



JUNIO 2015  
CIUDAD DE MÉXICO / NUEVA YORK

# CONTENIDOS

<b>1. Marco teórico para flujos financieros en el sector extractivo</b>	<b>4</b>
1.1 Presentación	4
1.2 Hipótesis	4
<b>2. Marco teórico para flujos financieros lícitos en el sector extractivo</b>	<b>5</b>
2.1 Introducción	5
2.2 Flujos financieros entre y dentro de los sectores privado y público	6
2.3 Flujos de activos en el sector privado	7
2.4 Flujos de activos del sector público hacia el sector privado	8
2.4.1 Transferencias públicas a productores	8
2.4.2 Transferencias públicas a consumidores	11
2.4.3 Agencias de crédito a la exportación	12
2.4.4 Ayuda al desarrollo	15
2.5 Flujos de activos del sector privado hacia el sector público	18
2.6 Flujos de activos dentro del sector público	18
<b>3. Marco teórico para flujos financieros ilícitos en el sector extractivo</b>	<b>20</b>
3.1 Introducción	20
3.2 La maldición de los recursos	21
3.3 Factores que contribuyen a los flujos financieros ilícitos en la industria extractiva	22
3.3.1 Complejidad técnica	22
3.3.2 Competencia limitada	22
3.3.3 Concentración de la toma de decisiones	23
3.3.4 Rentismo y clientelismo	23
3.3.5 Línea difusa entre intereses privados y públicos	24
3.3.6 Autonomía fiscal	24
3.4 Tipos de flujos financieros ilícitos	25
3.4.1 Corrupción	25
3.4.2 Explotación ilegal de recursos	25
3.4.3 Elusión y evasión fiscales	25
3.4.3.1 Corrupción en la formulación de la política pública	26
3.4.3.2 Acuerdos contractuales	26
3.4.3.3 Tergiversación de información y manipulación de precios de transferencia	27
3.4.3.4 Paraísos fiscales y lavado de dinero	28
3.4.4 Robo cometido por un tercero	29
3.5 Puntos de origen de los flujos ilícitos en la cadena de valor del sector extractivo	30
3.6 Detección de flujos financieros ilícitos a lo largo de la cadena de valor	32
<b>4. Conclusión</b>	<b>35</b>
<b>5. Lecturas complementarias</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>38</b>
<b>Glosario</b>	<b>40</b>

# 1. MARCO TEÓRICO PARA FLUJOS FINANCIEROS EN EL SECTOR EXTRACTIVO

## 1.1 INTRODUCCIÓN

Este informe forma parte de un proyecto de PODER®: “Transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva mexicana”. Proporciona un marco teórico que permita comprender y rastrear los flujos financieros en el sector extractivo. Sus contenidos son de carácter general, de forma que resultan válidos para todo tipo de extracción de recursos naturales en cualquier mercado global. El propósito inmediato de este marco teórico es contribuir a identificar y comprender los flujos financieros específicos a las industrias petrolera y minera en México. El informe está organizado en dos secciones: la primera aborda los flujos lícitos en el sector extractivo, mientras que la segunda aborda los flujos ilícitos.

Este informe retoma información específica y de contexto publicada en informes de la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Asimismo, el marco se inspira en marcos teóricos redactados por Global Witness, el Banco Mundial, la OCDE y el U4 Anti-Corruption Resource Institute, en combinación con el propio trabajo de la autora. Asimismo, la comprensión de diversos flujos, particularmente los relativos a la tributación y evasión fiscal, se basan ante todo en el trabajo de la organización [opensecrets.org](http://opensecrets.org) y la red [Tax Justice Network](http://TaxJusticeNetwork.org).

## 1.2 HYPOTHESIS

Las dinámicas de poder y los intercambios económicos entre actores políticos, económicos y sociales clave han forjado la normatividad y legislación energética vigente. El régimen regulatorio de la industria energética mexicana no fue creado para la mejor gobernanza posible de los recursos energéticos mexicanos, por el contrario, fue diseñado para beneficio del interés de actores clave en el sector energético nacional y extranjero.

Los flujos financieros, lícitos e ilícitos, arrojan luz sobre los flujos de influencia y poder subyacentes. Por ende, el objetivo de este documento es proporcionar un marco teórico para el seguimiento de los flujos financieros tanto ilícitos como lícitos en la industria extractiva, que luego aplicaremos para mostrar los flujos económicos en el sector extractivo mexicano.



## 2. MARCO TEÓRICO PARA FLUJOS FINANCIEROS LÍCITOS EN EL SECTOR EXTRACTIVO

### 2.1 INTRODUCCIÓN

Esta sección identifica de manera general a los actores en los sectores público y privado que se destacan en la industria extractiva y los flujos financieros lícitos que ocurren entre ellos. Los flujos financieros lícitos son aquellos permitidos por el marco regulatorio vigente en la industria extractiva. A lo largo de este informe el concepto de flujo financiero recibe una interpretación amplia que abarca tanto flujos explícitos como implícitos. Entre los flujos implícitos quedarían incluidos la formulación de políticas, su cumplimiento e incluso cambios en el consenso público. Aun cuando estos flujos indirectos podrían no incluir intercambio monetario, permiten utilidades futuras y resultan cruciales para comprender a los actores y con frecuencia implican la existencia de flujos ilícitos.

El sector extractivo amerita un marco teórico específico para los flujos financieros. La extracción de recursos naturales difiere de otras actividades económicas en distintas maneras que afectan los patrones de inversión del sector privado y la tributación. Primero, la propiedad de los recursos reside en los ciudadanos.<sup>1</sup> Lo cual afecta la manera como la población percibe a la industria extractiva, el trato político que recibe y la tributación. Segundo, a diferencia de la manufactura, la extracción es un proceso de agotamiento de activos más que simple producción. Dado que no sólo se utiliza los recursos minerales y petroleros, sino que se los agota, la teoría económica sugiere que las tasas de ahorro que se obtengan de los ingresos deben ser mayores.<sup>2</sup>

Tercero, a diferencia de la mayoría de las inversiones en manufactura, quien invierte en recursos debe hacerlo en el país donde existen. Generalmente, ante disturbios políticos o económicos, ante la organización de los trabajadores o normatividad no deseada las empresas manufactureras responden

---

1. Que la propiedad de los recursos naturales descansa en los ciudadanos quedó establecido en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Soberanía permanente sobre los recursos naturales (A/1805 (XVIII), 14 de diciembre, 1962. Véase: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx)

2. Los ingresos provenientes de recursos naturales se derivan del agotamiento de recursos finitos por lo que son intrínsecamente temporales. No son deseables incrementos poco estables en el consumo, derivados de recursos inesperados, o utilidades temporales y extremadamente altas. Hábitos formados y compromisos hechos hacen que la reducción del consumo sea muy costosa. Por tanto la tasa de ahorros o la inversión en activos que creará ingreso futuro tendrán que ser más altas. Para profundizar en el planteamiento de cómo los países en desarrollo pueden hacer un mejor uso de los ingresos provenientes de los recursos véase: Paul Collier, “Managing Resource Revenues in Developing Economies”, 28 de enero, 2009. [depot.gdnet.org/newkb/submissions/paul%20collier\\_paper\\_p2.pdf](http://depot.gdnet.org/newkb/submissions/paul%20collier_paper_p2.pdf)

desplazando su producción a otros estados o jurisdicciones. Este tipo de reacción no es posible en el caso de la industria extractiva debido a que la explotación de los recursos tiene que hacerse en el sitio donde se encuentran.

Cuarto, el perfil temporal de la inversión es particular en el sector extractivo. La extracción se caracteriza por altos gastos a fondo perdido y largos plazos de amortización. En la mayor parte de las industrias manufactureras, se comienzan a devengar utilidades después de un periodo relativamente breve después de la inversión inicial de capital y, gradualmente, la inversión crece a lo largo de un periodo. Por ejemplo, una empresa construye una planta pequeña para iniciar su producción y continúa ampliando la misma planta o construye más unidades. Por contraste, en la industria extractiva, no hay utilidades sino hasta que se ha invertido el grueso del capital. El costo de perforar un pozo petrolero, construir una refinería y crear la red de infraestructura de distribución es enorme en comparación con los costos que implica bombear hidrocarburos de un pozo ya perforado y en operación. El perfil del tiempo de inversión opera como un incentivo para que los gobiernos confisquen un proyecto una vez que se ha hecho la mayor parte de la inversión inicial. Esto afecta la disposición de las empresas para invertir en países donde no pueden confiar en los gobiernos y las motiva a buscar influir excesivamente en la gobernanza de los recursos en zonas donde abundan. Finalmente, los precios de los recursos naturales son altamente volátiles.

## ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LOS FLUJOS FINANCIEROS EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

1. *La propiedad de los recursos reside en los ciudadanos*

2. *No sólo se utilizan los recursos, se agotan*

3. *La explotación de los recursos se hace donde se encuentran*

4. *Requieren una inversión inicial grande y un periodo de amortización largo*

## 2.2 FLUJOS FINANCIEROS ENTRE Y DENTRO DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO

En el sector extractivo se mueven grandes cantidades de dinero en y entre los sectores público y privado. Se presentan flujos financieros dentro del sector privado, entre el sector privado y el sector público, del sector público hacia el sector privado, y dentro del sector público.

Los actores del sector privado en la industria extractiva incluyen empresas que participan en la [cadena de valor](#) de la industria extractiva, sus proveedores



y clientes e instituciones del sector privado que proporcionan capital a las empresas extractivas y facilitan acceso a capital mediante mercados de deuda y de capitales. En años recientes, las instituciones financieras han incrementado su participación directa en el comercio de materias primas (*commodities*).<sup>3</sup>

## 2.3 FLUJOS DE ACTIVOS EN EL SECTOR PRIVADO

En el sector extractivo, al igual que en los otros sectores, los activos pueden fluir entre dos actores del sector privado en forma de pagos contractuales por bienes y servicios, deuda, e inversión en capital privado o público. Las ofertas privadas consisten en ventas de valores a un pequeño grupo de inversores, frecuentemente de forma directa sin que haya un asegurador de la inversión. Por lo general una venta de valores a más de 35 inversores se considera como una [oferta pública](#). Normalmente, las ofertas públicas deben quedar registradas en la dependencia gubernamental encargada de regular el mercado de valores. En contraste con el capital privado, el capital público aparece en una lista de oferta pública. Una deuda es la obligación de un futuro pago que permite a los actores económicos utilizar de forma anticipada ingreso futuro, esto es, antes de haberlo ganado. En el sector privado, las empresas pueden contraer deuda con bancos comerciales mediante préstamos o a través de préstamos de inversores, préstamo o arrendamiento que proporcionan otras empresas o públicamente a través de los mercados de valores.

Obtener financiamiento a través de los mercados de deuda o los mercados de capitales difiere de varias maneras. El financiamiento a través de participación en capital social permite a las empresas adquirir fondos, generalmente vía inversión, sin incurrir en deuda. En contraste, emitir un bono incrementa la carga de deuda de quien emite el bono ya que tendrá que pagar intereses contractuales y, a diferencia de los dividendos que se paga a los accionistas, no es posible reducirlos o suspenderlos. La deuda tiene una ventaja fiscal porque los intereses pagados sobre la deuda son deducibles de impuestos en la mayor parte de los sistemas tributarios.

---

3. En la última década, la interacción entre los mercados de materias primas y el sistema financiero se ha estrechado profundamente, comúnmente se hace referencia a la “financiarización”. La banca de inversión y otras instituciones financieras incrementaron su inversión en materias primas y han invertido recursos significativos en el comercio, como empresas proveedoras y productoras, almacenadoras y en empresas de logística/transporte. Por ejemplo, para el verano de 2013, Morgan Stanley era propietaria de seis plantas de energía, una flota constituida por un centenar de embarcaciones y varios activos en combustibles y gas. La gama de instituciones financieras que participa directamente en el comercio de materias primas es muy amplia, incluyendo corredores/agentes, bancos privados, bancos comerciales, bancos mercantiles, compañías de seguros, gerentes de inversión, fondos mutualistas, fondos de cobertura y fondos de capital privado. Fuente: Diego Valiante y Christian Egenhofer, *Price Formation in Commodities Markets*, CEPS-ECMI Task Force Report (Bruselas: Center for European Policy Studies, junio 2013). [www.ceps.eu/system/files/COM\\_TFR\\_ONLINE\\_DRAFT.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/COM_TFR_ONLINE_DRAFT.pdf).

Los accionistas de una empresa mantienen propiedad sobre dicha empresa: tienen derecho a voto en aspectos sustanciales y pueden exigir parte de los ingresos futuros de la empresa. Los tenedores de bonos no adquieren propiedad de la empresa y tampoco pueden reclamar ninguna utilidad futura del prestatario. La única obligación del prestatario es repagar el préstamo más intereses. Para el inversor, la deuda tiene la ventaja de que en caso de que una empresa quiebre, los acreedores reciben antes que nadie un pago contra los fondos de un préstamo. El pago se obtiene de los activos que quedan de la empresa.

## 2.4 FLUJOS DE ACTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO HACIA EL SECTOR PRIVADO

El flujo de activos del sector público al sector privado se da en la forma de acceso a recursos, impuestos, subsidios y pagos contractuales.

Partiendo del supuesto que todos los recursos no explotados son propiedad del Estado, cuando un gobierno concede una licencia, concesión o contrato a una empresa para que explote un recurso, se lleva a cabo una forma de transferencia de activos. También hay transferencia de activos del sector público al sector privado mediante transferencias al sector productivo y transferencias a los consumidores que afectan la demanda en el mercado de los recursos. Además, en el caso de una empresa extractiva nacionalizada, los flujos pueden tomar la forma de pagos contractuales por parte de una empresa pública por bienes y servicios que suministra una empresa privada.

### 2.4.1 TRANSFERENCIAS PÚBLICAS A PRODUCTORES

El sector público transfiere activos a productores en el sector privado a través de los gobiernos e instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y bancos regionales de desarrollo. Estas instituciones transfieren activos, que por lo general han recolectado entre los gobiernos miembro, a productores del sector privado, directamente vía asistencia y préstamos así como tomando ciertos riesgos mediante seguros y préstamos en condiciones especiales. Los gobiernos transfieren activos a los productores en el sector privado mediante transferencia directa de fondos, pérdida de ingresos, transferencia de riesgos y transferencias inducidas.<sup>4</sup>

4. OCDE, *An OECD-Wide Inventory of Support to Fossil-Fuel Production or Use*, 2012. [www.oecd.org/site/tadffss/Fossil%20Fuels%20Inventory\\_Policy\\_Brief.pdf](http://www.oecd.org/site/tadffss/Fossil%20Fuels%20Inventory_Policy_Brief.pdf).



## MECANISMOS DE TRANSFERENCIA: CÓMO LOS GOBIERNOS TRANSFIEREN RIQUEZA A LAS EMPRESAS PRIVADAS

### TRANSFERENCIA DIRECTA DE FONDOS

Un gobierno hace un pago directo a un actor del sector privado.

### PÉRDIDA DE INGRESO

Un gobierno deja de percibir ingresos que normalmente obtendría vía impuestos u otros ingresos públicos. Ello equivale a una transferencia aun cuando no haya intercambio.

### TRANSFERENCIA DE RIESGO

Un gobierno asume el riesgo del sector privado sin modificar la tasa de aseguramiento. Ello equivale a una transferencia aun cuando no haya intercambio directo.

### TRANSFERENCIAS INDUCIDAS

Un gobierno otorga cierto acceso o privilegio a un actor del sector privado, que posibilita incrementar su ingreso o reducir costos. Ello equivale a una transferencia financiera aun cuando no haya intercambio financiero directo.

## MEDIDAS GUBERNAMENTALES DE APOYO A LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, CON EJEMPLOS

### OBJETO DEL FINANCIAMIENTO (¿QUÉ COSTO SE REDUCE O QUÉ INGRESO SE INCREMENTA?)

	RENTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN	INGRESO TOTAL	COSTO DE INSUMOS INTERMEDIOS	TRABAJO	TIERRA Y RECURSOS NATURALES	CAPITAL	CONOCIMIENTO
MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DESDE EL GOBIERNO	<i>Output bounty o deficiencia de pago</i>	<i>Financiamiento para operación, inversión y capital; inyecciones de capital, adquisición de capital accionario o dividendos públicos; asistencia al desarrollo</i>	<i>Subsidio al precio de insumos</i>	<i>Subsidio al salario</i>	<i>Financiamiento para capital ligado a adquisición de tierra</i>	<i>Financiamiento para capital ligado a adquisición de capital</i>	<i>I&amp;D financiada por el gobierno</i>
	<i>Crédito fiscal a la producción</i>	<i>Tasa reducida del impuesto a la renta</i>	<i>Reducción del impuesto al consumo de insumos</i>	<i>Reducción en la carga social (impuesto a la nómina)</i>	<i>Reducción o exención del impuesto predial</i>	<i>Crédito fiscal a la inversión</i>	<i>Crédito fiscal a la I&amp;D privada</i>
TRANSFERENCIA DIRECTA DE FONDOS							
INGRESO FISCAL NO PERCIBIDO							



## MEDIDAS GUBERNAMENTALES DE APOYO A LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, CON EJEMPLOS (cont.)

OBJETO DEL FINANCIAMIENTO (¿QUÉ COSTO SE REDUCE O QUÉ INGRESO SE INCREMENTA?)

	RENTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN	INGRESO TOTAL	COSTO DE INSUMOS INTERMEDIOS	TRABAJO	TIERRA Y RECURSOS NATURALES	CAPITAL	CONOCIMIENTO
<b>MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DESDE EL GOBIERNO</b> OTROS INGRESOS QUE DEJA DE PERCIBIR EL GOBIERNO TRANSFERENCIA DE RIESGO HACIA EL GOBIERNO TRANSFERENCIAS INDUCIDAS			<i>Precios bajos para bienes y servicios públicos</i>		<i>Precios bajos para acceder a la tierra o recursos naturales; reducción en regalías o impuesto a la extracción</i>		<i>Transferencia o subestimar precios de derecho de propiedad intelectual del gobierno</i>
	<i>Esquemas de estabilización de precios mediante el almacenamiento de “commodities” por parte del gobierno</i>	<i>Responsabilidad limitada ante terceros para productores</i>	<i>Proveer seguridad (p. ej., protección militar de líneas de suministro)</i>	<i>Asumir las obligaciones de salud ocupacional y accidentes</i>	<i>Garantía de crédito ligada a adquisición de tierra</i>	<i>Garantía de crédito ligada a capital; crédito a la exportación y seguro</i>	
	<i>Aranceles a la importación o subsidio a exportaciones</i>	<i>Concesión a un monopolio</i>	<i>Concesión a un monopolio; restricción de exportación</i>	<i>Control salarial</i>	<i>Uso de la tierra controlado</i>		<i>Desviación de las reglas de derechos de propiedad intelectual, acceso mejorado al mercado y conocimiento derivado de la promoción del comercio</i>

Fuente. OCDE, 2012 y la autora



## 2.4.2 TRANSFERENCIAS PÚBLICAS A CONSUMIDORES

Los gobiernos respaldan el consumo de recursos naturales mediante transferencia a los consumidores. Es común que éstas se den en el caso de los hidrocarburos, más que con otros recursos. Este tipo de transferencias crean una transferencia implícita a las empresas extractivas, ya que al reducir el precio que pagan los consumidores incrementan la demanda.

### TRANSFERENCIAS PÚBLICAS A CONSUMIDORES, EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, CON EJEMPLOS

OBJETO DEL FINANCIAMIENTO (¿QUÉ COSTO SE REDUCE O QUÉ INGRESO SE INCREMENTA?)

COSTOS DE CONSUMO DE LA UNIDAD

*Subsidio a la unidad*

*Condiciones muy favorables en IVA o impuesto al consumo de combustible*

*Bajar el precio de acceso a recursos naturales que recolecta el consumidor final*

INGRESO DEL HOGAR O DEL NEGOCIO

*Tarifa mínima de cobro por uso de energía eléctrica subsidiada por el gobierno*

*Deducción de impuestos vinculados a la compra de energía eléctrica cuando excede una cierta proporción del ingreso*

## TRANSFERENCIAS PÚBLICAS A CONSUMIDORES, EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, CON EJEMPLOS (cont.)

OBJETO DEL FINANCIAMIENTO (¿QUÉ COSTO SE REDUCE O QUÉ INGRESO SE INCREMENTA?)

COSTOS DE CONSUMO DE LA UNIDAD

INGRESO DEL HOGAR O DEL NEGOCIO

*Subsidio que responde al precio*

*Apoyo financiero que se aplica durante la temporada de frío. Está ligada al nivel de ingresos.*

*Regulación del precio; subsidio cruzado*

*Tarifa obligatoria mínima de cobro por uso de energía eléctrica*

MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DESDE EL GOBIERNO

TRANSFERENCIAS INDUCIDAS | TRANSFERENCIA DE RIESGO HACIA EL GOBIERNO

### 2.4.3 AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN

Un actor importante en la transferencia de activos públicos hacia el sector privado son las agencias de crédito a la exportación (ECA, por sus siglas en inglés). Las ECA oficiales son bancos altamente especializados, compañías de seguros, corporaciones financieras o dependencias públicas. La mayor parte de países de la OCDE y un creciente número de países fuera de dicha organización tienen ECA oficiales.<sup>5</sup> Aun cuando difieren entre sí, todas ellas ofrecen una combinación de préstamos, garantías, seguro y apoyo técnico a exportadores. Operan con respaldo o aprobación de los gobiernos nacionales y están dedicadas a apoyar las exportaciones nacionales.

5. Para una lista completa de agencias oficiales de crédito a la exportación véase: [www.oecd.org/tad/xcred/eca.htm](http://www.oecd.org/tad/xcred/eca.htm).



Las ECA ayudan a los exportadores nacionales proporcionando crédito a proveedores y compradores.<sup>6</sup> Los créditos a proveedores se extienden a exportadores y los asegura contra riesgos que la banca privada considera demasiado grandes para asumirlos, como grandes inversiones en países inestables. Los créditos a compradores se extienden a importadores en los países receptores o a gobiernos para la adquisición de exportaciones nacionales. La mayor parte del apoyo de las ECA va a parar a grandes corporaciones multinacionales en sectores industriales de importancia estratégica. Aviación comercial, tecnología aeroespacial, armamento, infraestructura y transporte, plantas industriales e industrias en el sector energético dependen fuertemente del apoyo de las ECA.<sup>7</sup> Es de destacar que, excepción hecha de los sectores de aviación y aeroespacial, los sectores que más dependen del financiamiento de las ECA se encuentran entre los más corruptos<sup>8</sup> y son conocidos por sus abusos ambientales y de derechos humanos.

Las agencias de crédito a la exportación son las principales fuentes de apoyo<sup>9</sup> oficial al comercio exterior e inversión externa en países en desarrollo. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el respaldo oficial al crédito para exportación representa a penas por debajo de la mitad de la deuda de los países en desarrollo con sus acreedores oficiales, incluidos el Banco Mundial, el FMI, la banca regional de desarrollo y agencias de asistencia.<sup>10</sup> De acuerdo con un estimado de 2001 “uno de cada ocho dólares del comercio mundial lo financian las ECA. De los restantes siete dólares, en su mayor parte se ven influidos por lo que las ECA hagan.”<sup>11</sup> En la última década la huella de las ECA creció debido al creciente papel que desempeña en los países en desarrollo y países de ingreso mediano que no forman parte de la OCDE, lo cual es visible en las medidas que tomaron para promover el comercio después de la crisis financiera internacional de 2008-2009.

No hay información internacional agregada referente al crédito oficial a la exportación. Berne Union es una asociación de comercio privada para la industria aseguradora de la exportación mundial y con frecuencia se usa a sus

---

6. Las ECA apoyan a los exportadores con base a un mínimo de contenido nacional, esto es, con base en dónde se fabricaron los bienes y no dónde se encuentra domiciliada la empresa. Por ejemplo, una empresa japonesa puede recibir créditos oficiales para exportación del Ex-Im Bank para la venta de productos fabricados en Estados Unidos.

7. Christopher Wright, “Export Credit Agencies and Global Energy: Promoting National Exports in a Changing World,” *Global Policy* 2 (2011): 133–43, doi:10.1111/j.1758-5899.2011.00132.x.

8. Transparencia Internacional, *Bribe Payer's Index* 2011, n.d., [bpi.transparency.org/bpi2011/results](http://bpi.transparency.org/bpi2011/results).

9. En este contexto, “apoyo oficial” significa respaldo gubernamental, no sólo el que ofrecen las instituciones financieras del sector privado.

10. *Export Credit Agencies and the World Trade Organization*, Issue Brief (Center for International Environmental Law, November 2003).

11. Delio E. Gianturco, *Export Credit Agencies: The Unsung Giants of International Trade and Finance* (London: Quorum Books, 2001). p. 1 (Traducción nuestra)



integrantes como un *proxy* de la actividad de las ECA.<sup>12</sup> En 2013, integrantes de Berne Union respaldaron USD 2.014 billones en comercio internacional e inversión, mostrando un incremento anual durante cada uno de los últimos cinco años ya que en 2009 la cifra fue de USD 1.497 billones.<sup>13</sup>

Todas las ECA oficiales reciben alguna forma de apoyo financiero de parte de los gobiernos. Aun cuando muchas de ellas están constituidas como instituciones semiprivadas con cierto fin de lucro reciben algún tipo de apoyo del dinero de los contribuyentes, incluso aquellas que no están directamente subsidiadas. El apoyo se da vía bajas tasas de interés para préstamos, y se benefician del subsidio implícito de pleno recurso al tesoro nacional para pagar reclamos cuando es necesario. Además, la mayor parte de ellas no pagan los impuestos que sí se exige a instituciones financieras totalmente privadas.

La justificación económica detrás de la creación de las ECA oficiales es que vienen a llenar un vacío en el mercado crediticio, permitiendo inversiones rentables que de otra forma no serían posibles. Sin embargo, en la práctica, a las ECA se las usa para avanzar en metas no comerciales. De acuerdo con el informe que el Export-Import Bank presentó al Congreso estadounidense en 1989, el propósito del respaldo oficial a los créditos para exportación no sólo es incrementar las exportaciones, sino “hacer avanzar las metas políticas, estratégicas, económicas y humanitarias de los Estados Unidos”.<sup>14</sup>

A pesar del hecho que las ECA son instituciones cuasi públicas que dependen de dineros que provienen de los contribuyentes y que tienen un efecto enorme en los flujos financieros internacionales, están sujetas a normas ambientales, sociales y de transparencia más bajas en comparación con otras instituciones financieras oficiales. A diferencia de otros acreedores oficiales como el FMI y el Banco Mundial, las metas de las ECA no son la promoción del desarrollo o reducción de la pobreza, sino promover las metas políticas y económicas de sus países. Las acciones y los incentivos que crean están asociados con corrupción, abuso de derechos humanos, degradación ambiental y han contribuido a niveles agobiantes de deuda en los países en desarrollo.<sup>15</sup>

---

12. Berne Union no resulta ser un proxy perfecto. Entre sus integrantes se incluyen algunas instituciones privadas y no incluye todas las ECA que reciben apoyo público.

13. Berne Union, *Berne Union Statistics 2008-2013*, April 14, 2014, [www.berneunion.org/statistics](http://www.berneunion.org/statistics).

14. John E. Ray, *Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995). p. 5 (Traducción nuestra)

15. Para una discusión más detallada de los efectos negativos de las ECA, véase Aaron Goldzimer, *Globalization's Most Perverse Secret: The Role of Export Credit and Investment Insurance Agencies*, trabajo presentado en la conferencia Alternatives to Neoliberalism auspiciada por la coalición New Rules for Global Finance Coalition, mayo de 2002. Asimismo, puede consultarse el sitio web del observatorio de las ECA: [www.eca-watch.org](http://www.eca-watch.org)

## 2.4.4 AYUDA AL DESARROLLO

Tanto los gobiernos nacionales como las organizaciones internacionales transfieren activos del sector público a la industria extractiva. En el contexto de promoción al desarrollo en la industria extractiva, con frecuencia las organizaciones internacionales se asocian con empresas privadas a las que hacen transferencias, generalmente en forma de préstamos, apoyo logístico u ocasionalmente con asistencia, dependiendo del mandato de la organización.

En el ámbito nacional, una fuente de creciente importancia de transferencia pública al sector privado es la asistencia al desarrollo. Estas transferencias pueden tomar la forma de asistencia de agencias nacionales para el desarrollo a comunidades que resienten los efectos de las acciones de las empresas extractivas privadas. En los últimos años, la política canadiense de asistencia internacional se ha ido reorientando para permitir la inversión extranjera canadiense. La nueva “Estrategia de crecimiento económico” de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) utilizará el dinero dedicado a asistencia en los países en desarrollo para que dichos países “creen las condiciones correctas para hacer accesible capital a las empresas”. Por ejemplo, CIDA subsidia proyectos de responsabilidad social empresarial. Los proyectos de CIDA para el desarrollo en comunidades cercanas a los sitios de explotación minera canadiense operan como transferencia indirecta del gobierno canadiense hacia las mineras canadienses. El gobierno canadiense permite que las mineras se beneficien de las utilidades asociadas con condiciones laborales y ambientales malas, y protegiéndolas de las externalidades negativas. Al pagar proyectos para el desarrollo, el gobierno canadiense incrementa la legitimidad percibida que se tiene de la empresa y disminuye las posibilidades de costosos disturbios laborales y en la comunidad. En el pasado las mineras canadienses contrataron grandes ONG canadienses para que desarrollaran proyectos para el desarrollo en comunidades cercanas a las minas. Ahora CIDA se ocupa de ese gasto.

---

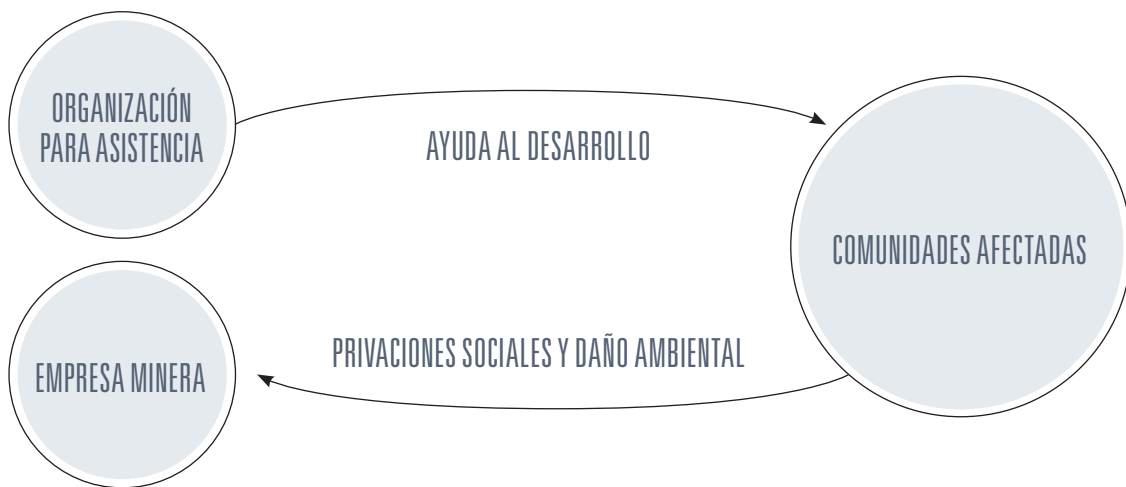
16. Julian Fantino, Ministro Canadiense de Cooperación Internacional en un discurso pronunciado ante el blue-chip Economic Club of Canada a finales de 2012. Fuente: Louis Girard, “Harper Government Using ‘humanitarian’ Aid to Boost Canada’s Global Mining Companies”, *World Socialist Web Site*, 11 de febrero, 2013, [www.wsws.org/en/articles/2013/02/11/cida-f11.html](http://www.wsws.org/en/articles/2013/02/11/cida-f11.html).

**CÓMO LA ASISTENCIA PÚBLICA AL DESARROLLO CERCANA A UN SITIO DE EXTRACCIÓN PUEDE OPERAR COMO UNA TRANSFERENCIA FINANCIERA A UNA EMPRESA EXTRACTIVA, EN LUGAR DE A LA COMUNIDAD**

En el marco de un contrato social implícito, la comunidad afectada recibe asistencia al desarrollo a cambio de las privaciones sociales y daños ambientales que la mina le provoca. Es frecuente que se prometa esta asistencia antes de que se instale la mina.



Cuando una organización de asistencia extranjera financia desarrollo en una comunidad afectada por una empresa minera del mismo país, la asistencia opera como una transferencia a la empresa, en lugar de a la comunidad. La comunidad recibe la misma cantidad de asistencia que antes mientras que la empresa incurre en menos costos.





Segundo, las organizaciones internacionales inciden en la industria extractiva mediante asistencia para formulación y aplicación de políticas. Hay varias iniciativas nuevas dirigidas a ayudar a los países más pobres, particularmente en lo relativo a hacer una aplicación tributaria más eficaz a las empresas extractivas internacionales que operan en el territorio de dichos países. Entre los ejemplos se incluyen el programa Recaudadores de Impuestos sin Fronteras (*Tax Collectors Without Borders*) de la OCDE-DAC y la iniciativa conjunta de la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y la Unión Europea: Cooperación Internacional en Precios de transferencia (*International Cooperation in Transfer Pricing*). Además, el Banco Mundial y el FMI han trabajado conjuntamente por décadas para proporcionar asistencia técnica en reformas políticas y jurídicas así como en el desarrollo de capacidades en el sector extractivo. Esto incluye las TI y sistemas de apoyo, conocimiento técnico especializado y personal.<sup>17</sup> Este tipo de asistencia es, técnicamente, un intercambio entre dos instituciones públicas: el gobierno receptor y la organización internacional. Sin embargo, al proporcionar asistencia técnica, las organizaciones internacionales influyen en la política fiscal y el marco jurídico de muchos países en desarrollo ricos en recursos, en gran medida alineándolos con el diseño neoliberal que mantienen las organizaciones internacionales y los países ricos que las financian. De esta forma, aun cuando la transferencia se da en el sector público, la formulación de políticas y la aplicación de la asistencia operan como una transferencia del sector público al sector privado al crear políticas y marcos jurídicos que benefician a los actores del sector privado.

Tercero, las organizaciones de desarrollo internacional también proporcionan financiamiento y cobertura de riesgo directamente a empresas extractivas privadas, con el fin de alentarlas a establecer proyectos en los países pobres. Por ejemplo, el Grupo del Banco Mundial aportó USD 695.5 millones en financiamiento a la industria extractiva para el año fiscal 2012,<sup>18</sup> de los cuales USD 85 millones fueron para apoyo a políticas y desarrollo de capacidades; USD 490.6 millones fueron a financiamiento directo y USD 119.5 millones fueron para cobertura de riesgo.<sup>19</sup> El Grupo del Banco Mundial mantiene una cartera de industria extractiva de USD 2.5 mil millones en más de 45 países, con África y América Latina equivaliendo a casi dos tercios.<sup>20</sup> Los préstamos equivalen a más de 75% de la cartera del Grupo del Banco Mundial y las inversiones en capital son el saldo.<sup>21</sup>

17. Robin Harding, “Mobilizing Revenue from Extractives: Dealing with Tax Avoidance” (Side event presented at the World Bank Group and IMF Annual Meeting, World Bank Headquarters, Washington DC, October 12, 2013), [www.worldbank.org/en/events/2013/10/02/mobilizing-revenue-from-extractives-dealing-with-tax-avoidance](http://www.worldbank.org/en/events/2013/10/02/mobilizing-revenue-from-extractives-dealing-with-tax-avoidance).

18. El Grupo del Banco Mundial, *The World Bank Group in Extractive Industries 2012 Annual Review*, accedido el 25 de octubre, 2013, [www.ifc.org/wps/wcm/connect/553076004dcf13eba0e8a4ab7d7326c0/WBG+EI+AR+2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/553076004dcf13eba0e8a4ab7d7326c0/WBG+EI+AR+2012.pdf?MOD=AJPERES).

19. *Ibíd.*

20. *Ibíd.*

21. *Ibíd.*



## CÓMO EL SECTOR PÚBLICO TRANSFIERE RIQUEZA A LAS EMPRESAS PRIVADAS A TRAVÉS DE LA ASISTENCIA

*1. Las agencias nacionales para el desarrollo ofrecen asistencia a las comunidades afectadas por las acciones de las empresas extractivas privadas.*

*2. Formulación de políticas y aplicación de asistencia por parte de las organizaciones internacionales hacia países en desarrollo ricos en recursos.*

*3. Asistencia directa de organizaciones internacionales para el desarrollo a empresas extractivas para fomentar proyectos en países pobres.*

## 2.5 FLUJOS DE ACTIVOS DEL SECTOR PRIVADO HACIA EL SECTOR PÚBLICO

El grueso de los activos que transfieren las empresas extractivas del sector privado hacia el sector público lo hacen mediante pago de contratos e impuestos, esto es como ingreso fiscal, regalías y bonos. También podría darse en la forma de acceso a mercados preferenciales, contratos de riesgo y gasto social, sea como una exigencia legal o de forma voluntaria. Además, cuando hay la presencia de una empresa extractiva nacionalizada, los flujos que van en dirección privado-público pueden tomar la forma de pagos contractuales que hacen las empresas privadas por concepto de bienes y servicios que proporciona una empresa pública, o de préstamos que hace una institución financiera privada a una empresa pública.

## 2.6 FLUJOS DE ACTIVOS DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

Cuando el sector público participa directamente en la industria extractiva a través de empresas extractivas nacionalizadas, los flujos financieros entre el gobierno federal y la empresa nacionalizada son similares a los que ocurren entre los sectores público y privado en situaciones de empresas extractivas privadas. La empresa nacionalizada transfiere capital a otras ramas del sector público mediante pago de impuestos, gasto social y obligaciones del mercado. Generalmente, se exige a las empresas nacionales que incorporen objetivos no comerciales en sus operaciones; algo que no se exige a las empresas privadas, y las transferencias financieras representan una porción más significativa de sus utilidades. Se utiliza a las empresas nacionales para proveer empleo y se les exige financiar infraestructura social, como escuelas y hospitales, así como desarrollo regional mediante carreteras y puentes. Se las usa como un instrumento de transferencia de ingreso, siendo la forma más común el subsidio a los precios de los combustibles. En ocasiones, a las empresas nacionales se las ve como financieramente más viables en comparación con los gobiernos a los que están asociadas; se les pide que obtengan capital para el gobierno para actividades distintas a las petroleras.



## TABLA DE RESUMEN: FLUJOS DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA ENTRE Y EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

### PRIVADO A PRIVADO

- Pagos contractuales
- Deuda
- Capital

### PÚBLICO A PRIVADO

#### GOBIERNOS

- *Transferencia directa de fondos - “asistencia”, subsidios, donaciones*
- *Impuestos y otros ingresos públicos no recibidos: incentivos fiscales, exención de impuestos y créditos fiscales*
- *Transferencia de riesgo: protección militar, seguros*
- *Transferencias inducidas: concesión a un monopolio, salarios, crédito y control del uso de suelo*

#### GOBIERNOS

- *Efecto sobre la demanda ocasionado por impuestos al consumo y subsidios*
- *Acceso a recursos: licencias; financiamiento; concesiones*
- *Pagos contractuales de empresas petroleras nacionales a proveedores\**

#### INSTITUCIONES INTERNACIONALES

- *Transferencia de riesgo: préstamos en condiciones especiales*
- *Transferencia directa de fondos: asistencia, deuda*

### PRIVADO A PÚBLICO

#### DIRECTA

- *Impuestos: impuesto sobre la renta, regalías, bonos*
- *Financiamiento para desarrollo, infraestructura, otros objetivos no comerciales, gasto social voluntario (con frecuencia a través de una fundación de la empresa)*
- *Obligaciones en el mercado nacional*
- *Riesgo compartido, participaciones en capital*
- *Pagos contractuales\**
- *Deuda\**

#### INDIRECTO

- *Cabildeo*

### PÚBLICO A PÚBLICO <sup>22</sup>

- *Ingresos públicos reservados provenientes de explotación de recursos*
- *Pagos contractuales\**
- *Impuestos: impuesto sobre la renta, regalías, bonos\**
- *Financiamiento para desarrollo, infraestructura, otros objetivos no comerciales\**
- *Obligaciones en el mercado nacional\**
- *Deuda\**

\* Específico a países con empresas extractivas nacionalizadas

Fuente: Elaborado a partir de información de la autora

22. Los flujos financieros entre el gobierno y las empresas extractivas podrían ser entre sector público-sector público en países con empresas extractivas nacionalizadas. En países sin ese tipo de empresas, los ingresos provenientes de la explotación de recursos sólo pueden ser trasladadas lícitamente en el sector público en la forma de gastos reservados.



## 3. MARCO TEÓRICO PARA FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN EL SECTOR EXTRACTIVO

### 3.1 INTRODUCCIÓN

Para entender todas las transferencias de poder que dan forma al régimen presente del sector extractivo hay que tomar en consideración todos los flujos financieros, incluidos los flujos ilícitos. Un flujo financiero ilícito es el flujo de dinero que en algún momento infringe leyes. Puede ser ilícito debido a la forma de ganarlo, de moverlo o de gastarlo. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los flujos financieros ilícitos “incluyen, y no se limitan a, transferencias transfronterizas del producto de evasión de impuestos, corrupción, comercio con bienes de contrabando y actividades delictivas como tráfico de estupefacientes y productos falsificados”.<sup>23</sup> Un flujo de financiamiento ilícito también puede ser un intercambio percibido como éticamente cuestionable pero técnicamente legal en el marco de la ley. Actividades ilícitas aunque legales surgen con particular frecuencia cuando el sector privado ejerce mayor influencia de la debida sobre el marco legal, por encima de la ciudadanía a quien se supone representa un gobierno.

En el ámbito internacional, los flujos financieros ilícitos son enormes. Global Financial Integrity<sup>24</sup> estima que entre 2000 y 2009, los países en desarrollo perdieron entre 723-844 mil millones de dólares estadounidenses anuales por fugas de ingreso ilícitas.<sup>25</sup> Los países con las mayores fugas ilícitas durante ese periodo fueron China (USD 2.5 billones), México (USD 453 mil millones), Rusia (USD 427 mil millones), Arabia Saudita (USD 366 mil millones), Malasia (USD 338 mil millones), Kuwait (USD 269 mil millones) y Emiratos Árabes Unidos (USD 262 mil millones).<sup>26</sup> En China la mayor parte de las fugas se originaron mediante [manipulación de precios](#). En la mayoría de los países exportadores de petróleo, incluidos Rusia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, las fugas se originan en primer lugar a través de soborno, robo, pago de “mordidas” y evasión

---

23. Helen Clark, “Special Event on Illicit Financial Flows: Perspectives on Issues and Options for LDCs - UNDP Bhutan,” accedido el 24 de septiembre, 2013, [www2.undp.org.bt/Perspectives-on-Issues-and-Options-for-LDCs.htm](http://www2.undp.org.bt/Perspectives-on-Issues-and-Options-for-LDCs.htm).

24. Una organización con base en Washington, D.C., dedicada a la investigación y, la defensa y promoción.

25. Dev Kar and Sarah Freitas, “Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009” (Global Financial Integrity, diciembre 2011). *En adelante simplemente* Kar y Freitas. 2011, “Illicit Financial Flows”.

26. *Ibíd.*



de impuestos.<sup>27</sup> Entre 1970 y 2010, las fugas financieras ilícitas de México promediaron 5.2% del PIB, alcanzando su punto máximo de 12.7% del PIB en 1995.<sup>28</sup> Esta estimación es conservadora ya que no incluye el tráfico de estupefacientes o trata de personas. México es el único exportador de petróleo donde la manipulación de precios es el método preferido de transferencia ilícita de capital al exterior, representando casi 75% de los flujos ilícitos durante el periodo que abarcó el estudio.<sup>29, 30</sup>

## 3.2 LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS

La industria extractiva tiene una propensión a estimular flujos financieros ilícitos mediante distintas dinámicas como las postuladas por la teoría de la “maldición de los recursos”. En un inicio, esta teoría apareció en trabajos académicos de la década de 1980. Desde entonces, la idea de que países ricos en recursos naturales experimentarán resultados económicos, políticos y sociales negativos se ha convertido en una perspectiva que ha ganado consenso. En efecto, la maldición de los recursos influye decididamente en el pensamiento de los investigadores y funcionarios de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Las opiniones sobre los mecanismos de causalidad de la maldición de los recursos varían, ya que algunos autores enfatizan cómo la abundancia de recursos naturales afecta el comercio y la economía. Esto es, los recursos naturales pueden desplazar otras industrias y afectar negativamente los términos de comercio, por ejemplo, mediante el auge de un recurso natural se puede desencadenar la “enfermedad del holandés”; dicho de otra forma, la moneda local se aprecia y provoca que el comercio no relacionado a los recursos sea menos competitivo, colocando presiones inflacionarias sobre la economía. Otros autores se enfocan en los incentivos políticos adversos que crea la abundancia de recursos, que lleva a una erosión de las instituciones y al conflicto social.<sup>31</sup> Además, la abundancia de recursos naturales crea oportunidades para

---

27. Global Financial Integrity mide el efecto acumulativo del soborno, el robo, el pago de “mordidas” y la evasión de impuestos, para lo cual calcula la “fuga de capital no registrado en la balanza de pagos” utilizando el modelo residual del Banco Mundial, el cual se basa en cambios en la deuda externa. Este método mide la fuente de fondos de un país (flujos de capital) contra su uso registrado (salidas y/o gastos de capital). Un exceso en la fuente de fondos con respecto al uso registrado (o gastos) apunta hacia una pérdida de capital no contabilizada y señala una fuga financiera ilícita.

28. Dev Kar, “Mexico: Illicit Financial Flows, Macroeconomic Imbalances, and the Underground Economy” (Global Financial Integrity, 2012)

29. *Ibid.*

30. *Supra* nota 24: Kar y Freitas 2011, “Illicit Financial Flows”

31. For a more detailed review of academic literature on the resource curse, see: Andrew Rosser, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Review* (Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006), [r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/futurestate/wp268.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/futurestate/wp268.pdf).

[prácticas rentistas](#), y la importancia de la industria extractiva está positiva y altamente correlacionada con el nivel de corrupción de un país.<sup>52</sup> En la siguiente sección revisamos las principales razones que se encuentran detrás de la prevalencia de flujos ilícitos en la industria extractiva.

## 3.3 FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

El sector extractivo es particularmente susceptible a los flujos financieros ilícitos. Entre los factores que proporcionan y dan incentivo a dichos flujos se encuentran complejidades técnicas, competencia limitada, concentración de la toma de decisiones, rentismo, clientelismo, límite muy tenue entre intereses públicos y privados, y autonomía fiscal.

### 3.3.1 COMPLEJIDAD TÉCNICA

El sector extractivo es complejo, considerando que incluso los procesos mismos de extracción son extremadamente técnicos. Nuevas y lucrativas tecnologías como la perforación en mar profundo y el *fracking* siguen siendo tecnologías en gran medida no probadas y por tanto no hay consenso en cuanto a las mejores prácticas o sus efectos ambientales. La complejidad se extiende a los procesos de concesión de licencias, de contratación, de distribución, de precio y reglamentos. Pocos actores comprenden plenamente cómo opera la industria, lo que desemboca en información asimétrica y supervisión deficiente.<sup>53</sup>

### 3.3.2 COMPETENCIA LIMITADA

La industria extractiva tiende a la centralización. La extracción de recursos es intensiva en capital. Sólo un pequeño número de empresas tiene acceso a la tecnología y capital que requieren proyectos enormes y lucrativos. Además, con frecuencia se ve a los recursos naturales como de importancia estratégica y su control recae parcial o totalmente en los estados, más que en el mercado abierto. Estos factores reducen la competencia entre empresas. Cuando gran

---

52. Carlos Leite and Jen Weidmann, “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth” (International Monetary Fund: African and Research Departments, July 1999), [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf).

53. Alexandra Gillies, “Fuelling Transparency and Accountability in the Natural Resources and Energy Markets” (documento presentado en la 14th International Anti-Corruption Conference, Bangkok, Tailandia, 2010), [14iacc.org/wp-content/uploads/AlexandraGillesNaturalResourcesIACC.pdf](http://14iacc.org/wp-content/uploads/AlexandraGillesNaturalResourcesIACC.pdf). *Hereinafter*: Gillies 2010, “Fuelling Transparency”



número de actores compiten abiertamente, tienden a vigilarse mutuamente y mantenerse como actores responsables. Va contra el interés legítimo de cada actor que otro obtenga una ventaja indebida. Sin embargo, cuando un sector no es competitivo y hay pocos actores este proceso de supervisión no se lleva a cabo, lo que abre campo fértil a la corrupción.<sup>54</sup>

### 3.3.3 CONCENTRACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES

Con frecuencia el Estado controla total o parcialmente la industria extractiva. Ello permite que funcionarios con influencia desproporcionada tengan acceso a ingresos. Con ingresos y toma de decisiones concentrados en manos de un pequeño número de funcionarios, no es infrecuente que los ingresos de la industria extractiva vayan dirigidos a fines políticos o personales. Además, con frecuencia el sector privado tiene acceso a recursos (por ejemplo, mediante concesiones y licitaciones) a través de adjudicaciones directas o de forma no transparente, lo que abre campo fértil a la corrupción.<sup>55</sup>

### 3.3.4 RENTISMO Y CLIENTELISMO

El rentismo es una práctica mediante la cual una empresa, organización o individuo utiliza sus recursos para obtener una ganancia económica sin que haya reciprocidad ni beneficio para la sociedad a través de creación de riqueza. Un ejemplo de rentismo es cuando una empresa presiona al gobierno para obtener subsidio para préstamos, financiamientos o protección arancelaria. Estas actividades no crean riqueza para la sociedad, únicamente redistribuyen recursos de los contribuyentes a los grupos de intereses. El rentismo surge con mayor frecuencia cuando varios grupos sociales compiten por ingresos provenientes de recursos naturales y que son susceptibles de apropiación. Altos ingresos provenientes de explotación de recursos naturales proporcionan a quienes detentan el poder medios e incentivos para mantenerse en el poder. Es frecuente que los políticos con acceso a ingresos provenientes de la explotación de recursos los utilicen para suprimir la disidencia y conseguir apoyo mediante prácticas clientelares.<sup>56</sup>

---

54. *Ibíd.*

55. *Ibíd.*

56. Ivar Kolstad, Tina Søreide, y Aled Williams, "Corruption in Natural Resource Management- an Introduction," *U4 Issue*, febrero, 2008.



### 3.3.5 LÍNEA DIFUSA ENTRE INTERESES PRIVADOS Y PÚBLICOS

Para la mayor parte de las industrias, el papel que desempeña el gobierno es de asegurar que la actividad comercial no vaya en contra del interés público. En la industria extractiva, con frecuencia el gobierno participa directamente en el mercado. Los funcionarios del gobierno pueden tener intereses financieros creados en el sector. Esto crea un conflicto de intereses entre el gobierno como regulador y el gobierno como actor en el mercado y con ello una supervisión deficiente.<sup>57</sup>

### 3.3.6 AUTONOMÍA FISCAL

Los gobiernos que tienen control de ingresos sustanciales producto de la explotación de recursos son menos susceptibles a las presiones externas para que rindan cuentas y para la democratización. Los ingresos provenientes de explotación de recursos naturales también reducen la dependencia que los gobiernos tienen de la recaudación de impuestos en el ámbito nacional, lo cual elimina una fuente muy importante de rendición de cuentas exigida por la ciudadanía. Gobiernos corruptos que además tienen acceso significativo a ingresos petroleros pueden comprar fácilmente legitimidad ante la ciudadanía, más que obtenerla mediante reducción de la corrupción o mediante un proceso representativo operante. Además, dado que los ingresos provenientes de la explotación de recursos sobrepasan con mucho los presupuestos de asistencia internacional, es limitado el apalancamiento que organizaciones internacionales tienen sobre los gobiernos con ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales.<sup>58</sup>

## POR QUÉ LA INDUSTRIA EXTRACTIVA ES PARTICULARMENTE PROCLIVE A LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

- |                                    |                                      |  |  |   |   |
|------------------------------------|--------------------------------------|--|--|---|---|
| <i>1. Es técnicamente compleja</i> | <i>2. La competencia es limitada</i> | <i>3. La toma de decisiones está concentrada en las manos de pocos actores</i> | <i>4. Altos ingresos son un incentivo al rentismo y clientelismo</i> | <i>5. Línea muy tenue que divide los intereses privados de los públicos</i> | <i>6. Los ingresos dan autonomía fiscal a los gobiernos</i> |
|------------------------------------|--------------------------------------|--|--|---|---|

57. *Supra* nota 32: Gillies 2010, “Fuelling Transparency”

58. *Ibíd.*





## 3.4 TIPOS DE FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

Los flujos ilícitos en el sector extractivo caen en las categorías de corrupción, explotación ilegal, evasión fiscal y robo por un tercero. Este tipo de flujos financieros ilícitos no son mutuamente excluyentes y con frecuencia se los encuentra juntos. Por ejemplo, una empresa puede pagar un soborno para explotar un recurso fuera de la concesión recibida y evadir el pago del impuesto a la exportación.<sup>39</sup>

### 3.4.1 CORRUPCIÓN

Por corrupción se entiende usar la autoridad pública para perseguir intereses personales. No obstante que ni la OCDE, ni el Consejo Europeo ni las convenciones de Naciones Unidas definen explícitamente la corrupción, sí han establecido una gama de delitos de corrupción, a saber: soborno, tráfico de influencias (que se distingue del cabildeo que puede interpretarse como ilícito pero no ilegal), malversación, apropiación indebida de propiedad y obstrucción de la justicia.<sup>40</sup> Es posible pensar en otros delitos, o en delitos más específicos, además de los establecidos por los convenios internacionales. En la industria extractiva, los principales beneficiarios de la corrupción son los funcionarios públicos y las empresas que obtienen ventajas indebidas.

### 3.4.2 EXPLOTACIÓN ILEGAL DE RECURSOS

La explotación ilegal en el sector extractivo incluye obtener una concesión para hacer extracción normalmente prohibida (por ejemplo, en un parque nacional), extraer recursos fuera del área que abarca la concesión adjudicada, alterar informes sobre volumen y calidad de los recursos producidos, y extraer recursos por encima del límite contractual (por ejemplo, extraer un mineral en el marco de una licencia de exploración). La explotación ilegal también incluye el robo abierto de recursos o explotación sin licencia.<sup>41</sup>

---

39. Philippe Le Billon, “Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Is the Role for Revenue Governance Initiatives,” *Issuu*, noviembre 2011, [www.cmi.no/publications/file/4248-extractive-sectors-and-illicit-financial-flows.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/4248-extractive-sectors-and-illicit-financial-flows.pdf). *En adelante simplemente*: Le Billon. 2011, “Extractive Sector and Illicit Financial Flows”.

40. “Defining Corruption”, *OECD Observer*, marzo 2007. [www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/2163/Defining\\_corruption.html](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/2163/Defining_corruption.html).

41. *Supra* nota 38: Le Billon 2011, “Extractive Sector and Illicit Financial Flows”



### 3.4.3 ELUSIÓN Y EVASIÓN FISCALES

La elusión y la evasión fiscales son problemas que surgen en la mayor parte de las industrias. En la industria extractiva se presenta una gran cantidad de oportunidades para la elusión y la evasión fiscales debido a su naturaleza internacional y por el poder e influencia de muchos actores. La elusión fiscal, que explota los vacíos en el marco legal, se convierte en evasión fiscal cuando se infringen las leyes, lo que a su vez se convierte en fraude fiscal cuando se falsifica documentación.

#### 3.4.3.1 CORRUPCIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La evasión fiscal inicia con la influencia corruptora del sector privado en la formulación de políticas fiscales. Las empresas ejercen presión para conseguir una reforma fiscal que cree lo que ellas consideran un “atmósfera favorable para los negocios”. Sin embargo, con frecuencia los ciudadanos encuentran que estas políticas fiscales favorables a las empresas resultan más que generosas, beneficiando únicamente a un número pequeño de actores. Es frecuente que influir sobre decisiones políticas se considere como algo técnicamente legal, mediante el cultivo cuidadoso de relaciones cercanas entre legisladores y grupos de poder o la así denominada “puerta giratoria”, esto es, las expectativas que los legisladores tienen de un trabajo futuro o un lugar en los consejos directivos de grupos clave a cambio de favores políticos. Es frecuente que en los consejos directivos de las empresas extractivas se encuentren ex políticos de alto nivel que mantienen vínculos con legisladores en activo. Los actores del sector privado pueden recurrir a mecanismos legales de presión para encubrir prácticas de corrupción o de coerción. Hay que agregar que es común que los ciudadanos consideren como ilícitas las formas legales para ejercer presión (cabildeo).<sup>42</sup> En Estados Unidos, las empresas petroleras gastan enormes cantidades de dinero para apoyar candidatos favorables a sus intereses. La industria petrolera y gasera ha contribuido con cerca de USD 360 millones a campañas de legisladores y candidatos presidenciales desde 1990, incluyendo cerca de USD 75 millones para el periodo electoral de 2012.<sup>43</sup>

#### 3.4.3.2 ACUERDOS CONTRACTUALES

Es frecuente que los contratos incluyan términos fiscales favorables. También es frecuente que las empresas privadas lleguen a estos términos mediante

---

42. Charles McPherson y Stephen MacSearraigh, “Corruption in the Petroleum Sector,” en *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (World Bank, 2007).

43. “OpenSecrets.org: Center for Responsive Politics,” , accedido el 1 de octubre, [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org).



corrupción o la promesa de futuras utilidades fuera de los canales legales. También pueden negociar contratos favorables legales, aun cuando la ciudadanía los considere como ilícitos. Los contratos en la industria extractiva pueden incluir [incentivos fiscales](#) hasta por 10 años. Plena [cancelación de los costos de capital](#), exenciones fiscales, por ejemplo exención de obligaciones por importación/exportación, y [acuerdos de transferencia especial de precios](#). Regalías bajas y tasas tributarias bajas sobre las utilidades también son ejemplos de términos fiscales más que favorables que pueden quedar incluidos en los contratos. En términos internacionales regalías de 3.5% en la industria de la minería son la norma.<sup>44</sup> A diferencia de otras jurisdicciones en América Latina, como Chile y el Perú, México no exige a las empresas mineras que paguen regalía alguna. El promedio mundial de la tasa de ISR para las empresas es de cerca de 24%, mientras que en general tasas de entre 10% y 20% se consideran bajas. El ISR para las empresas en México es de 30% y las reducciones del impuesto a utilidades de 29% para 2014 y de 28% para 2015 quedaron canceladas con la reforma de la ley del impuesto sobre la renta de 2014.

## PROMEDIO MUNDIAL VS. TÉRMINOS FISCALES MEXICANOS PARA LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

REGALÍAS

PROMEDIO MUNDIAL 3.5%  
MÉXICO 0%

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

PROMEDIO MUNDIAL 24%  
MÉXICO 30%

### 3.4.3.3 TERGIVERSACIÓN DE INFORMACIÓN Y MANIPULACIÓN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Una de las formas más comunes de evasión fiscal es facturar menos o más ingresos gravables. Por ejemplo, reportando menos volumen o valor de producción o reportando mayores costos de producción susceptibles de ser anulados en libros. Casos particularmente extremos son indicio de amplia colusión entre autoridades supervisoras y empresas extractivas.

Con frecuencia la elusión fiscal se consigue con la manipulación de precios de transferencia. Esto es, el proceso mediante el cual se establece el precio de una transacción entre dos entidades propiedad de una misma persona o empresa (por ejemplo, dos subsidiarias de la misma empresa). En teoría, el objetivo de manipular la precios de transferencia es evitar doble tributación estableciendo

44. *Supra* nota 38: Le Billon 2011, “Extractive Sector and Illicit Financial Flows”



un precio justo (o de “*arm’s length*”<sup>45\*</sup> en palabras de las Directrices de la OCDE) de un bien que se vende entre jurisdicciones en un grupo empresarial. Sin embargo, la justa precios de transferencia resulta de suyo problemática. En una interacción normal de mercado, dos partes independientes con intereses propios negocian conjuntamente un precio justo. Si la transacción se da entre dos partes vinculadas, como el caso de precios de transferencia, el precio justo tiene que ser asignado más que decidido por el mercado.

La manipulación de la precios de transferencia, también conocida como precios de transferencia abusiva, es una práctica rampante y tiene un efecto significativo en las finanzas internacionales. La OCDE estimó que en 2002 las transferencias intra-grupo constituyeron más de 60% del comercio mundial.<sup>46</sup> Establecer precios arbitrarios tiene un efecto reducido en el pago total de impuestos de un grupo empresarial cuando todas las subsidiarias se ubican en el mismo país. Sin embargo, cuando se da una precios de transferencia manipulada entre subsidiarias sujetas a distintos regímenes fiscales, el grupo empresarial puede explotar las diferencias tributarias para incrementar sus utilidades totales. Una subsidiaria que paga impuestos más altos puede comprar un bien con un precio inflado de una subsidiaria sujeta a impuestos más bajos. Esto transfiere las utilidades de la empresa a una jurisdicción con impuestos más bajos.<sup>47</sup> El efecto es especialmente fuerte cuando participan subsidiarias ubicadas en paraísos fiscales.

#### 3.4.3.4 PARAÍOS FISCALES Y LAVADO DE DINERO

Un paraíso fiscal es un país o área independiente con legislación fiscal permisiva: por lo general con impuestos bajos o con requisitos laxos de transparencia. Las empresas también utilizan subsidiarias en paraísos fiscales para ocultar flujos de ingresos ilícitos. A empresas constituidas en ciertas jurisdicciones, entre ellas Islas Vírgenes Británicas, las Maldivas, Suiza, Países Bajos<sup>48</sup> y el estado de Delaware en Estados Unidos, no se les exige que hagan pública la información relativa a quiénes son los propietarios.

Actores que deseen ocultar sus flujos financieros pueden crear una cadena de empresas dueñas de otras empresas. Las cadenas de propiedad son

---

45. \* Principio de la OCDE de “*Arm’s length*” o condiciones de plena competencia. N. de T.

46. John Neighbour, “Transfer Pricing: Keeping It at Arm’s Length,” *OECD Observer*, enero 2002, [www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer\\_pricing:\\_Keeping\\_it\\_at\\_arms\\_length.html](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html).

47. Gideon Benari, “TrickyTax: Transfer Pricing,” *Tax Justice Network*, abril 2009, [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tricky\\_Tax.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tricky_Tax.pdf).

48. En Países Bajos, un propietario que posea menos del 100% de una empresa no tiene que publicar información. Un propietario que desee permanecer incógnito simplemente puede poner uno o dos por ciento de la empresa a nombre de un amigo o pariente.



extremadamente difíciles de rastrear, especialmente si las empresas están registradas en alguna de las jurisdicciones “paraíso fiscal” antes enumeradas. Incluso en los paraísos fiscales las empresas pueden registrar información incorrecta con respecto a la propiedad en los registros de las empresas nacionales o contratar un proveedor de servicios para que haga lo mismo. En un documento oficial es posible declarar que una persona que no participa en la gestión o que no recibe utilidades de la empresa es dueña de una empresa.<sup>49</sup>

De esta forma, los paraísos fiscales y centros financieros en el exterior crean una interfase entre finanzas ilícitas y economía lícita. Socavan los regímenes fiscales nacionales y la regulación en los países, y permiten que empresas e individuos evadan las responsabilidades fiscales que adquirieron en los países donde operan.<sup>50</sup> Los bancos también son actores importantes en la transferencia de activos ilícitos y en ocultar esas operaciones. Empresas extremadamente grandes que participan en las principales bolsas de alguna forma están limitadas en cuanto a su posibilidad de usar cadenas de propiedad para lavar dinero, pues los accionistas y los analistas industriales se mantienen vigilantes y esperan que haya alto grado de transparencia. Para procesar fondos ilícitos, estas grandes empresas recurrirán a la banca, que se hará de la vista gorda ante la evidencia de que ingresos considerables de sus clientes son producto de la corrupción extranjera.<sup>51</sup>

### 3.4.4 ROBO COMETIDO POR UN TERCERO

El robo por un grupo que extrae recursos cae en la categoría de sobre explotación o evasión fiscal, mientras que el robo por una instancia reguladora cae en la categoría de corrupción. No obstante, también es posible que un flujo ilícito lo origine el robo abierto de un recurso o capital por un tercero. El robo por un tercero es distinto a los otros tipos de flujos ilícitos antes descritos, en cuanto que no es específico al sector extractivo sino un problema generalizado en todos los sectores y la sociedad. El que se originen flujos financieros significativos por robo de un tercero en el sector extractivo generalmente es síntoma de un problema mayor, esto es, que grupos delictivos cuentan con gran poder y control sobre flujos financieros en diversas industrias. El robo a gran escala por un tercero en el sector extractivo con frecuencia se encuentra

---

49. “An Idiot’s Guide to Money Laundering” (Global Witness, June 2012), [issuu.com/globalwitness/docs/an\\_idiot\\_s\\_guide\\_to\\_money\\_laundering/2?e=0](http://issuu.com/globalwitness/docs/an_idiot_s_guide_to_money_laundering/2?e=0).

50. “Taxjustice Network,” *Taxjustice.net*, accedido el 27 de septiembre, 2013, [www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=2&lang=1](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=2&lang=1).

51. Dos ejemplos incluyen al Riggs Bank en Estados Unidos y el BNP Paribas en Francia. Una investigación del Senado de Estados Unidos de 2004 encontró que para mantener un cliente importante, el Riggs Bank voluntariamente hizo caso omiso de evidencia de comportamiento ilícito en Guinea Ecuatorial; mientras que BNP Paribas ha sido nombrada en escándalos de transferencias pecuniarias vinculada al petróleo en el Congo e Irak. Fuente: Charles McPherson y Stephen MacSearraigh, “Corruption in the Petroleum Sector”.

unido a otros actos de corrupción. No es fácil cambiar por efectivo materias primas ilegalmente adquiridas. Generalmente los gobiernos o las grandes empresas extractivas controlan las cadenas de suministro que transforman las materias primas en bienes comercializables. Para que un tercero pueda disponer de estos bienes mal habidos, un actor importante en el sector extractivo tiene que hacer caso omiso de la regulación y hacerse de la vista gorda ante la evidencia de que la materia prima que adquiere es robada.

## RESUMEN: TIPOS DE FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

	CORRUPCIÓN	EXPLOTACIÓN ILEGAL	EVASIÓN FISCAL	ROBO POR UN TERCERO
DEFINICIÓN	<i>Uso indebido de la autoridad pública para satisfacer intereses personales</i>	<i>Extracción y producción de un recurso sin consentimiento de un gobierno legítimo, fuera del marco regulatorio o en violación de la legislación internacional</i>	<i>Acción ilegal de no pagar impuestos o no pagar todos los impuestos correspondientes</i>	<i>Robo abierto de recursos o capital por un tercero u ofrecer servicios ilegales</i>
PRINCIPALES FLUJOS FINANCIEROS	<i>Facilitar pagos (sobornos) que hacen las empresas; malversación de ingresos fiscales y asignación presupuestaria</i>	<i>Ingresos no declarados de la empresa provenientes de explotación ilegal de recursos</i>	<i>Costos inflados deducibles de ingresos gravables, contrabando de recursos, transferencia de activos a una jurisdicción con menor tributación vía manipulación de precios de transferencia</i>	<i>Utilidades generadas por la venta de recursos robados, capital robado, utilidades gracias al pago de protección y provenientes de otras formas de extorsión</i>

Fuente: Le Billon, 2011 y con información de la autora

### 3.5 PUNTOS DE ORIGEN DE LOS FLUJOS ILÍCITOS EN LA CADENA DE VALOR DEL SECTOR EXTRACTIVO

Los flujos financieros ilícitos aparecen en todo el sector extractivo y se dan en las esferas internacional, nacional y local, y casi todo tipo de actores participan de alguna forma. Cada flujo ilícito se origina en algún momento del proceso de extracción donde un actor, sea del sector privado o público, tiene control sobre los flujos financieros y la oportunidad de redirigirlos ilícitamente. Los flujos ilícitos se originan de cinco fuentes, que ampliamente definidas incluyen: la elaboración de un marco regulatorio; la asignación de/solicitud de acceso a; la aplicación de las regulaciones/el cumplimiento de las mismas; la venta de recursos y el uso de los ingresos.



## FUENTE DE LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

### ELABORACIÓN DE UN MARCO REGULATORIO

Los actores del sector privado invierten recursos de forma significativa para influir en la formulación de políticas públicas que afectan su rentabilidad. Los flujos financieros asociados con la elaboración de marcos regulatorios en la industria extractiva pueden ser ilegales o lícitos. Los flujos lícitos pueden incluir campañas de presión, campañas de aportaciones y la práctica conocida como la “puerta giratoria”, mientras que los flujos ilegales pueden incluir el soborno abierto de actores públicos que participan en la elaboración de marcos regulatorios.

### ASIGNACIÓN DE /SOLICITUD DE ACCESO A

En el sector de la extracción se extienden licencias y contratos muy lucrativos y por ende valorados. Los flujos ilícitos en el proceso de adjudicación pueden originarse en el soborno. Otras formas más sutiles de flujos ilícitos se dan en la forma de asignar activos para alcanzar objetivos personales o políticos más que en cumplimiento con las reglas y la política nacionales. Por ejemplo, un funcionario podría adjudicar un contrato a una empresa que lo apoya políticamente o, por razones políticas, adjudica un contrato a una empresa nacional no bien calificada en lugar de a una empresa extranjera calificada. La evasión fiscal queda incluida en los contratos para extraer recursos, frecuentemente con ayuda de sobornos o coerción.

Varios momentos del proceso de licitación resultan particularmente vulnerables a la corrupción. Las bases de licitación pueden estar redactadas o modificadas considerando ciertas empresas y las licencias pueden ser adjudicadas a empresas fantasmas que nunca suministrarán los bienes ni servicios prometidos o a empresas legítimas con el objetivo de que laven dinero ilícito. Muchos gobiernos cuentan con cláusulas que permiten obviar el proceso de licitación en ciertas circunstancias. Actores corruptos pueden abusar de estos vacíos.

### APLICACIÓN DE LAS REGULACIONES/ CUMPLIMIENTO

Flujos ilícitos se originan al momento de hacer cumplir la ley que regula los procesos de extracción, mediante una aplicación no consistente de las regulaciones, sea porque hay un soborno, conflicto de intereses y/o favoritismo. La extracción de recursos naturales está subordinada a reglas establecidas en leyes, reglamentaciones y acuerdo contractuales específicos. Estas reglas tienen que ver con normas fiscales, operativas, de contenido local, ambientales, sociales, sanitarias y de seguridad. No aplicarlas apropiadamente puede ahorrarle dinero a las empresas privadas o les da oportunidad de hacer dinero fuera de lo establecido en el contrato que las regula, dando pie a la creación de flujos ilícitos de activos.

### VENTA DE RECURSOS

Flujos ilícitos también se originan en la venta de recursos en los mercados nacionales e internacional. Las empresas y los gobiernos que venden recursos naturales tienen la posibilidad de manipular regímenes de precios, vender a empresas favorecidas, solicitar sobornos o robar productos.

### USO DEL INGRESO

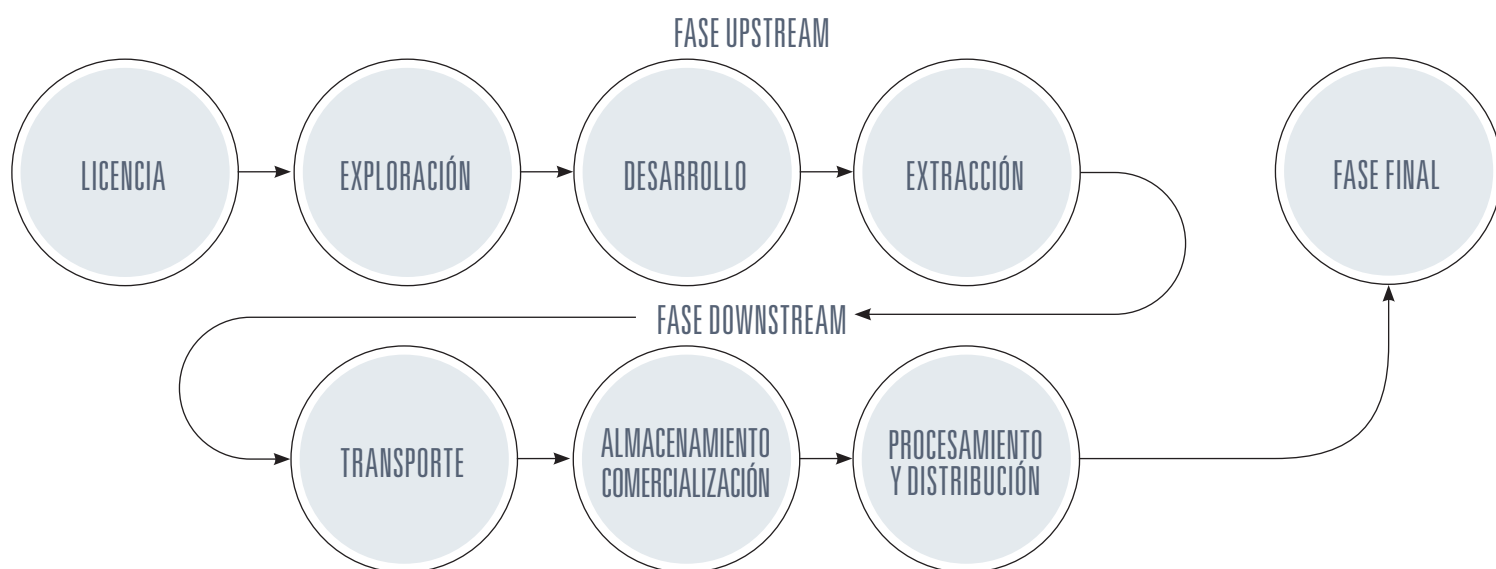
Se puede hacer mal uso de ingresos legítimos, se los puede ocultar de la luz pública, utilizarlos para fines personales o simplemente robárselos. El uso de recursos provenientes de la explotación de recursos es particularmente susceptible a la corrupción ya que incluso malversar un pequeño porcentaje puede representar una gran cantidad de dinero. Es frecuente que la información de ingresos se presente de forma altamente agregada o en “montón”, facilitando ocultar ingresos no evidentes. Además, como ya se discutió con anterioridad, se concentra poder en manos de funcionarios de alto nivel, lo que trae consigo una supervisión deficiente.

Fuente: Gillies, 2010 y con información de la autora



## 3.6 DETECCIÓN DE FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS A LO LARGO DE LA CADENA DE VALOR

Para detectar flujos financieros ilícitos en la industria extractiva es importante entender en qué corriente de ingreso lícito se pueden originar, cómo y cuándo ocurren en la cadena de valor y qué señales de alarma se encienden. La cadena de valor de los recursos naturales se inicia con la adjudicación de los derechos de exploración y se sigue hasta el uso de los ingresos. Nótese que no todos los pasos en la cadena de valor que describimos a continuación son válidos para todos los recursos naturales.



El cuadro abajo describe oportunidades específicas de corrupción, explotación ilegal, evasión fiscal y robo por un tercero en cada una de las etapas de la cadena de valor de la extracción, así como indicios de posible actividad ilícita en cada etapa.



## FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS Y SEÑALES DE ALARMA A LO LARGO DE LA CADENA DE VALOR

### TIPO DE FLUJO ILÍCITO

CORRUPCIÓN

EXPLOTACIÓN ILEGAL

EVASIÓN FISCAL

ROBO POR UN TERCERO

SEÑALES DE ALARMA

*Elaboración de un marco regulatorio: Puede haber flujos ilícitos antes de comenzar la cadena de valor, esto es, en el momento de elaborar un marco regulatorio. Asimismo, elaborar un marco regulatorio laxo genera oportunidades para flujos ilícitos a lo largo de la cadena de valor.*

MOMENTO EN LA CADENA DE VALOR

*Influencia desmedida o ilegal en la elaboración del marco regulatorio, criterios de adjudicación, acceso a información, corrupción en el proceso de adjudicación*

*Explotación de recursos normalmente prohibida*

*Desarrollar régimen fiscal, definir el marco fiscal para un contrato*

*Licencias apócrifas*

*Negociación directa o no transparente de licencias, adjudicación a empresas sin que hayan demostrado capacidad para llevar a cabo la operación, retraso en permisos y aprobaciones, términos de contrato con serios desequilibrios y exención del requisito de fianza de la oferta.*

*Corrupción al momento de presentar los resultados de la exploración*

*Extracción de recursos en el marco de una licencia de exploración*

*Inflar gastos*

*Extorsión*

*Ausencia de claridad política y marcos jurídico o fiscal opacos o deficientes, órganos de inspección débiles*

*Corrupción en modificaciones de contratos, planes de recuperación de costos y planes de perfiles de producción, procesos de licitación para subcontratos relativos al desarrollo de la operación*

*Definición de plan de monitoreo de futura producción que es demasiado laxo*

*Adquisiciones deducibles de impuestos, sobre facturación*

*Extorsión, robo o sobre cobro en materiales*

*Se permiten y aprueban retrasos, adquisiciones no transparentes, uso limitado de procesos de licitación internacionales competitivos, agresiva retórica del “interés nacional”, adjudicación inusualmente reiterada a un mismo agente, rumores de abusos, órganos de inspección débiles*



	CORRUPCIÓN	EXPLOTACIÓN ILEGAL	EVASIÓN FISCAL	ROBO POR UN TERCERO	SEÑALES DE ALARMA
EXTRACCIÓN	Corrupción al momento de aplicar la normatividad en la producción y modificaciones en contratos, procesos de licitación para subcontratos relativos a la extracción	Mediciones fraudulentas y tergiversación de datos en informes	Manipulación en precios de transferencia y sobre facturación	Explotación ilegal por un tercero, robo en el sitio de la extracción y extorsión	Discrepancias en volúmenes (por ejemplo entre campos de producción y puntos de medición de exportación), ausencia o fallas frecuentes en mediciones de petróleo y laxitud en el proceso de inspección de volúmenes, órganos de inspección débiles. Para manipulación de precios de transferencia y otras formas de evasión fiscal en las empresas, las señales de alarma incluyen ausencia de transparencia, ausencia de auditorías o auditorías laxas y contabilidad, información fiscal o estructura financiera inusualmente confusas
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN	Corrupción en contratos de compra de recursos, en autorización de embarques y en acceso a líneas de distribución	Desviación de flujos de recursos y extorsión por parte de la delincuencia organizada	Manipulación en precios de transferencia y subfacturación	Robo durante el transporte, por ejemplo, “ordeña” de ductos, secuestro o extorsión	Ausencia de transparencia en el gobierno con respecto a la venta de recursos, ventas oficiales a precios por debajo de los precios internacionales, dependencia de los intermediarios, reglas no transparentes de acceso a infraestructura, espera larga y clientes favorecidos
PROCESAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN	Corrupción en control de precios y en adjudicación de contratos de importación y en la venta al por menor	Desviación de productos refinados y delincuencia organizada entre transportistas	Contrabando de productos sin pago de impuestos o productos subsidiados	Robo en el sitio de procesamiento, extorsión	Control de precios, escasez de producto y filas largas, rumores de mercado negro y contrabando, discrepancias de volúmenes, adquisición no transparente



CORRUPCIÓN	EXPLOTACIÓN ILEGAL	EVASIÓN FISCAL	ROBO POR UN TERCERO	SEÑALES DE ALARMA
<i>Evadir gastos de <u>desmantelamiento</u>, incluyendo los de mitigación ambiental</i>	<i>Explotación posterior al desmantelamiento</i>	<i>Salida antes de tiempo o falsa bancarrota</i>	<i>Extorsión</i>	<i>de productos y aseveraciones de que hay “dificultades” para medir los hidrocarburos</i>  <i>Ausencia de transparencia o inspección externa y cumplimiento con “directrices opcionales” más que con normas y reglamentos vinculantes</i>

Source: Le Billon, 2011; Author

## 4. CONCLUSIÓN

Este documento desarrolla un marco riguroso y a la vez flexible que permite analizar flujos lícitos e ilícitos en la industria extractiva mundial. Este marco permite identificar y contextualizar una gama amplia de flujos lícitos distintos a los típicamente considerados, para incluir flujos vinculados con la asistencia, el cabildeo y el financiamiento a los sectores privado y público. Al combinar una disección de los flujos lícitos, la vulnerabilidad del sector ante los flujos ilícitos y la cadena de valor de la industria extractiva, este análisis identifica momentos de oportunidad para que se den flujos ilícitos. Este informe busca ser una herramienta útil para la sociedad civil y el sector público. Aún tiene mucho potencial de desarrollo que permita su aplicación internacional y a través de varios segmentos del sector extractivo.

## 5. LECTURAS COMPLEMENTARIAS

Existen varias organizaciones internacionales independientes dedicadas a promover la transparencia en el sector extractivo. En la última década, un incremento en los precios de las materias primas atrajo la atención hacia el tema de la gobernanza de los recursos naturales. La ciudadanía de los países en desarrollo ricos en recursos naturales, así como los donantes a dichos



países, tenían la expectativa de que dicho incremento llevaría a un crecimiento económico que en la mayoría de los casos no se ha materializado. Varias organizaciones internacionales abordan el problema de los flujos financieros ilícitos y el tema de la gobernanza de los recursos naturales.

La Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) es una de las organizaciones internacionales que destaca en la promoción de transparencia en la industria extractiva. La EITI que fue lanzada en 2003, es una iniciativa voluntaria en cuyo marco gobiernos y empresas acuerdan presentar información de pagos a un auditor independiente con el fin de adquirir el estatus de cumplidos. Para agosto de 2014, la presencia de la EITI en América Latina era muy limitada, Perú y Guatemala eran los dos únicos países adheridos en la región. Un representante de Pemex ocupa un puesto en el consejo directivo de EITI pero se ha mantenido inactivo. El gobierno mexicano afirma que debido a que Pemex está sujeto a todas las normas federales de supervisión, incluido el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) (ahora INAI), los estándares de transparencia sobrepasan los de la EITI. No obstante, en 2013 se reabrió el proceso de unirse a la iniciativa, dando un nuevo impulso a la implementación de la EITI en México, tanto en ciertas entidades públicas (incluida la SENER) como por parte de grupos internacionales de la sociedad civil.

Es posible acceder a información relativa a iniciativas internacionales de transparencia en la industria extractiva e informes del estado que guarda la transparencia en dicha industria a través de los sitios web de organizaciones internacionales independientes dedicadas a promover la transparencia en el sector extractivo. Entre ellas se encuentran:

- Extractive Industry Transparency Initiative: [eiti.org](http://eiti.org)
- Publish What You Pay: [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)
- National Resource Governance Institute (antes Revenue Watch Institute): [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)
- Open Government Partnership: [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)
- Global Witness: [globalwitness.org](http://globalwitness.org)
- Un informe particularmente útil sobre cómo opera el lavado de dinero: [www.globalwitness.org/sites/default/files/Idiot's%20Guide%20to%20Money%20Laundering\\_for%20web.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Idiot's%20Guide%20to%20Money%20Laundering_for%20web.pdf)

El U4 Anti-Corruption Resource Institute, un proyecto del instituto de investigación CMI, publica reportes informativos enfocados en la gobernanza de los recursos naturales y los flujos financieros ilícitos:

- [www.u4.no/themes/natural-resource-management](http://www.u4.no/themes/natural-resource-management)



Human Rights Watch y Oxfam publican artículos periodísticos que abordan directa e indirectamente los temas de gobernanza de los recursos y flujos financieros ilícitos:

- [www.hrw.org](http://www.hrw.org)
- [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

La Tax Justice Network cuenta con un sitio web muy útil con información más detallada referente a evasión fiscal y el daño que ocasiona:

- [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)



## BIBLIOGRAPHY

- Alexandra Gillies. “Fuelling Transparency and Accountability in the Natural Resources and Energy Markets”. Bangkok, Tailandia, 2010. [14iacc.org/wp-content/uploads/AlexandraGillesNaturalResourcesIACC.pdf](http://14iacc.org/wp-content/uploads/AlexandraGillesNaturalResourcesIACC.pdf)
- “An Idiot’s Guide to Money Laundering”. *Global Witness*, junio 2012. [www.globalwitness.com/globalwitness/docs/an\\_idiot\\_s\\_guide\\_to\\_money\\_laundering/2?e=0](http://www.globalwitness.com/globalwitness/docs/an_idiot_s_guide_to_money_laundering/2?e=0)
- Andrew Rosser. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Review*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006. [rd.dfid.gov.uk/pdf/outputs/futurestate/wp268.pdf](http://rd.dfid.gov.uk/pdf/outputs/futurestate/wp268.pdf)
- Berne Union. *Berne Union Statistics 2008-2013*, 14 de abril, 2014. [www.berneunion.org/statistics](http://www.berneunion.org/statistics)
- Carlos Leite y Jen Weidmann. “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth”. International Monetary Fund: African and Research Departments, julio 1999. [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf)
- Charles McPherson y Stephen MacSearraigh. “Corruption in the Petroleum Sector”. En *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Banco Mundial, 2007.
- Collier, Paul. “Managing Resource Revenues in Developing Economies”, 28 de enero, 2009. [depot.gdnet.org/newkb/submissions/paul%20collier\\_paper\\_p2.pdf](http://depot.gdnet.org/newkb/submissions/paul%20collier_paper_p2.pdf)
- “Corporate Tax Rates Table”. KPMG, 26 de agosto, 2011. [www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx](http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx)
- “Defining Corruption”. *OECD Observer*, marzo 2007. [www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/2163/Defining\\_corruption.html](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/2163/Defining_corruption.html)
- Dev Kar. “Mexico: Illicit Financial Flows, Macroeconomic Imbalances, and the Underground Economy”. *Global Financial Integrity*, 2012. [www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/mexico/gfi%20mexico%20report%20english%20final-web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/mexico/gfi%20mexico%20report%20english%20final-web.pdf)
- Dev Ka y Sarah Freitas. “Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009”. *Global Financial Integrity*, diciembre 2011. [www.ciponline.org/images/uploads/publications/illicit\\_financial\\_flows\\_from\\_developing\\_countries\\_over\\_the\\_decade\\_ending\\_2009.pdf](http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/illicit_financial_flows_from_developing_countries_over_the_decade_ending_2009.pdf)
- Diego Valiante y Christian Egenhofer. *Price Formation in Commodities Markets: CEPS-ECMI Task Force Report*. Bruselas: Center for European Policy Studies, junio 2013. [www.ceps.eu/system/files/COM\\_TFR\\_ONLINE\\_DRAFT.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/COM_TFR_ONLINE_DRAFT.pdf)
- *Export Credit Agencies and the World Trade Organization*. Issue Brief. Center for International Environmental Law, noviembre 2003.
- Gianturco, Delio E. *Export Credit Agencies: The Unsung Giants of International Trade and Finance*. London: Quorum Books, 2001.



- Gideon Benari. “TrickyTax:Transfer Pricing”. *Tax Justice Network*, abril 2009. [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tricky\\_Tax.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tricky_Tax.pdf)
- Goldzimer, Aaron. *Globalization’s Most Perverse Secret: The Role of Export Credit and Investment Insurance Agencies*. Documento presentado en el evento Alternatives to Neoliberalism Conference auspiciado por la New Rules for Global Finance Coalition, mayo 2002.
- Helen Clark. “Special Event on Illicit Financial Flows: Perspectives on Issues and Options for LDCs - UNDP Bhutan”. Accedido el 24 de septiembre, 2013, [www2.undp.org.bt/Perspectives-on-Issues-and-Options-for-LDCs.htm](http://www2.undp.org.bt/Perspectives-on-Issues-and-Options-for-LDCs.htm)
- Ivar Kolstad, Tina Søreide y Aled Williams. “Corruption in Natural Resource Management– an Introduction”. *U4 Issue*, febrero 2008.
- John Neighbour. “Transfer Pricing: Keeping It at Arm’s Length”. *OECD Observer*, enero 2002. [www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer\\_pricing:\\_Keeping\\_it\\_at\\_arms\\_length.html](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html)
- Louis Girard. “Harper Government Using ‘humanitarian’ Aid to Boost Canada’s Global Mining Companies”. *World Socialist Web Site*, 11 de febrero, 2013. [www.wsws.org/en/articles/2013/02/11/cida-f11.html](http://www.wsws.org/en/articles/2013/02/11/cida-f11.html)
- OECD. *An OECD-Wide Inventory of Support to Fossil-Fuel Production or Use*, 2012. [www.oecd.org/site/tadffss/Fossil%20Fuels%20Inventory\\_Policy\\_Brief.pdf](http://www.oecd.org/site/tadffss/Fossil%20Fuels%20Inventory_Policy_Brief.pdf)
- “OpenSecrets.org: Center for Responsive Politics”. Accedido el 1 de octubre, 2013. [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)
- Philippe Le Billon. “Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Is the Role for Revenue Governance Initiatives”. *Issuu*, noviembre 2011. [www.cmi.no/publications/file/4248-extractive-sectors-and-illicit-financial-flows.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/4248-extractive-sectors-and-illicit-financial-flows.pdf)
- Ray, John E. *Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995.
- Robin Harding. “Mobilizing Revenue from Extractives: Dealing with Tax Avoidance”. Evento paralelo a la reunión anual del Grupo del Banco Mundial y el FMI, oficinas corporativas del Banco Mundial, Washington, D.C., 12 de octubre, 2013. [www.worldbank.org/en/events/2013/10/02/mobilizing-revenue-from-extractives-dealing-with-tax-avoidance](http://www.worldbank.org/en/events/2013/10/02/mobilizing-revenue-from-extractives-dealing-with-tax-avoidance)
- “Taxjustice Network”. *Taxjustice.net*. Accedido el 27 de septiembre, 2013. [www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=2&lang=1](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=2&lang=1)
- The World Bank Group. *The World Bank Group in Extractive Industries 2012 Annual Review*. Accedido el 25 de octubre, 2013. [www.ifc.org/wps/wcm/connect/553076004dcf13eba0e8a4ab7d7326c0/WBG+EI+AR+2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/553076004dcf13eba0e8a4ab7d7326c0/WBG+EI+AR+2012.pdf?MOD=AJPERES)
- Transparency International. *Bribe Payer’s Index 2011*, s.f. [bpi.transparency.org/bpi2011/results](http://bpi.transparency.org/bpi2011/results)
- Wright, Christopher. “Export Credit Agencies and Global Energy: Promoting National Exports in a Changing World”. *Global Policy* 2 (2011), pp. 133–143. [doi:10.1111/j.1758-5899.2011.00132.x](https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2011.00132.x)



## GLOSSARY

- Acuerdos de transferencia especial de precios – Reglas especiales o no habituales que permiten a las empresas transferencias de precio fiscalmente favorables. Por ejemplo, un código fiscal podría permitir que una empresa defina el precio de un recurso no con base en los mercados internacionales sino con base en costos más un monto fijo. [Volver](#)
- Cancelación de los costos de capital – Cuando una empresa sustrae de sus ingresos gravables todos los costos de la inversión. Los costos de la inversión es un gasto fijo, único, en el que se incurre para adquirir tierra, instalaciones, construcción y equipo que se utilizará en la producción de bienes o en la prestación de servicios. [Volver](#)
- Cadena de valor – Cada fase por la que pasa la operación de un negocio, comenzando con las materias primas hasta llegar al usuario final. [Volver](#)
- Control de precios – Un gobierno mandata precios mínimos o precios máximos a cobrar por un bien específico. También se los conoce como “precio base” o “precio tope”. [Volver](#)
- Delincuencia organizada – Actividad delictiva en beneficio de organizaciones como las bandas delictivas. Entre las actividades delictivas están extorsión, lavado de dinero, estafa, obstrucción de la justicia y soborno. [Volver](#)
- Desmantelamiento – Cierre o cese de operaciones planeada de un edificio, equipo, planta, etcétera. [Volver](#)
- Esquemas de estabilización de precios mediante el almacenamiento de “commodities” por parte del gobierno – Insumos reservados como seguro ante escasez o demanda imprevistas. Los gobiernos recurren a estos esquemas para estabilizar precios en mercados volátiles. [Volver](#)
- Financiamiento para operación, financiamiento para inversión y financiamiento para capital – Financiamiento que un gobierno adjudica a un concesionario elegible. No se espera que lo reembolse, por lo general pasa por un proceso de solicitud y, una vez adjudicado, el concesionario tiene la obligación de presentar informes periódicos. Un financiamiento para operación cubre los gastos de operación del concesionario o gastos en los que incurre periódicamente; un financiamiento para inversión se utiliza para fomentar en el concesionario la inversión y, un financiamiento para capital, se utiliza para fomentar en el concesionario la adquisición de activos fijos como edificios, tierra y maquinaria. [Volver](#)





- *Fracking* – o fracturación hidráulica, hace referencia al procedimiento utilizado en la extracción de petróleo y gas. Mediante este método se fracturan rocas y formaciones rocosas inyectando un fluido en las grietas para forzar mayor apertura. Entre mayor son las fisuras, fluye más petróleo y gas hacia el pozo, desde el cual puede ser extraído. [Volver](#)
- Garantía de crédito – Una forma de seguro que protege los intereses de un vendedor contra el riesgo de no recibir pago por parte de un comprador. [Volver](#)
- Garantía de seguridad de la oferta/Fianza de la oferta – Una deuda asegurada por un licitante para una obra adjudicada mediante proceso de licitación, que tiene como fin otorgar una garantía al propietario de un proyecto de que el licitante realizará la obra en caso de ser seleccionado. La existencia de una fianza de la oferta asegura al propietario del proyecto que el licitante cuenta con los medios financieros para aceptar el trabajo por la cotización presentada en la oferta. [Volver](#)
- Incentivos fiscales – Un programa gubernamental de incentivos que ofrece a las empresas reducción o eliminación de impuestos. Con frecuencia los gobiernos de los países en desarrollo recurren a esta práctica para ayudar a incentivar la inversión extranjera. [Volver](#)
- Manipulación de precios – Sobre facturación deliberada de importaciones o subfacturación deliberada de exportaciones. Por lo general las empresas alteran precios con el fin de transferir utilidades de una jurisdicción fiscal a otra, evadiendo pago de impuestos en el país donde se alteraron los precios. [Volver](#)
- Oferta pública – Intercambio de valores, productos (commodities), derivados y otros instrumentos financieros. El intercambio brinda una plataforma a empresas, gobiernos y otros grupos para vender valores a los inversionistas. [Volver](#)
- Output Bounty o deficiencia de pago – Una tipo de subsidio directo ligado al precio. Pagos del sector privado al gobierno (bounties) o del gobierno al sector privado (pagos) que cubren la diferencia entre un precio indicativo para un bien y el precio real que se recibe en el mercado. Si el precio real se encuentra por encima del precio indicativo, la empresa productora entrega un bounty. Si el precio real se encuentra por debajo del precio indicativo la empresa productora recibe un pago. [Volver](#)
- Pago de protección – Situación donde un grupo delictivo exige pagos a un negocio para dejarlo operar sin daños o una situación donde un grupo



delictivo proporciona protección a un negocio mediante uso de violencia fuera de los canales legales. *Volver*

- Prácticas rentistas – Cuando una empresa, organización o individuo usa sus recursos para obtener un beneficio económico de otros sin entregar ningún beneficio en reciprocidad a la sociedad mediante la creación de riqueza. Un ejemplo de rentismo es cuando una empresa hace cabildeo ante el gobierno con el afán de obtener subsidios para préstamos, financiamientos o protección arancelaria. Estas actividades no crean beneficios para la sociedad, únicamente redistribuyen recursos de los contribuyentes que van a parar a los grupos de interés particular. *Volver*
- Responsabilidad limitada ante terceros – Límite hasta el cual un tercero cubre la responsabilidad de una empresa en caso de accidentes, lesiones y daños en propiedad. *Volver*
- Subsidio cruzado – Una estrategia mediante la cual se obtiene beneficios de una actividad que se utilizan para pagar otra actividad que pierde dinero o rinde menos dinero. *Volver*
- Tarifa mínima de cobro por uso de energía eléctrica – Subsidios que paga el gobierno y se aplican con base en el nivel de consumo de los hogares. Estas tarifas están diseñadas para promover el acceso universal y el servicio de emergencia. *Volver*





CIUDAD DE MÉXICO / NUEVA YORK

[www.projectpoder.org](http://www.projectpoder.org)  
[info@projectpoder.org](mailto:info@projectpoder.org)  
[@ProjectPODER](https://www.instagram.com/ProjectPODER)