben tener activos externos, como letras del Tesoro de un gobierno extranjero, más que activos nacionales, como acciones en empresas nacionales, y esto por tres motivos. Primero, los fondos deben aislar al país de los efectos perjudiciales de los gastos volátiles. Invertirlos en la economía nacional simplemente retira el gasto del presupuesto, con lo cual no se reduce la volatilidad global de los gastos en el país. Segundo, realizar gastos internos con fondos fuera del presupuesto puede carecer de las verificaciones y el escrutinio que normalmente se aplican al presupuesto. Finalmente, contar con activos externos en moneda extranjera ayuda a limitar el impacto sobre la tasa de cambio de un país cuando el país experimente afluencias financieras importantes.

Resulta difícil estimar cuánto ahorro podría tener que manejar un país con futuras caídas de los precios de productos extractivos básicos: como estos precios son inherentemente impredecibles, el gobierno puede necesitar acumular grandes fondos. Esto es una dificultad en los primeros tiempos de un fondo y es un uso potencialmente inadecuado de los ingresos. En esos casos, podría ser más preferible pedir prestado en mercados internacionales de capital. Sin embargo, el gobierno debe tener presente los riesgos de pedir préstamos excesivos y asegurarse de que los préstamos se pidan solo a corto plazo. A largo plazo, el gobierno debe usar la riqueza de recursos para reducir su deuda, no para aumentarla.

Además, el gobierno debe integrar todos los fondos de recursos naturales con el presupuesto nacional para impedir la creación de una institución que tome las decisiones sobre los gastos internos fuera del sistema presupuestario nacional, que complique la gestión financiera pública o que debilite las medidas de rendición de cuentas existentes.

Hacer cambios en los gastos de inversión antes de los gastos recurrentes

Finalmente, si la volatilidad es tan constante que el gobierno no puede facilitar el gasto total, es preferible permitir que los gastos de inversión cambien más abruptamente que los gastos recurrentes. Los gastos de inversión son inherentemente desperejados, mientras que los destinatarios de los gastos recurrentes, como los trabajadores del sector público, exigen pagos regulares y periódicos. Las reducciones abruptas no serán bien recibidas, mientras que grandes aumentos en los pagos pueden ser difíciles de revertir cuando disminuyan los precios. Sin embargo, esas medidas deben ser un último recurso: el financiamiento volátil, que se detiene y se vuelve a iniciar, es igualmente perjudicial para los proyectos de inversión. Es crucial que la decisión se apoye en la comprensión de si se trata de una disminución temporal o permanente de los precios: si es permanente, el gobierno debe considerar reducir ambos tipos de gastos.

Establecer verificaciones para asegurar el uso adecuado de los instrumentos

No hay garantía de que los futuros responsables de la toma de decisiones hagan uso de estos instrumentos para gestionar la volatilidad de los ingresos de manera eficaz; por ejemplo, los fondos de estabilización pueden ser confiscados o no reabastecidos en tiempos de auge, mientras que el pedido de préstamos puede volverse rápidamente inmanejable. El uso de estos instrumentos puede ser especialmente poco transparente debido a su complejidad y a la facilidad con la cual las transacciones financieras pueden oscurecerse u ocultarse del escrutinio público. Las medidas de

transparencia en esta área están especialmente justificadas. *{Véase también el precepto 2 sobre la importancia de la rendición de cuentas para una buena gobernanza}*.

El control de las decisiones del gobierno requiere un objetivo explícito. Las normas no irrestrictas son útiles para guiar el uso que hace el gobierno de la cobertura, los fondos de ahorro y los instrumentos de pedido de préstamos. Las autoridades deben evaluar estas normas frente a la flexibilidad para responder a los cambios en las circunstancias, especialmente la dificultad para predecir el curso futuro de los precios. Para ofrecer cierto grado de flexibilidad, el gobierno puede emplear un mecanismo que regule las desviaciones o las alteraciones de las normas, sujeto a debate público y a supervisión formal.

Invertir en el desarrollo sostenible



PRECEPTO 9

El gobierno debe usar los ingresos como una oportunidad para aumentar la eficiencia del gasto público en los ámbitos nacional y subnacional.

Los ingresos por recursos son una oportunidad para que los gobiernos aumenten su capacidad de hacer gastos públicos y para aumentar la capacidad de la economía de absorber otras inversiones. Estos esfuerzos pueden despejar el camino para otras inversiones que proporcionen altos rendimientos al país y pueden permitir que estos rendimientos se disfruten de manera equitativa.

Gestionar las políticas de gastos para evitar el deterioro económico

En países con burocracias débiles para el gasto público y economías pequeñas, la inversión efectiva puede ser un reto. Primero, la burocracia gubernamental puede ser demasiado pequeña para administrar grandes presupuestos, que exigen mayor selección y evaluación de los proyectos. Segundo, el alto gasto de los ingresos por recursos puede afectar la economía en sentido más amplio al causar presiones inflacionarias y, de ese modo, puede reducir el valor de los ingresos. Tercero, la extracción de recursos puede aumentar la desigualdad, dar lugar a reclamos públicos de reformas o, en caso extremo, a conflictos. Finalmente, la deficiencia en la transparencia y la rendición de cuentas puede dar lugar a altas tasas de fugas en todo el proceso de gastos.

Sin una administración activa, la afluencia de ingresos puede perjudicar en lugar de ayudar a un país. Afortunadamente, aunque los ingresos por

La extracción de recursos ha hecho ingresar mucho efectivo en el tesoro del gobierno de Chad: el 70% de los ingresos del gobierno proviene del petróleo. Sin embargo, en lugar de traducir esto en desarrollo humano, el dinero se ha gastado en servicios de seguridad por un total del 18% del presupuesto. El resultado es una deuda creciente y el puesto 184 en la clasificación de países en el Índice de Desarrollo Humano.

Africa Progress Panel, 2013

recursos son una amenaza en este aspecto, también pueden ofrecer la oportunidad de sacar a los países de un estado de débil capacidad burocrática y fortalecer la capacidad de absorción de la economía.

Mejorar la gestión del gasto público

La mejora de la gestión del gasto público puede tomar la forma de un aumento de la capacidad para elegir planes de gastos adecuados y de incentivos para que las instituciones tomen decisiones sin interferencias políticas. En países con poca capacidad institucional puede ser políticamente más sencillo introducir normas de gestión mejoradas, más estrictas, para nuevos proyectos de gastos en lugar de reformar los gastos existentes. Los gobiernos deben aspirar a lo siguiente en sus sistemas de gestión de las finanzas públicas.

- Planes públicos, plurianuales, que permitan coordinar proyectos de gastos y una mayor certeza para el sector privado.
- Aprovisionamiento competitivo, público y transparente (si hay suficiente interés de los ofertantes).
- Supervisión y controles internos.
- Medición previa a la aprobación de los costos de los gastos principales en comparación con sus probables beneficios sociales y económicos.
- Auditorías públicas e independientes de proyectos de gastos, tanto para supervisarlos como para ayudar a los gobiernos a mejorar sus procesos de gastos.
- Gastos realizados con el presupuesto en lugar de a través de fondos de ahorro o instituciones equivalentes, para asegurar que se apliquen las verificaciones oficiales.

Invertir en procesos de inversión pública y en eliminar cuellos de botella de suministros en la economía a fin de reducir el costo de los proyectos

de inversión. La extracción de recursos y la inversión y el gasto que esta genera pueden tener a menudo el efecto indirecto de impulsar el aumento de los costos de la inversión pública a niveles superiores a las normas internacionales. Una política pública dinámica puede reducir estos costos y mejorar la capacidad de la economía para absorber el aumento de la inversión.

Nigeria reformó su sistema de aprovisionamiento público en 1999. Antes se perdía un promedio de USD 300 millones anuales en prácticas corruptas. Desde la reforma, el gobierno federal ha ahorrado un estimado de USD 1,5 mil millones entre 2001 y 2007 en la forma de reducciones en los precios de los contratos.

*Ngozi Okonjo-Iweala y
Philip Osafo-Kwaako, 2007*

En la mayoría de los países africanos, la falta de infraestructura es una limitación importante para hacer negocios, lo cual reduce la productividad de las firmas en aproximadamente un 40%.

*Escribano Sáez, Álvaro, José Guasch y
Jorge Pena, 2010*

PRECEPTO 10

El gobierno debe facilitar las inversiones del sector privado para diversificar la economía y para participar en la industria extractiva.

El uso de ingresos por recursos para desarrollar la economía interna depende fundamentalmente de un aumento significativo de la inversión del sector privado, desde infraestructura a gran escala hasta establecimientos agrícolas de pequeños agricultores; no obstante, el estímulo del crecimiento sostenido más allá de la extracción de recursos ha sido un problema para muchos países ricos en recursos.

Primero, sin una acción compensatoria del gobierno, los grandes inlfujos de capital pueden dar lugar a una valoración de la moneda nacional, lo cual daría como resultado una menor competitividad y el deterioro de los sectores nacionales de manufactura y exportación, un fenómeno que se conoce como el “mal holandés”. Si no se abordan esas consecuencias, puede mermar la inversión privada en estos sectores de exportación. Además, el costo de invertir en otros sectores internos puede aumentar y esto podría debilitar el crecimiento económico y dejar a la economía más expuesta a la volatilidad de los precios de los productos básicos, ya que la industria extractiva se transformaría en una parte incluso mayor de la economía. *{Véanse también los preceptos 7 y 8 sobre el impacto de grandes flujos de ingresos en una economía}*.

Segundo, para aumentar el impacto de los ingresos por recursos sobre el crecimiento, la inversión pública debe responder a las necesidades del sector privado. Esto crea una función clave para el gobierno que consiste en aumentar la capacidad de la economía interna para absorber los ingresos por recursos y aprovechar la inversión del sector privado. Es esencial trabajar en sociedad con el sector privado con miras a la provisión de insumos económicos complementarios; por ejemplo, el gasto del gobierno en escuelas y en hospitales ofrece un suministro más productivo de trabajadores para las compañías.

Establecer un contexto propicio para la inversión privada

El gobierno debe proporcionar un contexto propicio para las empresas sin privilegiar a ningún sector en particular. Esto incluye reformas para mejorar la regulación de los mercados de capital, tierras y mano de obra, la provisión de infraestructura y bienes públicos, así como políticas sociales para elevar la productividad de los trabajadores. En especial, la reducción de los cuellos de botella en la economía puede reducir los costos de la inversión privada y mejorar la capacidad de la economía para absorber más inversiones.

Los países pequeños con bajos ingresos se suelen caracterizar por mercados pequeños dominados por monopolios y cárteles, que pueden elevar sistemáticamente el precio del capital y los equipos, perjudicando la inversión. Las políticas activas para alentar nuevos participantes pueden ayudar a dismantelar estos cárteles. Estas políticas podrían simplificar el proceso mediante el cual se establecen las empresas, o bien ampliar el mercado mediante la integración regional y la eliminación de impedimentos no tarifarios para la comercialización de equipos importados en toda la región.

Dos sectores ameritan especial atención: la construcción y las finanzas. En el sector de la construcción, es probable que los edificios y otras estructuras sean una inversión importante para países en proceso de urbanización. Sin embargo, la importación de materiales de construcción voluminosos, como el cemento, es de un costo prohibitivo, de modo que las empresas estarán ansiosas por comprar a proveedores nacionales cuando estén disponibles. Las economías pequeñas con inversiones previamente bajas suelen tener altos costos unitarios en la construcción y un aumento súbito de la demanda de construcción puede dar como resultado que estos costos aumenten. El trabajo en la cadena de valor del sector

de la construcción y la solución de los cuellos de botella, aunados al desmantelamiento de los cárteles y monopolios en la construcción, pueden ayudar a reducir estos costos.

Para los bienes de construcción que no se puedan producir internamente de modo razonable y se deban importar, puede resultar útil una reducción de tarifas específicas. Aunque esto puede dar lugar a una pérdida de ingresos aduaneros y a la protección de los proveedores nacionales, los responsables de la toma de decisiones deben evaluar esto en comparación con los beneficios de una mayor inversión en infraestructura pública y privada.

Del mismo modo, resulta importante un sector financiero progresista. A medida que crecen las empresas y buscan aumentar su inversión en la economía interna, se enfrentan a dos limitaciones financieras. Primero, la inversión requiere de capital inicial. Segundo, a medida que una empresa crezca, la producción planificada para el año siguiente será mayor que las ventas alcanzadas en el año anterior, lo cual dará como resultado escasez de fondos necesarios para la producción futura. Por lo tanto, las firmas también requerirán mayor financiamiento de capital de trabajo. Por estos dos motivos, las demandas de fondos (y los servicios asociados) del sector financiero interno pueden aumentar rápidamente en una economía en crecimiento. Las políticas dirigidas a fortalecer y expandir el sector financiero pueden ayudar a reducir los cuellos de botella; la inyección de ingresos públicos en el sector financiero puede aliviar los cuellos de botella a corto y mediano plazo, mientras se implementan medidas de políticas de largo plazo.

Decidir si se proporciona apoyo específico a las empresas

Los auges de recursos crean al mismo tiempo el riesgo de una dependencia excesiva del sector extractivo y la oportunidad de promover el resto de la economía y diversificarla más allá de las industrias extractivas.

En general, el establecimiento de un contexto propicio para los negocios, como se debatió antes, puede apoyar la diversificación al facilitar el aumento de la inversión en diversos sectores más allá de la extracción de recursos. Además, el gobierno puede fomentar sectores o industrias específicos o promover la agregación de valor

interno en el sector extractivo. Sin embargo, esas políticas conllevan riesgos, como la politización de la selección de sectores y la emergencia de firmas no competitivas protegidas.

Retirar esta protección también puede ser problemático si crea poderosos intereses establecidos, por lo cual puede ser mejor evitar esas políticas desde el principio.

Si el gobierno elige políticas activas a pesar de estos riesgos, debe considerar dos principios:

- Debe haber una expectativa creíble de que la inversión logrará viabilidad comercial a largo plazo. Las inversiones que no pasen esta prueba probablemente destruyan valor en lugar de agregarlo, y mermarán los fondos públicos.
- El apoyo del gobierno debe vincularse al éxito, no al fracaso. El gobierno debe evitar los paquetes de apoyo sin límites. El apoyo debe involucrar criterios creíbles de cancelación en el caso de que se produzca un rendimiento continuamente deficiente. El cabildeo de partes interesadas suele ser un obstáculo para la cancelación razonada, de modo que el gobierno debe tomar decisiones de alto nivel y en consulta con un amplio sector de la sociedad: consumidores y contribuyentes, así como intereses comerciales.

Decidir si se usan regulaciones de contenido nacional

Las industrias extractivas pueden aportar ímpetu para el crecimiento económico a través de la demanda de bienes y servicios nacionales, así como a través de la transferencia de conocimientos comerciales internacionales. El gobierno debe implementar políticas que proporcionen un contexto general propicio para las empresas y que ayude a destacar la calidad de la mano de obra en

Al usar ingresos principalmente provenientes de su industria de diamantes, Botswana ha gastado uniformemente más del 5% de su PIB en educación desde mediados de la década de 1970. El resultado hoy es una educación primaria universal y una tasa bruta de inscripción en la educación secundaria del 82%, el doble del promedio de África.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2012

las industrias para ayudar a que el sector privado participe en la industria extractiva.

Cuando estas políticas generales no sean suficientes, el gobierno puede considerar promulgar regulaciones específicas sobre la cantidad de contenido nacional en los insumos de las compañías extractivas; por ejemplo, los gobiernos pueden exigir que las compañías internacionales desarrollen un paquete nacional de aprovisionamiento y transferencia de conocimientos como parte de sus ofertas para las concesiones, o para proporcionar servicios a concesionarios; o el gobierno podría estipular un paquete de este tipo en la negociación posterior a la adjudicación. El gobierno puede proteger a los proveedores nacionales de la competencia global si no son lo suficientemente competitivos para poder vender suministros a la industria extractiva; sin embargo, esas medidas deben ser temporales y estar vinculadas a un plan definido para que los proveedores nacionales finalmente compitan en un terreno de igualdad.

El gobierno también puede facilitar la transferencia de tecnología y de destrezas de las compañías extractivas y sus proveedores internacionales a firmas nacionales. Instalaciones de capacitación y la inversión en investigación y desarrollo, entre otros mecanismos, pueden destacar la capacidad empresarial nacional para satisfacer la demanda de las compañías. Esos mecanismos pueden beneficiarse sustancialmente con la estrecha colaboración con las compañías extractivas en sí. El gobierno también puede establecer requisitos mínimos de empleo nacional en los niveles gerencial y laboral y fortalecer estos requisitos con un sistema de control y presentación de informes, junto con sanciones o incentivos.

Sin embargo, no es probable que estas políticas de contenido nacional sean un sustituto para políticas orientadas a proporcionar un entorno propicio para las empresas y los trabajadores; en cambio, debe implementarse junto con una reforma económica general. Además, el futuro a largo plazo de una industria nacional con base en recursos no renovables depende de descubrimientos permanentes de recursos o de la capacidad eventual de compañías nacionales para competir en mercados extranjeros. El gobierno debe tener presente este riesgo. Mientras alienta el suministro a las industrias extractivas o la participación en estas, debe fomentar desde un primer momento la

diversificación de la economía. En este contexto, las autoridades deben considerar los tipos de capacidad nacional que se crearán a través de la “experiencia extractiva”, de modo que, después, puedan enfocarse en capacidades que sean transferibles a otros sectores más sostenibles.

Decidir si se alientan operaciones aguas abajo

Los países ricos en recursos deben evaluar oportunidades para actividades aguas abajo, como la refinación de petróleo. Un país puede enfrentar necesidades urgentes no satisfechas de energía y recursos que pueden ser cruciales para los medios de vida y las actividades económicas, y los recursos extraídos pueden ofrecer una oportunidad para satisfacer esas necesidades y respaldar el desarrollo económico. Los gobiernos a veces consideran el procesamiento interno de los recursos como una inversión prioritaria. El que el gobierno deba fomentar la participación nacional en industrias aguas abajo dependerá principalmente de sopesar el ahorro en transporte hacia y desde una refinería en el extranjero y otros beneficios potenciales frente a los aspectos potencialmente negativos del apoyo estatal de la industria nacional aguas abajo. Esto incluye el costo de oportunidad de los fondos públicos usados en plantas de procesamiento con capital altamente intensivo, la dependencia de destrezas y de equipos importados y la creación de empleos potencialmente limitada con respecto a otros sectores.

En el caso de productos básicos voluminosos o cuando haya una demanda nacional importante del producto, el argumento a favor del desarrollo de industrias aguas abajo es más fuerte. El gas natural es especialmente digno de mención por sus vínculos con la generación de electricidad, que es prerrequisito para el desarrollo económico. El gas generalmente tiene altos costos de transporte y, por lo tanto, tiene potencial de ser un proveedor competitivo para generadores de electricidad nacionales. La generación a partir del gas también es baja en intensidad de capital en comparación con alternativas como el petróleo, el carbón y la nuclear, así como la energía hidroeléctrica y otros recursos renovables; el uso de gas también puede facilitar la transición hacia tecnologías de energía bajas en emisiones de carbono. Además, un sistema que provea un mercado interno asegura que el exceso de gas que resulte de la extracción de petróleo se usará de manera segura y eficiente y con una base sólida desde el punto de vista ambiental.

Bases internacionales para la gobernanza de recursos



PRECEPTO 11

Las compañías deben comprometerse con las más altas normas ambientales, sociales y de derechos humanos, y con el desarrollo sostenible.

Las compañías del sector privado que participen en proyectos de la industria extractiva deben tomar medidas más allá de los requisitos legales mínimos para respetar las más altas normas ambientales, sociales y de derechos humanos, al tiempo que deben evitar la corrupción, contribuir a resultados de desarrollo sostenibles y hacer pública y accesible la información sobre proyectos relevantes.

Las compañías deben comprometerse con la prevención, la reducción y la corrección de cualquier impacto potencialmente negativo de sus actividades para el medio ambiente, la sociedad o los derechos humanos, y deben rendir cuentas al gobierno anfitrión sobre estos compromisos. También deben exigir a sus socios, sus contratistas y subcontratistas que establezcan compromisos similares. Esto incluye la evaluación y gestión de potenciales consecuencias locales y regionales del proyecto, incluidas las sufridas exclusivamente por personas de diversas razas, etnias, géneros, edades u otros rasgos de ese tipo. Tanto los gobiernos como las compañías deben ser plenamente responsables de los derechos de los pueblos indígenas en particular. Cuando por ley se requiera el consentimiento libre, previo e informado para la extracción, las compañías deben obtener el consentimiento antes de realizar trabajo alguno sobre tierras indígenas y, además, deben involucrarse significativamente y consultar con comunidades locales que puedan verse particularmente afectadas por las operaciones extractivas. Las compañías deben asegurarse de que haya fondos disponibles para estos compromisos durante todo el ciclo de vida del proyecto y deben planificar con antelación para períodos con ingresos bajos o nulos, como cuando finalice el proyecto de extracción.

Abstenerse de prácticas corruptas

Las compañías multinacionales deben actuar de acuerdo con las leyes nacionales y acuerdos y normas internacionales, que cada vez más reconocen el soborno de funcionarios gubernamentales como un delito. Las compañías deben tener políticas internas claras con respecto a la corrupción, incluidos procedimientos y controles que impidan y castiguen las prácticas corruptas de empleados, contratistas, subcontratistas o sus representantes. *{Véase también el precepto 2 sobre rendición de cuentas}*.

Contribuir en la obtención de resultados del desarrollo sostenible

Las compañías deben apoyar los esfuerzos del estado anfitrión por maximizar los beneficios potenciales que surjan de las actividades extractivas; por ejemplo, si el desarrollo de contenido nacional es adecuado en el país, los gobiernos deben trabajar con las compañías para proporcionar los compromisos a largo plazo necesarios para incentivar la inversión en la industria nacional. La cooperación de las compañías también puede tener la forma de iniciativas de capacitación y de empleo para mejorar la calidad de los proveedores nacionales. Esas asociaciones son vitales para reducir las desavenencias y fortalecer las capacidades. *{Véase también el precepto 5 sobre desarrollo económico de contenido nacional}*.

Cuando las compañías proporcionen bienes o servicios secundarios, como infraestructura de ferrocarriles o caminos, que no están directamente relacionados con la actividad extractiva o con la mitigación de sus impactos, deben hacerlo de manera coherente con las normas operativas del proyecto extractivo y asegurar el

mantenimiento o el traspaso responsable de esos bienes y servicios más allá del ciclo de vida del proyecto.

Con respecto a la estabilidad contractual, las seguridades del gobierno a las compañías se deben limitar a cláusulas de tratamiento no discriminatorio. Las compañías no deben pedir, esperar ni aceptar disposiciones para exenciones o compensación por cambios en el marco estatutario o regulatorio relacionado con derechos humanos, controles ambientales, salud y seguridad y mano de obra.

Proporcionar información sobre proyectos relevantes

Las compañías deben apoyar y cumplir los requisitos de divulgación pública. Esto incluye los contratos entre el gobierno y las compañías, que deben estipular claramente los términos financieros de manera fácilmente comprensible. La única excepción justificable para la confiabilidad con límites de tiempo se relaciona con información exclusiva de las empresas, que podría afectar directamente la posición de una de las partes en una negociación simultánea o inminente. Las compañías deben tener a mano todos los informes referidos a impactos potenciales sobre personas, sus derechos humanos protegidos internacionalmente o el medio ambiente, incluidos datos de evaluaciones relevantes y planes de prevención, mitigación y corrección. Los gobiernos y las compañías deben colaborar para asegurar que la información esté disponible de manera oportuna, accesible y útil. *{Véase también el precepto 2 sobre transparencia}*.

PRECEPTO 12

Los gobiernos y las organizaciones internacionales deben promover una armonización ascendente de las normas para respaldar el desarrollo sostenible.

Los gobiernos y las organizaciones internacionales que financian o influyen las políticas que afectan a las industrias extractivas tienen una función vital en el respaldo de las decisiones tomadas por gobiernos de países ricos en recursos. Además de los reguladores nacionales de países donde residen las compañías extractivas, esas organizaciones internacionales incluyen, entre otras, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (y a sus respectivos organismos crediticios), gobiernos donantes de ayuda, la Organización Europea de Cooperación Económica, organismos de las Naciones Unidas, organismos de crédito para la exportación, organizaciones como la Unión Africana, la Unión Europea, el G8 y el G20, y la comunidad financiera internacional. La sociedad civil internacional también desempeña un papel clave en mantener la presión sobre estos agentes para que mejoren sus políticas y en el control de los estados y las compañías. *{Véase también el precepto 2 sobre requisitos de divulgación}*.

A continuación se enumeran áreas clave en las cuales la comunidad internacional puede mejorar la gobernanza de la extracción de recursos en todo el mundo.

Promover, monitorear y hacer cumplir requisitos de divulgación pública de la industria extractiva

Los gobiernos, las organizaciones internacionales y otros agentes pueden mejorar la transparencia si establecen y hacen cumplir un conjunto de normas internacionales de registros financieros y contables, así como mediante la divulgación de términos contractuales. La divulgación pública de información a lo largo de todo un proyecto extractivo, desde la licencia para la exploración hasta la limpieza

del proyecto, es un mecanismo fundamental para ayudar a los ciudadanos y a los inversionistas a exigir rendición de cuentas a los gobiernos y a las compañías. Además de legislar en favor de requisitos internacionales obligatorios de presentación de información, estas organizaciones deben respaldar la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en países en desarrollo ricos en recursos como una norma complementaria y voluntaria que fomente el diálogo entre las partes interesadas en los ámbitos nacional e internacional.

Asegurar que los proyectos de la industria extractiva cumplan normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente

Los gobiernos deben establecer claramente la expectativa de que todas las compañías dentro de su jurisdicción respeten los derechos humanos, como mínimo los contenidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo.

De acuerdo con los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales deben fomentar y apoyar a los estados anfitriones en el cumplimiento de sus obligaciones de proteger los derechos humanos y de asegurar que las compañías cumplan con la obligación de respetar los derechos humanos en el contexto de proyectos de la industria extractiva.

Los agentes que respaldan al sector extractivo, sea económicamente o a través de garantías, deben exigir procedimientos de diligencia debida coherentes con los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones

Unidas, que impidan abusos de derechos humanos como resultado de proyectos extractivos. Deben prestar especial atención a los efectos diferenciales determinados por el género, la raza, la edad y otros factores.

Asegurar que los proyectos extractivos cumplan con normas ambientales y sociales

Las industrias extractivas pueden tener impactos negativos importantes sobre los estándares de vida de las poblaciones nacionales y sobre el medio ambiente global. Las organizaciones internacionales deben establecer, facilitar, incentivar o requerir normas de operación adecuadas a los proyectos que limiten esos efectos, incluida la evaluación de los impactos. Los organismos de crédito para exportación, así como los acreedores públicos y privados, deben exigir diligencia debida, y

Se estima que los flujos financieros ilícitos les cuestan a los países en desarrollo más de USD 1 millón de millones al año: USD 10 por cada USD 1 recibido en ayuda.

Dev Kar y Devon Cartwright-Smith, 2009

deben monitorear y presentar información sobre el cumplimiento de normas ambientales y sociales internacionales. Muchas organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y la Corporación Financiera Internacional, han reconocido que los pueblos indígenas tienen derechos especiales que deben protegerse. *{Véase también el precepto 5 sobre inquietudes sociales y ambientales}*.

Reducir los flujos financieros ilícitos y la corrupción

Las organizaciones internacionales deben trabajar más para reducir las transacciones financieras ilícitas y para limitar el abuso en los precios de las transferencias, el uso de paraísos fiscales y otras técnicas para el fraude y la evasión fiscal. Esas medidas incluyen regulación bancaria y la confirmación de la titularidad en todas las cuentas bancarias y los valores. El saqueo de recursos ha

prevalecido especialmente en países con grandes imprevistos en el ámbito de los recursos; las organizaciones internacionales deben exigir y facilitar el congelamiento y recuperación de los recursos robados cuando se identifique malversación. Además, las organizaciones internacionales deben colaborar para reducir la corrupción y los sobornos, asegurando una legislación firme y el cumplimiento de medidas para contrarrestar esas prácticas. *{Véanse también el precepto 4 sobre abusos fiscales y el precepto 7 sobre flujos de ingresos}*.

Apoyar el intercambio y la extensión de destrezas de la industria extractiva

Muchos países en desarrollo ricos en recursos todavía tienen que acumular la capacidad esencial para traducir la riqueza de recursos en desarrollo sostenible e inclusivo. Las organizaciones internacionales y los gobiernos deben desempeñar un papel importante al ayudar a fortalecer la capacidad del gobierno, de la legislatura, de los medios de comunicación y de la sociedad civil en esos países. Los esfuerzos deben ser conjuntos y coordinados para maximizar la eficacia. Los marcos normativos, como la Carta de los Recursos Naturales y la visión estratégica de la minería en África, pueden ayudar a diversos agentes a coordinar y armonizar enfoques sobre la gobernanza de recursos.

Dentro de todas las áreas identificadas, los gobiernos y otras organizaciones internacionales deben colaborar para fomentar una armonización ascendente de las normas.

REFERENCIAS A EJEMPLOS DE CASOS

Africa Progress Panel. "Equity in extractives: stewarding Africa's natural resources for all." 2013.

Cottarelli, Carlo, Antoinette Sayeh and Masood Ahmed. "Energy subsidy reform: Lessons and implications and the International Energy Agency." International Monetary Fund, 2013.

Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, and Jorge Pena. "Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa: cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005." World Bank Policy Research Working Paper Series, 2010.

Gylfason, Thorvaldur. "Natural resources, education, and economic development." European Economic Review 45(4): 847-859. 2001.

International Monetary Fund. "Botswana: Selected issues." IMF Country Report No. 12/235. 2012.

Kar, Dev and Devon Cartwright-Smith. "Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006." Global Financial Integrity, 2009.

Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako. "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenge." Brookings Institution, 2007.

Revenue Watch Institute. "The 2013 Resource Governance Index: A measure of transparency and accountability in the oil, gas and mining sector." 2013.

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. "Youth and Skills: Putting Education to Work." 2012.

World Bank Development Indicators. <http://data.worldbank.org>.

AGRADECIMIENTOS

COMITÉ SUPERVISOR DE LA CARTA DE RECURSOS NATURALES



Ernesto Zedillo
(presidente)



Abdulatif Al-Hamad



Luisa Diogo



Mo Ibrahim



Shengman Zhang

GRUPO DE ASESORÍA TÉCNICA DELA CARTA DE RECURSOS NATURALES

Michael Spence *(presidente)*

Luqman Ahmad

Olu Ajakaiye

Saleem Ali

Joe Amoako-Tuffour

Joseph Bell

Jonathan Berman

François Bourguignon

Abu Brima

Paul Collier

Robert Conrad

Peter Eigen

Ibrahim Elbadawi

Magnus Ericsson

Michelle Foss

Rodrigo Fuentes

Gavin Hayman

Mark Henstridge

Christine Jojarth

Sheila Khama

Karin Lissakers

Kathryn McPhail

Charles McPherson

Serge Michailof

Keith Myers

José Antonio Ocampo

Willy Olsen

Tony Paul

Michael Ross

Andrea Shemberg

Chukwuma C. Soludo

Andrés Velasco

Anthony Venables

Albert Zeufack

CONTRIBUYENTES ADICIONALES

Philip Daniel *(International Monetary Fund)*

Ana Maria Esteves *(Centre for Social Responsibility in Mining)*

Jon Hobbs *(World Wide Fund for Nature)*

Valérie Marcel *(Chatham House)*

Martin Skancke *(Skancke Consulting)*

Staff and members of the International Council on Mining and Metals

CONTRIBUYENTES DE LA PRIMERA EDICIÓN DE LA CARTA DE RECURSOS NATURALES

Martin Abregu *(Ford Foundation)*

Chris Adam *(Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies)*

Ingilab Ahmadov *(Khazar University)*

Jane Allen *(Publish What You Pay)*

Clive Armstrong *(International Finance Corporation)*

Mahamudu Bawumia *(African Development Bank)*

Hany Besada *(North-South Institute)*

Alex Bescoby *(Critical Resource)*

Sam Bickersteth *(UK Department for International Development)*

Charles Bland *(BG Group)*

Kevin Bohrer *(Hewlett Foundation)*

Bonn International Center for Conversion

Vicky Bowman *(Rio Tinto)*

Lucas Bretschger *(Center of Economic Research at ETH Zurich)*

Silvio Caccia Bava *(Polis Institute)*

Peter Cameron *(University of Dundee)*

Giulio Carini *(Global Witness)*

Chris Carrol *(Johns Hopkins University)*

Almira Cemmell *(Global Witness)*

Jean Pierre Chabot *(Explorim)*

Albino Chol Thiik *(Government of South Sudan)*

Aidan Davy *(International Council on Mining and Metals)*

Shanta Devarajan (*World Bank*)
Coumba Doucoure (*African Development Bank*)
Jamie Drummond (*ONE*)
Sophie Durham (*Critical Resource*)
Andrew Edge (*AusAid*)
Richard Efil Simplicio (*Government of South Sudan*)
Cyril Elbers (*Deloitte*)
Wiesje Elfferich (*Ministry of Foreign Affairs, Netherlands*)
Olivur Ellefsen (*Simprenstis*)
Hugh Elliott (*Anglo American*)
Environmental Defence Council
Mark Essex (*Oxford Policy Management*)
Rob Foulkes (*Critical Resource*)
Peter Frankental (*Amnesty International*)
Steven Fries (*Shell*)
Nicholas Garrett (*Resource Consulting Service*)
Ian Gary (*Oxfam*)
Christopher Goss (*International Finance Corporation*)
Elodie Grant-Goodey (*BP*)
Sachin Gupta (*Oxford Policy Management*)
Thorvaldur Gylfason (*University of Iceland*)
Dan Haglund (*Oxford Policy Management*)
Alan Hall (*Global Water Partnership*)
James Hamilton (*Duke University*)
Shelly Han (*US Commission on Security and Cooperation in Europe*)
Sophia Harding (*Publish What You Pay*)
Ken Henshaw (*Social Action*)
Richard Henwood (*Secours Catholique*)
Adrian Hewitt (*Overseas Development Institute*)
Cesar Hidalgo (*Harvard University*)
Trond Hjørungdal (*Norwegian Agency for Development Cooperation*)
Joe Ingram (*North-South Institute*)
Kareem Ismail (*International Monetary Fund*)
Michael Jarvis (*World Bank*)

Claude Kabemba (*Southern Africa Resource Watch*)
Rosalind Kainyah (*Tullow Oil*)
Kai Kaiser (*World Bank*)
Massoud Karshenas (*School of Oriental and African Studies*)
Louis Kasekende (*Bank of Uganda*)
William Kingsmill (*Policy Practice*)
Martina Kirchberger (*University of Oxford*)
Amsara Klein (*Sciences Po*)
Lars Koch (*Independent Bonn International School, IBIS*)
Gregory Kostyrsky (*Foreign Affairs and International Trade Canada*)
Cindy Kroon (*World Bank*)
Valeriy Kryukov (*Higher School of Economics, Moscow*)
Per Kurowski (*Petropolitan*)
Andrew Lawson (*Fiscus*)
Terje Lind (*Government of Norway*)
Daniel Litvin (*Critical Resource*)
Sonya Maldar (*Catholic Aid for Overseas Development*)
Adeel Malik (*University of Oxford*)
Richard Manning (*Centre for the Study of African Economies*)
John Metzger (*Global Water Partnership*)
Jonas Moberg (*Extractive Industries Transparency Initiative*)
Simon Moss (*Global Poverty Project*)
Hudson Mtegha (*The University of the Witwatersrand*)
Geraldine Murphy (*UK Department for International Development*)
Auwal (Rafsanjani) Musa (*Civil Society Legislative Advocacy Centre*)
Fiona Napier (*Global Witness*)
Jacob Nell (*Morgan Stanley*)
Steve Ngo (*Ministry of Energy & Mineral Resources, Indonesia*)
Petter Nore (*Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD*)
Nick Norton (*Richmond Analytics*)
Norway Ministry of Finance
Kirsty Nowlan (*World Vision International*)
Chris Nurse (*Hart Group*)
Ed O'Keefe (*Synergy Global Consulting*)

Daniel Painter (*UK Department for International Development*)
Craig Pask (*Wood Mackenzie*)
Geoffrey Peters (*Freshfields Bruckhaus Deringer*)
Russell Pickard (*Open Society Foundation*)
Joseph Powell (*ONE*)
Eddie Rich (*EITI*)
Belinda Richards (*Government of Liberia*)
Alan Roe (*Oxford Policy Management*)
Keith Ruddock (*Shell*)
Ridwan Rusli (*University of Luxembourg*)
Radhika Sarin (*Publish What You Pay*)
Paul Segal (*University of Sussex*)
Minouche Shafik (*UK Department for International Development*)
Clare Short (*Extractive Industries Transparency Initiative*)
Bill Singleton (*Canadian International Development Agency*)
Ricardo Soares de Oliveira (*University of Oxford*)
Michael Stanley (*World Bank*)
John Strongman (*World Bank*)
James Suzman (*De Beers*)
Sophia Swire (*Global Witness*)
Martin Tisne (*Transparency and Accountability Initiative*)
Purevdorj Vaanchig (*World Economic Forum*)
Justin Van Rhyn (*Adam Smith International*)
Marinke van Riet (*Publish What You Pay*)
Katie Watson (*Synergy Global Consulting*)
Viviane Weitzner (*North-South Institute*)
Leif Wenar (*Kings College London*)
John West (*United Nations Development Programme*)
Shamil Yenikeyeff (*University of Oxford*)

A TODO EL PERSONAL ACTUAL Y ANTERIOR DEL NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE

De manera particular:

Andrew Bauer
Femke Brouwer
Helen Dempsey
Matt Genasci
Max George-Wagner
Alexandra Gillies
Patrick Heller
Antoine Heuty

John Illankovan
Daniel Kaufmann
Katarina Kuai
Marie Lintzer
David Mihalyi
Verity Outram
Matteo Pellegrini
Robert Pitman

Amir Shafaie
Alpa Shah
Alex Tilley
Varsha Venugopal
Erica Westenberg
Joe Williams

EQUIPO DE REDACCIÓN

Jim Cust
David Manley

EDITOR

Lee Bailey

DISEÑO

Soapbox
(www.soapbox.co.uk)

WWW.RESOURCEGOVERNANCE.ORG

WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG

LA CARTA DE RECURSOS NATURALES CUENTA CON EL APOYO DE

