

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/R.326  
6 de abril de 1983  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

POLITICAS Y NEGOCIACIONES CON LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES  
EN LA INDUSTRIA DE LA BAUXITA DE JAMAICA

83-2-228



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. SITUACION NEGOCIADORA Y OBJETIVOS GUBERNAMENTALES DE LA RENEGOCIACION A MEDIADOS DEL DECENIO DE 1970 .....	5
1. La renegociación en el período colonial (1957) .....	5
2. Renegociación en 1974 .....	8
3. Base de la capacidad de negociación del Gobierno a comienzos del decenio de 1970 .....	13
II. NEGOCIACIONES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES EN LA SEGUNDA MITAD DEL DECENIO DE 1970 .....	21
1. El gravamen a la producción de bauxita .....	21
2. Acuerdos entre el Gobierno y las empresas transnacionales ....	31
3. Cooperación y empresas mixtas con otros países de América Latina .....	38
4. Cooperación con países socialistas y Argelia .....	41
5. Instituto de la Bauxita de Jamaica .....	42
6. Asociación Internacional de la Bauxita .....	48
III. CONCLUSIONES: CAPACIDAD DE NEGOCIACION Y DISTRIBUCION DE GANANCIAS A COMIENZOS DEL DECENIO DE 1980 .....	54
1. Capacidad de negociación .....	54
2. Distribución de las ganancias .....	64



## INTRODUCCION

En julio de 1977, los Secretarios Ejecutivos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) firmaron un aide-mémoire en que pedían la cooperación interregional entre las dos comisiones en la esfera de las empresas transnacionales. En dicho documento, los Secretarios Ejecutivos convinieron en iniciar un proyecto de investigación interregional sobre las repercusiones de las empresas transnacionales sobre las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. Sobre la base de las disposiciones pertinentes incorporadas en el entendimiento, la Comisión Económica para África (CEPA) se sumó al proyecto a comienzos de 1978.

Se acordó en aquel entonces que las tres comisiones regionales, conjuntamente con el Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales en Nueva York, cooperarían en la realización de detenidos estudios de casos de países sobre el efecto de las empresas transnacionales sobre la exportación de productos básicos de determinados países en desarrollo. A fin de suministrar un enfoque común de los estudios de casos de países, se elaboró un marco conceptual general que se centró en i) los factores que determinan las posiciones negociadoras relativas de los gobiernos huéspedes y las empresas transnacionales; y ii) la distribución resultante de las ganancias entre el país huésped y la empresa transnacional.<sup>1/</sup>

Se ha mantenido muy amplio el marco conceptual para los estudios de casos a fin de dar cabida a las múltiples y variadas condiciones que existen entre las industrias de exportación de productos básicos en diferentes países. Por consiguiente, se pretende que se aplique a las diversas formas de participación de las empresas transnacionales en esas industrias, desde la tradicional inversión accionaria directa e importante por una o más empresas transnacionales en la producción, la transformación y el comercio de productos básicos, hasta las formas más nuevas de acuerdos de concesión de licencias, empresas mixtas, arreglos

---

<sup>1/</sup> Véase "Transnational corporations in export-oriented primary commodities: a study of relative bargaining positions and distribution of gains", Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales (Santiago, Chile, 30 de agosto de 1977), y la versión modificada "Transnational corporations in export-oriented primary commodities: A general conceptual framework for case studies", Dependencia Conjunta CESPAP/CET sobre Empresas Transnacionales, Documento de Trabajo N° 1, Nueva York, septiembre de 1978.

trilaterales, contratos de compartimiento de la producción, etc. Asimismo, se pretende que se aplique a las negociaciones y renegociaciones relacionadas con la nacionalización de una inversión extranjera directa que ya esté funcionando en un país huésped.

El propósito fundamental de los estudios de casos llevados a cabo según el marco conceptual, y por cierto de la totalidad del proyecto interregional, es proporcionar a los gobiernos de los países en desarrollo huéspedes un insumo de material objetivamente derivado con el que puedan evaluar la actual participación de las empresas transnacionales y los acuerdos con ellas y darse cuenta de sus posibilidades de aumentar su capacidad de negociación con respecto a las empresas transnacionales, así como averiguar las ventajas y desventajas relativas de las opciones de política de que disponen. Con este propósito, se convocó a una reunión de un grupo interregional de expertos en la sede de la CESPAP en Bangkok en octubre de 1979 para que examinara los estudios de casos que habían finalizado hasta ese momento las tres comisiones regionales. El grupo sugirió que las cuestiones de política más importantes, las nuevas esferas de investigación del proyecto interregional y la integración de los estudios de casos de cada región en estudios sectoriales y mundiales de productos básicos se presentaran en un seminario interregional en Nueva York (noviembre de 1982) sobre empresas transnacionales y exportaciones de productos básicos.<sup>1/</sup>

Además, en sus tres últimos períodos ordinarios de sesiones (1975, 1977 y 1979), la CEPAL aprobó distintas resoluciones sobre cooperación entre los países en desarrollo y entre las regiones en desarrollo de diferentes áreas geográficas.<sup>2/</sup>

De acuerdo con el marco conceptual e institucional antes indicado, la CEPAL, por conducto de su Unidad Conjunta con el Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales, se ha preocupado de este tema en los últimos años. Se han realizado estudios de casos sobre la participación de empresas transnacionales

---

<sup>1/</sup> Véase el documento "Report of the Interregional Expert Group Meeting on Transnational Corporations in Primary Export Commodities", Bangkok, 8 a 15 de octubre de 1979 (CTC/ESCAP/PEC/2) y PNUD, "Proyecto de los Gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Perú sobre el fortalecimiento del poder de negociación de los Gobiernos Huéspedes en sus tratos con las empresas transnacionales dedicadas a la exportación de productos básicos" (RLA/80/016/A/01/02).

<sup>2/</sup> Véanse las resoluciones de la CEPAL 363 (XVII), aprobada en Guatemala, y 387 (XVIII), aprobada en La Paz.

en siete productos básicos de los diferentes países de la región (bauxita en Jamaica, cobre en Chile y el Perú, estaño en Bolivia, algodón en México, bananas en Honduras y Panamá, café en Colombia y caña de azúcar y su utilización energética en el Brasil), aplicando la metodología común del proyecto interregional y teniendo en cuenta las necesidades y los problemas específicos de la región y de los países seleccionados.

Los resultados de los estudios sobre el cobre y el estaño se presentaron al seminario sobre alternativas de negociación con inversionistas extranjeros y empresas transnacionales en las industrias del cobre y del estaño, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile del 9 al 12 de diciembre de 1981, con la participación de funcionarios de alto nivel de los sectores público y privado y representantes de empresas extranjeras de Bolivia, Brasil, Chile y Perú,<sup>1/</sup> y al seminario sobre políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria minera y metalúrgica de Bolivia, organizado por el Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales y la CEPAL, en cooperación con el Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia, en La Paz, del 17 al 22 de mayo de 1982, con la participación de funcionarios de alto nivel de los sectores público y privado de dicha industria. Finalmente, se proyecta realizar un seminario similar para los productos tropicales orientados hacia la exportación (banana, café, algodón y caña de azúcar) que tendrá lugar en Panamá, en cooperación con la Unión de Países Exportadores de Bananas (UPEB) y el Gobierno de Panamá.

En la próxima fase del Proyecto Interregional, se realizarán en la CEPAL los estudios sectoriales y de productos básicos, integrados para las tres regiones en desarrollo, correspondientes a las bananas, la caña de azúcar y el estaño.

En el presente estudio se analizan los cambios de política y las negociaciones con las empresas transnacionales que se efectuaron en la industria de la bauxita de Jamaica durante la segunda mitad del decenio de 1970. En el capítulo I figura una síntesis de las nuevas políticas y las renegociaciones con las empresas transnacionales, iniciadas en 1974, y se examinan las bases de la capacidad de negociación del Gobierno de Jamaica en esa época. El nuevo gravamen a la producción de bauxita, los acuerdos con las empresas transnacionales productoras de aluminio y los proyectos

---

<sup>1/</sup> Véase el informe del seminario mencionado (E/CEPAL/R.306; distribución restringida, 12 de enero de 1982).

de empresa mixta con otros países de América Latina se analizan en la segunda parte del estudio. Finalmente, en el capítulo III se presentan algunas conclusiones sobre la capacidad de negociación y la distribución de ganancias a comienzos del decenio de 1980.

El presente estudio representa una actualización y finalización de los estudios anteriores presentados en la Reunión Interregional de Expertos, celebrada en Bangkok en 1979.<sup>1/</sup> La Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales desea expresar su sincero agradecimiento al Instituto de la Bauxita de Jamaica y otras organizaciones gubernamentales de Jamaica por su valiosa cooperación en la preparación del estudio. Sin embargo, las opiniones expresadas en el presente documento de distribución restringida en esta etapa del proyecto interregional son de exclusiva responsabilidad de la Unidad y pueden no coincidir con las de las organizaciones antes mencionadas ni con las de la CEPAL.

---

<sup>1/</sup> Véanse los documentos TNCs in the bauxite industry of Caribbean countries, E/CEPAL/L.199, agosto de 1979, y Recent development in Jamaica, E/CEPAL/L.201, septiembre de 1979. Para la actualización de los aspectos internacionales de la industria, véanse: Las empresas transnacionales en la industria de la bauxita/aluminio, Naciones Unidas, Centro sobre las Empresas Transnacionales, ST/CTC/20, Nueva York, 1981, y Processing and Marketing of Bauxite/Alumina/Aluminium: Areas for international co-operation, UNCTAD, TD/B/C.1/PSC/19, 18 de agosto de 1981.



## I. SITUACION NEGOCIADORA Y OBJETIVOS GUBERNAMENTALES DE LA RENEGOCIACION A MEDIADOS DEL DECENIO DE 1970

Las empresas transnacionales que se dedican a la explotación del aluminio entraron en Jamaica en los años 1950. Hasta 1974 habían invertido unos 664 millones de dólares en instalaciones mineras, portuarias y de refinación en el país.<sup>1/</sup> Con posterioridad a la finalización de la refinera de ALCOA en 1973, no ha habido ninguna nueva expansión.

En la actualidad cinco empresas transnacionales mantienen operaciones en Jamaica.<sup>2/</sup> Las compañías KAISER y REYNOLDS exportan bauxita desecada a sus refinerías en los Estados Unidos; ALCAN embarca solamente alúmina, principalmente a Europa y el Canadá; ALCOA envió bauxita hasta 1977 y luego alúmina, principalmente pero no exclusivamente a los Estados Unidos. La quinta compañía, ALPART, es un consorcio de Kaiser, Reynolds y Anaconda y exporta alúmina a los Estados Unidos y de vez en cuando a otros destinos. La expansión masiva de la industria tuvo lugar en los años 1960 y en los primeros años del decenio de 1970, y se refleja en el aumento de los embarques de alúmina, que se cuadruplicaron, de 0.7 a 2.8 millones de toneladas en el período 1960-1974. De este modo, el porcentaje de bauxita transformada en alúmina se elevó del 28% al 48%. La exportación de bauxita desecada casi se duplicó durante el mismo período, de 4.2 a 8.0 millones de toneladas (véanse los cuadros 1 y 2).

### 1. La renegociación en el período colonial (1957)

En 1957 Jamaica renegoció sus acuerdos con las compañías productoras de aluminio que mantenían actividades dentro del país. Estos nuevos acuerdos quintuplicaron los impuestos sobre la bauxita exportada hasta llegar a un promedio de aproximadamente 1.85 dólares por tonelada. La innovación de la política fiscal consistió en que la mitad del valor de los pagos totales por concepto de regalías e impuestos sobre la renta variaban con el precio del lingote de aluminio en el mercado de los Estados Unidos. Esto reflejaba el reconocimiento de las características particulares de la industria a falta de un precio de la bauxita fijado con arreglo a la

---

1/ Véase N. Girvan, "The Impact of Multinational Enterprises on Employment and Income in Jamaica", OIT, Investigación del Programa Mundial del Empleo, documentos de trabajo, abril de 1976.

2/ La sexta, la Revere Company, entró en Jamaica en 1971 y puso término a sus actividades en 1975 debido a problemas de tecnología en su instalación productora de alúmina.

Cuadro 1

## JAMAICA: EXPLOTACION DE BAUXITA ALUMINA POR LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES (1978)

Compañía	Propiedad (porcentaje)		Ubicación de la mina	Ubicación de la planta de alúmina, fecha	Capacidad anual (Miles de toneladas métricas)	
					Alúmina	Bauxita
1. JAMALCAN	ALCAN	93%	Russell Place	Kirkvine, 1952 (Mandeville, Manchester) Ewarton, 1959	562	2 687
	GOB. DE JAMAICA	7%	Schwallemburg		558	
2. JAMALCO	ALCOA	94%	Breadnut Valley	Halse Hall, 1972 (Clarendon)	550	1 270
	GOB. DE JAMAICA	6%				
3. ALPART	ANACONDA	27%	Essex Valley	Nain, 1970 (St. Elizabeth)	1 130	3 117
	REYNOLDS	36.5%				
	KAISER	36.5%				
4. KAISER BAUXITE	KAISER	49%		Port Rhodes, 1967		
	GOB. DE JAMAICA	51%	Water Valley		-	4 200
5. REYNOLDS	REYNOLDS	49%	Lydford	-	-	3 100
	GOB. DE JAMAICA	51%				
6. REVERE <u>a/</u>	REVERE COPPER & BRASS INCORP.		Magotty	Magotty, 1971	(200)	(500)
TOTAL (excluida REVERE)					2 800	14 374

Fuente: Informes de diversas compañías.

a/ La producción cesó en 1975.

Cuadro 2

JAMAICA: PRODUCCION DE BAUXITA Y ALUMINA, 1953-1980

(Millones de toneladas)

Año	Bauxita		Alúmina	
	Producción	Exportaciones	Exportaciones	Porcentaje de bauxita
1953	0.9	1.1	-	-
1954	2.1	1.8	0.1	15
1955	2.7	2.2	0.2	17
1956	3.2	2.6	0.2	18
1957	4.7	3.7	0.4	21
1958	5.8	4.9	0.4	16
1959	5.2	4.3	0.4	18
1960	5.8	4.2	0.7	28
1961	6.8	5.0	0.7	25
1962	7.6	6.1	0.6	20
1963	7.0	5.2	0.7	25
1964	6.9	6.1	0.8	24
1965	8.7	6.9	0.7	20
1966	9.1	7.1	0.8	21
1967	9.3	7.3	0.8	22
1968	8.5	6.3	0.9	26
1969	10.5	7.7	1.2	26
1970	12.0	7.7	1.7	36
1971	12.4	7.7	1.8	38
1972	12.5	7.2	2.1	43
1973	13.6	7.4	2.4	46
1974	15.2	8.0	2.8	48
1975	11.4	5.5	2.4	53
1976	10.3	6.3	1.6	39
1977	11.4	6.3	2.0	44
1978	11.7	6.4	2.1	45
1979	11.5	6.4	2.1	44
1980	12.0	6.1	2.4	49

Fuente: Ministerio de Minería y Recursos Naturales e Instituto de la Bauxita de Jamaica (IBJ).

/norma de

norma de la independencia, lo que hace que la determinación de los niveles de utilidades de las filiales de las empresas transnacionales sea estrictamente un asunto contable dentro de la firma. Las utilidades en los países huéspedes pueden ser determinadas esencialmente por la empresa matriz mediante el simple expediente de alterar los precios de transferencia dentro de la firma.

Gravar con impuestos los ingresos derivados de las ventas de aluminio parecía ser una manera adecuada de eludir los problemas resultantes de la falta de precios de mercado de la bauxita. Desgraciadamente, el precio del aluminio bajó en vez de subir después del acuerdo de 1957. Sólo a comienzos del decenio de 1970 el precio del aluminio se elevó por encima del nivel de 1925. Debido a las tendencias desfavorables del mercado el país no obtuvo beneficios en este período de la introducción de la cláusula de reajuste de los precios. Además, al igual que antes de 1957, el nivel de los impuestos sobre la renta o regalías no tuvo relación alguna con la calidad del mineral extraído o con el grado de transformación en alúmina. En 1972, por ejemplo, 3.5 millones de toneladas de bauxita fueron convertidas en alúmina y produjeron en impuestos sólo un millón de dólares. Dicho valor constituyó apenas una fracción de los casi 9 millones de dólares que la misma bauxita, sin ser refinada, habría generado para el presupuesto del Estado. Las compañías pudieron registrar casi ninguna utilidad en las nuevas plantas de alúmina utilizando, como en el caso de la bauxita, la fijación de precios de transferencia o, en otras palabras, permitiendo que las plantas locales redujeran al mínimo sus costos por concepto de impuestos locales mediante "precios" artificialmente bajos declarados respecto de la alúmina. La administración careció de la información y voluntad política para negociar o imponer una redistribución más significativa de las ganancias de la industria en favor del país huésped. Esto sólo ocurrió más tarde, en 1974, como se verá a continuación.

## 2. Renegociación en 1974

A mediados del decenio de 1970 hubo algunos cambios profundos en las relaciones entre el Gobierno de Jamaica y las empresas transnacionales. Entre dichos cambios se incluyeron el aumento de los ingresos presupuestarios mediante el nuevo gravamen a la producción, la recuperación de la propiedad de unos 200 000 acres de terrenos bauxíticos -incluidas reservas excedentarias mantenidas por las empresas transnacionales sin planes especiales para utilizarlas- y la participación directa del Estado en las industrias de la bauxita y la alúmina.

/a) Gravamen

a) Gravamen a la producción de bauxita

Como resultado de la experiencia anterior en la distribución desigual de las ganancias de la industria, el Gobierno que surgió de las elecciones de 1972 estableció una Comisión Especial de la Bauxita para estudiar a fondo las operaciones y prácticas financieras de las empresas transnacionales en Jamaica a fin de preparar una nueva renegociación con las compañías extranjeras en términos más equitativos. En 1974 el Gobierno de Jamaica propuso un nuevo método de tributación: un gravamen a la producción impuesto a toda la bauxita producida (incluida la transformada en alúmina en refinerías locales) y fijado como porcentaje del precio del lingote de aluminio primario en el mercado de los Estados Unidos. La propuesta original del Gobierno, en enero de 1974, consistía en fijar el gravamen en el 8.5% respecto de los precios del aluminio hasta 35 centavos por libra y elevar luego el porcentaje para los precios superiores a dicho nivel. De este modo, el nuevo método de tributación tenía que eliminar las dificultades con que se había tropezado en los acuerdos anteriores de los años 1960. Las empresas transnacionales aceptaron el principio del gravamen, pero contestaron con un ofrecimiento del 3.5%. Las negociaciones fracasaron en mayo y el Gobierno legisló las nuevas disposiciones fiscales, fijando el gravamen a la producción en un 7.5% para el ejercicio económico 1974-1975.

En gran parte la oposición original de las empresas transnacionales a los impuestos más elevados pedidos por el Gobierno (y transferir el mayor costo a los consumidores de aluminio) había sido causada por el hecho de que las empresas transnacionales hacían frente al repentino aumento del costo de la energía, insumo importante para la industria, lo cual había introducido un grado considerable de incertidumbre. Otro aspecto era el temor natural de las empresas transnacionales por el efecto demostración que podría tener la medida adoptada por Jamaica en otros países productores de bauxita. La combinación de estos factores llevó a las empresas transnacionales fabricantes de aluminio a adoptar una posición negociadora relativamente inflexible. Entablaron reclamaciones contra la nueva legislación tributaria de Jamaica en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI, en el Banco Mundial), solicitando un arbitraje.

/Las empresas

Las empresas transnacionales finalmente aceptaron el nuevo gravamen a la producción en acuerdos globales encaminados también al logro de un mayor control de los recursos bauxíticos del país mediante la participación del Estado en su propiedad.

b) Política de participación en la propiedad

En los acuerdos que el Gobierno suscribió con Kaiser, Reynolds, Alcoa y Alcan entre 1976 y 1978 se estipulaba que el Gobierno adquiriría un 51% de las operaciones mineras de las compañías. En el caso de las compañías productoras de alúmina, este 51% se convirtió en una participación del 6% y del 7% de las operaciones totales de extracción de la bauxita y refinación de alúmina de Alcoa y Alcan, respectivamente.

En los acuerdos se estipuló que las empresas transnacionales venderían al Gobierno los terrenos mineros que estuvieran en su posesión al valor contable de amortización. El Gobierno pagaría las tierras así adquiridas en un plazo de 10 años y, en cambio, garantizaría a las respectivas compañías reservas suficientes para que continuaran sus operaciones en los niveles existentes durante un período de 40 años. Se otorgaría luego a las compañías una concesión minera sobre las zonas de reserva así asignadas a ellas.

En el caso de Reynolds y Kaiser, las empresas transnacionales pagarían al Gobierno un derecho de dedicación del 7% anual del precio de compra de las tierras dentro de la zona de concesión minera que se les hubiera asignado. Además, las empresas transnacionales deben pagar también regalías basadas en la extracción de mineral dentro de las zonas de reserva; con este propósito, se fijó la tasa de regalía en 0.5 dólar por tonelada seca larga de bauxita extraída.

Además, Alcoa, Kaiser, Reynolds y Alcan también se convirtieron en los beneficiarios de un régimen fiscal especial, que se refería principalmente al impuesto sobre la renta y al gravamen de la producción aplicables. Este régimen tenía que ver también con la exención del impuesto sobre transferencias, derechos de timbre, derechos de inscripción y otros cargos donde tenían que efectuarse transferencias para hacer efectivas las disposiciones de los acuerdos.

Aunque la firma de nuevos acuerdos entre el Gobierno de Jamaica y las compañías comenzó ya en octubre de 1976, la creación oficial de las sociedades colectivas y empresas mixtas sólo se inició a fines de 1979 -JAMALCAN (Alcan 93%, Jamaica 7%) y JAMALCO (Alcoa 94%, Jamaica 6%)- y en febrero de 1980 -Kaiser Jamaica

Bauxite Company (Kaiser 49%, Jamaica 51%) y Jamaica Reynolds Bauxite Partners (Reynolds 49%, Jamaica 51%). La participación del Gobierno de Jamaica ha sido adjudicada a la Jamaica Bauxite Mining Ltd. (JMB). Cualquier socio en estas empresas puede emprender la expansión de las operaciones.

c) El caso Revere: aspectos jurídicos y políticos del gravamen a la producción

En el transcurso de las negociaciones y como consecuencia de la imposición del gravamen a la bauxita, se ha recurrido en grado considerable a los principios jurídicos como base para apoyar los puntos de vista defendidos tanto por el Gobierno como por las compañías que se dedican a la explotación de la bauxita. Por una parte, las empresas transnacionales han procurado hacer valer el principio de la inviolabilidad de los contratos e incluso han puesto en tela de juicio el derecho constitucional que le asiste al Gobierno para imponer el tributo. Por otra parte, el Gobierno ha sostenido su derecho soberano a imponer tributación con objeto de asegurarse una participación justa de las utilidades provenientes de su principal recurso natural y plenamente de acuerdo con su soberanía permanente sobre sus recursos naturales.

La compañía Revere, que había concertado un acuerdo con el Gobierno de Jamaica en 1967 para el establecimiento de una planta de alúmina, sostenía que la Ley (de Gravamen a la Producción) de Bauxita constituía una violación de su acuerdo con el Gobierno en el sentido de que no se impondrían nuevos tributos; asimismo, sostenía que el gravamen era inconstitucional por cuanto privaba por la fuerza a la compañía de sus derechos de propiedad.

La Corte Suprema de Justicia de Jamaica rechazó estos argumentos sobre la base de que el acuerdo no podía crear derechos que eximieran a la compañía Revere de nueva tributación, dado que la tributación era esfera de competencia del Parlamento y no del Ejecutivo. Además, la Corte respaldó el punto de vista de que el acuerdo no podía poner trabas al futuro ejercicio de las facultades legislativas en materias esenciales para el bienestar general de la comunidad. A este respecto, la Corte hizo notar que, inmediatamente antes de la promulgación de la Ley (de Gravamen a la Producción) de Bauxita, el país había tenido muy graves problemas de balance de pagos como resultado de los aumentos masivos de los precios de importación

de los productos básicos; que la bauxita constituía una importante fuente de divisas; que el país había obtenido menos ganancias de la bauxita en 1973 que en 1971 aunque la cantidad total de bauxita producida había aumentado durante el período; que sin el gravamen a la bauxita la cuenta corriente del país para los fines de la cuenta con el exterior registraría un déficit de aproximadamente 295 millones de dólares; y que, en consecuencia, la medida tomada al imponer el gravamen "era esencial para el bienestar general de la comunidad".<sup>1/</sup>

La Corte rechazó también el argumento de que el gravamen a la bauxita era inconstitucional sobre la base de que entrañaba la adquisición obligatoria de los derechos de propiedad del demandante dado que no se podían crear dichos derechos de propiedad respecto de la tributación en virtud del acuerdo; en cualquier caso, ya que el gravamen satisfacía claramente las características de un impuesto, no podía recibir ninguna protección de las garantías constitucionales relativas a la propiedad que figuraban en la Sección 18 de la Constitución de Jamaica.

La cuestión de la soberanía permanente sobre los recursos naturales fue planteada en nombre del Gobierno en las deliberaciones de la Corte Suprema. Se sostuvo que estaba claramente dentro de la competencia del Gobierno promulgar la Ley (de Gravamen a la Producción) de Bauxita teniendo en cuenta el estado de derecho internacional consuetudinario reflejado en las diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que versaban sobre la soberanía permanente sobre los recursos naturales, la Declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. En este caso, la Corte no consideró necesario pronunciarse sobre esta cuestión, sino que se contentó con apoyar sus conclusiones en la posición constitucional interna.

Sin embargo, la compañía Revere entabló procedimientos por separado en los Estados Unidos contra la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), que proporcionaba garantías a la inversión contra la expropiación respecto de las operaciones de la compañía Revere en Jamaica. Estas cuestiones habían de ser oídas por un Tribunal de Arbitraje en los Estados Unidos, que esencialmente

---

<sup>1/</sup> Tomado de K.O. Rattray, Procurador General de Jamaica, Proceedings of Bauxite Symposium, número especial de The Journal of the Geological Society of Jamaica, N° 4, 23-26 de junio de 1980, Kingston, diciembre de 1980.



procuraba interpretar la política de seguros entre Revere y la OPIC de conformidad con las leyes del Distrito de Columbia. Al ocuparse de este asunto, el Tribunal de Arbitraje llegó a las siguientes conclusiones:

a) Que el gravamen a la bauxita no era confiscatorio.

b) Que se podían aplicar los principios de derecho internacional para determinar la responsabilidad de la OPIC sobre la cuestión en cuanto a si existía o no existía un incumplimiento del acuerdo por el Gobierno de Jamaica.

c) Que los hechos y las circunstancias relacionadas con el acuerdo daban por resultado una internacionalización del acuerdo y que se aplicaba el principio pacta sunt servanda, de modo que la Ley (de Gravamen a la Producción) de Bauxita y las medidas tomadas por el Gobierno en 1974 constituían una contravención del acuerdo.

d) Que, teniendo en cuenta todos los hechos y circunstancias de las operaciones de la compañía Revere, sólo tenía derecho a recibir una compensación de 1.13 millones de dólares.

En esos procedimientos de arbitraje se emitió una fuerte opinión disidente, sobre la base de que el contrato de la OPIC y su interpretación se regían por las leyes de los Estados Unidos y no por el derecho internacional, y que la medida adoptada por el Gobierno de Jamaica no podía constituir una acción expropiatoria dentro de los términos del contrato. Al sostener tal cosa, la opinión minoritaria afirmaba que, de acuerdo con cualquier criterio razonable, la naturaleza del gravamen a la bauxita estaba dentro del ámbito de una correcta facultad impositiva de Jamaica y de ninguna manera era confiscatorio, que ni el gravamen ni la forma en que había sido impuesto podían considerarse poco razonables de acuerdo con los criterios normales de imposición de tributos en la comunidad internacional, incluidos los precedentes existentes en los Estados Unidos. Posteriormente, la compañía Revere clausuró en agosto de 1975 su ineficiente planta de alúmina de Magotty y abandonó Jamaica.

### 3. Base de la capacidad de negociación del Gobierno a comienzos del decenio de 1970

Las nuevas políticas gubernamentales y la renegociación con las empresas transnacionales, antes resumidas, tuvieron su base en varios factores que deberían

/haber conducido

haber conducido a que se consumaran con éxito y a mayores beneficios para el bienestar y la economía de Jamaica. No todos ellos resultaron justificados y, además, en los últimos años del decenio de 1970 surgieron problemas nuevos y difíciles de predecir en la ejecución de las políticas gubernamentales. Estas cuestiones serán tratadas en la última parte del presente informe (III). A continuación se examinan brevemente los principales factores que podrían haber influido en la posición del Gobierno.

Uno de los factores que daba importante poder de negociación al Gobierno era el hecho de que tres de las cuatro principales empresas transnacionales con actividades en Jamaica (Alcoa, Alcan, Reynolds y Kaiser) dependían en grado considerable de sus recursos de bauxita: 11%, 55%, 57% y 58%, respectivamente (véase el cuadro 3). Se suponía que debido a las características especiales de la bauxita de distinto origen, las instalaciones de elaboración del país de origen que utilizara insumos de Jamaica tendrían que ser reacondicionadas (que es un proceso que demanda tiempo y gasto) en caso de variar a otra fuente de recursos.

En segundo lugar, la baja participación de la bauxita y la alúmina en el precio final del aluminio hacía posible que los países productores de bauxita obtuvieran un aumento de sus ingresos con sólo una leve repercusión sobre los costos medios globales de las empresas transnacionales. En el decenio de 1960 la participación de la extracción y el secado de la bauxita en el costo total del aluminio había sido sólo de alrededor del 7% y la participación agregada por la refinación de la alúmina, del 2% aproximadamente (véase el cuadro 4). Estas cifras son relativamente bajas y sugieren que el costo de la bauxita y la alúmina podría aumentarse con pocas consecuencias sobre la demanda del producto final de aluminio.

Un tercer aspecto del proceso de negociación que tendía a favorecer al Gobierno de Jamaica era la posición competitiva en cuanto al costo de la bauxita de Jamaica en el mercado de los Estados Unidos. Como se puede apreciar en el cuadro 5, la bauxita de Guyana es la que tiene un costo más cercano a la de Jamaica, pero todavía es casi diez dólares más cara por tonelada. Después de la

Cuadro 3

PRODUCCION DE BAUXITA POR EMPRESAS TRANSNACIONALES Y  
PAISES PRODUCTORES (1973)

	ALCAN	ALCOA	ALUSUISSE	KAISER	REYNOLDS
a) <u>Millones de toneladas</u>					
Jamaica	3.1	1.35	-	6.90	4.43
Suriname	-	4.55	-	-	-
República Dominicana	-	1.48	-	-	-
Guyana a/	-	-	-	-	1.33
Haití	-	-	-	-	.70
Brasil	.22	.25	-	-	-
Australia	-	2.83	2.18	4.80	-
Estados Unidos de América	-	.98	-	-	1.25
Francia	.50	-	.31	-	-
Otros países	1.80	.86	.92	.24	.08
TOTAL	<u>5.60</u>	<u>12.30</u>	<u>3.40</u>	<u>11.90</u>	<u>7.80</u>
b) <u>Porcentaje de la producción de las empresas transnacionales en todo el mundo</u>					
Jamaica	55.0	11.0	-	58.0	57.0
Suriname	-	37.0	-	-	-
República Dominicana	-	12.0	-	-	-
Guyana a/	-	-	-	-	17.0
Haití	-	-	-	-	9.0
Brasil	9.0	2.0	-	-	-
Australia	-	23.0	64.0	40.0	-
Estados Unidos de América	-	8.0	-	-	16.0
Francia	4.0	-	9.0	-	-
Otros países	32.0	7.0	27.0	2.0	1.0
TOTAL	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
c) <u>Porcentaje de la producción de las empresas transnacionales por países productores</u>					
Jamaica	19.5	8.6	-	43.7	28.2
Suriname	-	100.0	-	-	-
República Dominicana	-	100.0	-	-	-
Guyana a/	-	-	-	-	100.0
Haití	-	-	-	-	100.0
Brasil	47.7	52.3	-	-	-
Australia	-	29.0	22.3	48.7	-
Estados Unidos de América	-	44.1	-	-	55.9
Francia	62.2	-	37.7	-	-
Otros países	-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de informes de las compañías.

a/ Se excluye la producción nacionalizada.

Cuadro 4

COSTOS DE PRODUCCION DEL ALUMINIO PRIMARIO (AÑOS 1960)  
(Dólares estadounidenses por tonelada)

Etapas de producción	Dólares estadouni- denses	Porcentaje de a/	
		Costo total	Costo en cada etapa
<u>Extracción y secado de la bauxita</u>	<u>10.70</u>	<u>7.0</u>	<u>100.0</u>
Mano de obra	1.58	1.0	14.8
Otros insumos	9.12	5.7	85.2
<u>Refinación de la alúmina</u>	<u>44.00</u>	<u>27.5</u>	<u>100.0</u>
Bauxita	10.70	7.0	25.5
Otros insumos	11.63	7.3	26.5
Valor agregado	21.67	13.6	49.0
<u>Fundición - lingotes de aluminio</u>	<u>159.78</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Alúmina	44.00	27.5	27.5
Electricidad	15.73	9.8	9.8
Otros insumos	30.52	19.1	19.1
Valor agregado	69.53	43.5	43.5
Costo total	159.78	100.0	

Fuente: Norman Girvan, The Caribbean Bauxite Industry, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, Kingston, Jamaica, 1967.

a/ Las cifras no suman la distribución porcentual de cada etapa debido a que se han redondeado.

Cuadro 5

POSICION COMPETITIVA DE LA BAUXITA DE JAMAICA EN EL MERCADO  
DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Costo estimado en dólares estadounidenses por  
tonelada de bauxita)

	Jamaica	Guyana	Guinea	Brasil	Australia
Costos de explotación de la mina	3.00	3.00	3.00	3.00	4.00
Costos de capital de la mina	1.07	3.20	3.20	3.20	3.20
Transporte terrestre	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Participación en la infraestructura	-	2.50	2.50	2.50	2.50
Transporte marítimo	3.00	5.60	6.00	10.00	13.50
Total parcial	<u>9.07</u>	<u>16.30</u>	<u>16.30</u>	<u>20.70</u>	<u>25.20</u>
Toneladas de bauxita/tonelada de alúmina	2.5	2.0	1.9	1.8	2.2
Costo de la bauxita por tonelada de alúmina	22.68	32.60	31.73	37.26	55.44
Ventaja de Jamaica por tonelada de alúmina	..	9.92	9.05	14.58	32.76

Fuente: BIRF, Market Structure of Bauxite/Alumina/Aluminum: and Prospects Developing Countries, Commodity Paper N° 24 (marzo de 1977).

/introducción del

introducción del nuevo gravamen aumentado, el costo de la alúmina por tonelada en Jamaica se elevó de 23 a alrededor de 33 dólares, que era casi igual al costo de Guyana y mucho menos que el de Australia: 55 dólares por tonelada (véase el cuadro 5), eliminando así sólo una parte de las rentas diferenciales de las empresas transnacionales.<sup>1/</sup>

En cuarto lugar, en 1972 se formó la Comisión de la Bauxita de Jamaica a fin de mejorar la base de información del Gobierno. La Comisión pasó casi dos años examinando las condiciones financieras y de explotación dentro de la industria y las diferencias entre las diversas empresas transnacionales. Ese período de preparación previa a las negociaciones y de examen de las condiciones a que hacía frente el Gobierno aumentó enormemente su capacidad de negociación.

Un quinto factor importante, derivado del nuevo marco internacional,<sup>2/</sup> fue la creación en 1974 de la Asociación Internacional de la Bauxita (AIB), por Jamaica, Suriname, Guinea, Guyana, Australia, Sierra Leona y Yugoslavia, países a los que se sumaron más tarde la República Dominicana, Haití, Ghana e Indonesia. En 1975 los países miembros de la AIB representaron el 73% de la producción mundial total de la bauxita. Uno de los propósitos originales de esta asociación era presentar ante las empresas transnacionales un frente unido de todos los países exportadores de bauxita con la finalidad de lograr la redistribución de las ganancias de la industria. En la medida en que lograran éxito, se neutralizaría la diversificación de las fuentes de bauxita por parte de las empresas extranjeras. Al parecer, en el período 1974-1975 dicha neutralización logró éxito, en particular debido al hecho de que el gobierno de un país que constituía una importante fuente alternativa -Australia- había adoptado una actitud pro Tercer Mundo que reflejaba su preocupación por el control extranjero de sus propios recursos naturales.

---

<sup>1/</sup> Como se verá más adelante (capítulo III) especialmente este factor no resultó justificado debido al continuo aumento del costo de la energía importada, lo que debilitó considerablemente la posición competitiva de Jamaica.

<sup>2/</sup> Véanse, por ejemplo, la posición del Tercer Mundo sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, el establecimiento de la UPEB en Centroamérica y, especialmente, las medidas adoptadas conjuntamente por los países de la OPEP en 1973-1974.

En sexto lugar, Jamaica hizo frente en el decenio de 1970 a un mercado mundial de la bauxita y la alúmina más diversificado, debido a la entrada de varias nuevas empresas estadounidenses en los últimos años del decenio de 1960 y una demanda japonesa y europea que aumentaba más rápidamente, incluso con compras esporádicas de la Unión Soviética (véase el cuadro 6). Además, se suponía que el Gobierno de Jamaica concertaría acuerdos de empresa mixta con otros países de América Latina productores y consumidores de bauxita a fin de disminuir la dependencia respecto de las empresas transnacionales y diversificar los vínculos de la industria de la bauxita.

Finalmente, las consecuencias inmediatas de la crisis del petróleo de 1973 fueron graves restricciones de balance de pagos, que fueron compensadas solo parcialmente por otras exportaciones, especialmente de azúcar. En esta difícil situación, se hizo esencial el aumento de la recaudación tributaria para llevar adelante los objetivos de desarrollo del Gobierno.

En el siguiente capítulo II se analizarán más a fondo las políticas aplicadas por Jamaica en la segunda mitad del decenio de 1970.

Cuadro 6

CONSUMO DE ALUMINIO PRIMARIO POR PRINCIPALES REGIONES

a) Miles de toneladas métricas

	1960	1965	1970	1975	1976	1977
Estados Unidos de América	1 541	2 852	3 488	3 265	4 490	4 756
Canadá	97	173	220	286	300	310
Japón	151	286	911	1 171	1 610	1 422
Europa	1 278	1 518	2 606	2 804	3 501	3 530
Mundo (excluidos los países socialistas) a/	3 247	5 195	7 935	8 608	11 086	11 373

b) Tasas anuales de crecimiento

	Mundo (excluidos los países socialistas) a/	Estados Unidos de América	Canadá	Japón	Europa
1961	6.5	16.2	18.6	23.2	-10.3
1962	12.0	16.5	10.4	-1.1	5.2
1963	11.5	13.2	8.7	17.9	7.6
1964	10.8	7.3	1.4	20.7	13.9
1965	8.6	12.5	23.6	9.1	2.6
1966	17.0	15.0	12.1	30.4	14.4
1967	0.2	-4.9	-13.4	33.2	0.2
1968	15.5	15.3	12.5	21.3	15.2
1969	9.9	3.0	12.2	30.0	16.3
1970	2.6	-5.9	5.2	12.9	8.3
1971	6.8	12.3	15.9	6.8	-4.3
1972	11.5	9.8	9.4	25.0	12.0
1973	18.4	18.1	7.9	32.6	14.9
1974	0.9	1.0	18.9	-19.2	5.7
1975	-23.7	-36.3	-20.1	-10.1	-17.3
1976	28.8	37.5	4.9	37.5	24.9
1977	2.6	5.9	3.3	-11.7	0.8
<b>Crecimiento medio anual</b>					
1960-1971	8.9	8.9	9.2	18.1	6.1
1960-1966	11.1	13.4	12.3	16.2	5.2
1968-1971	6.4	4.3	10.5	16.2	7.4
1960-1977	7.7	6.9	7.1	14.1	6.2

Fuente: Problems and Prospects of the Primary Aluminium Industry, OCDE, 1973, y Metal World Statistics, diversos números

a/ Países socialistas: Bulgaria, Checoslovaquia, República Popular de China, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania y URSS (se excluye a Yugoslavia).



II. NEGOCIACIONES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES EN LA SEGUNDA  
MITAD DEL DECENIO DE 1970

1. El gravamen a la producción de bauxita 1/

a) Acuerdos anteriores a 1974

Antes de 1974 el Gobierno de Jamaica obtenía ingresos de la industria de la bauxita-alúmina mediante impuestos sobre la renta y regalías, de conformidad con la legislación promulgada en 1950 y 1957. Las disposiciones de los acuerdos de 1950 y 1957 eran las siguientes:

Acuerdo de 1950:

	<u>Regalías por tonelada</u>	<u>Impuesto sobre la renta por tonelada</u>
Bauxita exportada	1 chelín	40% de una utilidad supuesta de 60 centavos
Bauxita elaborada localmente	10 peniques	40% de la utilidad obtenida

Acuerdo de 1957:

	<u>Regalías por tonelada</u>	<u>Impuesto sobre la renta por tonelada</u>
Bauxita exportada	Primer millón de toneladas: 4 chelines Segundo millón de toneladas: 3 chelines Más de 2 millones de toneladas: 2 chelines	40% de una utilidad supuesta de 3.85 dólares; de esa cantidad, 1.925 dólares eran fijos y los otros 1.925 variaban con el precio del aluminio
Bauxita elaborada localmente	Primer millón: 2 chelines y 6 peniques Segundo millón: 2 chelines Más de 2 millones: 1 chelín y 6 peniques	40% de la utilidad obtenida

En el período 1952-1974 la producción de bauxita aumentó en forma espectacular de 381 000 a 15 166 000 de toneladas secas largas. Sin embargo, los ingresos que obtuvo el Gobierno fueron relativamente modestos y aumentaron de 6.9 millones en 1957 a 29.0 millones de dólares en 1973. En 1973, por ejemplo, el ingreso por tonelada de bauxita ascendió a 2.30 dólares.

1/ Basado en el documento N° 46 del Ministerio de Minería y Recursos Naturales de Jamaica, octubre de 1979, y en información adicional del Instituto de la Bauxita de Jamaica.

b) El gravamen de 1974 a la producción

La principal causa de los modestos ingresos de la industria antes de 1974 era la dificultad para determinar un precio justo de la bauxita. Como hay poco o ningún intercambio comercial de libre mercado de la bauxita y alúmina, el precio de los productos básicos y la utilidad obtenida por tonelada son fijados arbitrariamente por las compañías mediante el mecanismo de los precios de transferencia. A fin de superar los problemas que plantea la determinación de un precio justo de la bauxita, y por lo tanto la obtención de un ingreso razonable proveniente de esa fuente, el Gobierno de Jamaica decidió imponer un gravamen a la producción. Se trataba de un impuesto extraordinario que tenía por finalidad vincular el precio de la bauxita al precio de mercado del aluminio. Esta práctica, mediante la cual el precio de una materia prima como la bauxita se establece como porcentaje fijo del producto final, es conocida como "indización".

i) Estructura del gravamen

En virtud del arreglo de 1974, el 7.5% del precio medio del aluminio primario obtenido por las tres empresas transnacionales estadounidenses (Kaiser, Reynolds y Alcoa) se pagaba al Gobierno como un impuesto sobre la bauxita utilizada para producir dicho metal. Una vez establecida la tasa que se aplicaría, el próximo paso suponía la determinación de la cantidad exacta de bauxita de Jamaica que entra en la producción de una tonelada de metal. Se determinó, que como promedio, se necesitan 4.3 toneladas largas de bauxita para producir una tonelada corta de aluminio (2 000 libras).

Por consiguiente, el gravamen se calculó sobre la base de la siguiente fórmula:

$$\text{Gravamen} = \text{tasa de gravamen} \times \text{precio efectivo medio del aluminio} \times \frac{2\ 000}{4.3 \times 100}$$

Suponiendo que el precio efectivo medio del aluminio fuese 50 centavos de dólar, el gravamen por tonelada sería  $\frac{7.5 \times 50¢ \times 2\ 000}{4.3 \times 100} = 17.44$  dólares.

Se tenía la intención de que la tasa de gravamen que se fijó originalmente en 7.5% se aumentara en 1975 a 8% y en 1976 a 8.5%, lo que quedaba a discreción del Gobierno. Sin embargo, más tarde se decidió que la tasa de gravamen se estabilizara en 7.5%. Además, el Gobierno estipuló montos mínimos de producción respecto de los cuales se pagaría el gravamen de cada compañía, salvo en los

/casos en

casos en que circunstancias imprevistas obligaran a las compañías a producir por debajo de las cantidades especificadas.

La regalía que había que pagar por tonelada de bauxita se elevó a 50¢ de dólar jamaicano. Ya no se cobraría a las compañías impuesto sobre la renta por separado. En la práctica, se consideraría que el impuesto sobre la renta que normalmente debía pagarse formaba parte del gravamen.

ii) Efectos del gravamen

Como resultado de la imposición del gravamen, el Gobierno recibió un significativo aumento de ingresos. En comparación con los 29 millones de dólares de ingresos obtenidos por concepto de regalías e impuestos en 1973, el gravamen rindió 185 millones de dólares en 1974. En el período 1974-1979 el Gobierno obtuvo más de mil millones de dólares gracias al gravamen (véase el cuadro 22 en la parte III infra).

Por otra parte, la imposición del gravamen condujo a una declinación considerable de la producción de bauxita que se tornó más cara que la bauxita proveniente de otras fuentes. En consecuencia, entre 1974 y 1979 el país perdió algunos mercados que cedió a otros productores de bauxita competidores (especialmente Australia y Guinea) y el volumen de la producción disminuyó considerablemente, como se demuestra en los cuadros 7 y 8.

Como consecuencia, a pesar de los ingresos sin precedentes que obtenían las compañías (sobre sus operaciones consolidadas), el Gobierno tuvo que tomar nota de la situación y renegociar.

c) El nuevo acuerdo de gravamen de 1979

i) Razones y objetivos

La medida de aplicar un gravamen, adoptada por Jamaica en 1974, no fue seguida por dos de los principales países productores (Australia y Guinea), lo que tuvo el efecto de debilitar la posición competitiva de la bauxita y alúmina de Jamaica, especialmente cuando la industria mundial estaba en un estado de depresión como en 1975 y 1976. Como resultado, la producción de bauxita en Jamaica descendió de 15.2 millones en 1974 a 11.6 millones de toneladas métricas en 1978, con lo que disminuyó su participación en el total de los países de la AIB del 27% al 18% (véase el cuadro 8). Al mismo tiempo, la producción en Guinea, Australia y el Brasil aumentó considerablemente, en algunos casos como resultado de un

/desplazamiento desde

desplazamiento desde el empleo de la bauxita de Jamaica por las empresas transnacionales que se dedican a la explotación de la bauxita/alúmina en esos países. Las tasas de explotación en la industria de Jamaica cayeron a niveles significativamente inferiores a la capacidad instalada ya que las empresas transnacionales con actividades en la industria consideraron que el gravamen constituía un desincentivo al desarrollo. En 1980, las exportaciones de bauxita y alúmina de las empresas transnacionales disminuyeron en 24% y 15%, respectivamente, en comparación con los niveles de 1974 y las tasas de explotación eran de un 80% (ALPART) y 92% (Alcan) de la capacidad de producción (véanse los cuadros 9 a 12). De continuar estas tendencias, la industria de la bauxita de Jamaica se derrumbaría a mediados del decenio de 1980. Para evitar la posibilidad de tal derrumbe, se tornaba necesario ajustar el gravamen.

Cuadro 7

JAMAICA: RENDIMIENTO DE LA TRIBUTACION DE LA BAUXITA Y DESARROLLO DE LA PRODUCCION (1974-1979)

Año	Rendimiento total del gravamen y las regalías (Millones de dólares)	Producción de bauxita	
		Millones de toneladas	Índice
1974	185.4	15.2	100.0
1975	153.0	11.4	75.0
1976	130.3	10.3	67.8
1977	179.7	11.4	75.0
1978	191.5	11.7	77.0
1979	192.0	11.5	75.7
1980	202.6	12.0	78.9

/Cuadro 8

Cuadro 8

PRODUCCION DE BAUXITA DE JAMAICA Y DE LA AIB (1974-1979)

(Miles de toneladas métricas)

Países miembros de la AIB	1974	1977	1979	Participación porcentual	
				1974	1979
Australia	20 065	26 674	27 583	35.4	41.8
República Dominicana	1 477	722	521	2.6	0.8
Ghana	421	235	251	0.7	0.4
Guinea	5 010	10 871	12 199	8.8	18.5
Guyana	3 168	3 344	3 354	5.6	5.1
Haití	641	588	560	1.1	0.8
Indonesia	1 290	1 301	1 093	2.3	1.7
Jamaica	15 166	11 433	11 574	26.8	17.6
Sierra Leona	672	745	680	1.2	1.0
Suriname	6 385	4 951	5 073	11.3	7.7
Yugoslavia	2 370	2 044	3 012	4.2	4.6
Total AIB	56 665	62 308	65 900	100.0	100.0

Fuente: Países miembros de la AIB; World Metal Statistics; Metallgesellschaft.

Los objetivos de la reducción del gravamen eran detener la erosión del mercado que la industria había experimentado a partir de 1974, proporcionar una base para aumentar la utilización de la capacidad existente en la industria, atraer la inversión necesaria para lograr la expansión a mediano y largo plazos y, finalmente, mantener en un nivel satisfactorio los ingresos obtenidos por el Gobierno en la industria, permitiendo al mismo tiempo el crecimiento de la producción.

ii) Estructura del gravamen reducido

El nuevo gravamen difiere del original en cuanto a que su tasa está vinculada no sólo al precio efectivo del aluminio en el mercado norteamericano, sino también a los niveles de producción. Esto se aplica mediante las siguientes reglas:

Cuadro 9

JAMAICA: EXPORTACIONES DE BAUXITA POR EMPRESAS TRANSNACIONALES (1974-1980)  
(Miles de toneladas secas métricas)

	KAISER	REYNOLDS	ALCOA	Total	
				Toneladas	Cambio porcentual
1974	4 081	3 307	612	8 000	+8.2
1975	2 717	2 342	424	5 483	-31.5
1976	3 272	2 634	378	6 284	+14.6
1977	3 691	2 555	110	6 355	+1.1
1978	3 942	2 506	-	6 448	+1.5
1979	3 646	2 754	-	6 400	-0.7
1980	3 572	2 500	-	6 073	-5.1
Indice (1974=100.0)	87.5	75.6	-	75.9	...

Fuente: Instituto de la Bauxita de Jamaica.

Cuadro 10

JAMAICA: EXPORTACIONES DE ALUMINA POR EMPRESAS TRANSNACIONALES (1974-1980)  
(Miles de toneladas métricas)

	ALCAN	ALCOA	ALPART	REVERE	Total	
					Toneladas	Cambio porcentual
1974	1 133	533	978	162	2 806	+16.1
1975	988	406	845	136	2 375	-15.4
1976	760	167	696	-	1 623	-31.7
1977	763	381	892	-	2 036	+25.5
1978	878	447	817	-	2 142	+5.2
1979	813	476	785	-	2 074	-3.2
1980	1 038	468	889	-	2 395	+15.5
Indice (1974=100)	91.6	87.8	90.9	-	85.3	...

Fuente: Véase el cuadro 9.

Cuadro 11

JAMAICA: TASAS DE EXPLOTACION DE LA INDUSTRIA DE LA  
BAUXITA/ALUMINA (1973-1980)

(Millones de toneladas)

Año	Capacidad de producción de bauxita	Tasa de explotación (%)	Capacidad de producción de alúmina	Tasa de explotación (%)
1973	15.54	87.5	2.9	81.6
1974	16.07	95.3	3.0	93.3
1975	16.12	71.8	3.0	80.0
1976	15.82	65.2	2.8	55.2
1977	14.37	79.5	2.8	71.9
1978	14.37	81.6	2.8	74.1
1979	14.31	80.4	2.8	73.5
1980	14.34	83.7	2.8	86.2

Fuente: Véase el cuadro 9.

Cuadro 12

TASAS DE EXPLOTACION POR COMPAÑIAS

(Porcentajes)

Compañía	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Alcan	100	84	68	76	72	74	92
Alcoa	100	69	27	68	84	87	88
Alpart	83	74	59	77	75	67	80
Kaiser	97	66	64	85	92	88	85
Reynolds	89	64	72	67	62	90	81
Revere	56	40	0	0	0	0	0

Fuente: Véase el cuadro 9.

/- En

- En caso de que la producción de las compañías descienda por debajo de un determinado nivel de producción se les cobrará un gravamen a la tasa antigua de 7.5% del precio efectivo medio del aluminio de las cuatro compañías norteamericanas (Alcoa, Alcan, Reynolds, Kaiser). Sin embargo, una vez que se hayan alcanzado los objetivos mínimos, se aplican los nuevos arreglos.

- En el pasado, el gravamen se cobraba respecto del precio efectivo medio (PEM) vigente del aluminio. Es decir, si el precio efectivo medio durante el año era de 50 centavos de dólar por libra, ese precio se utilizaba en la fórmula a fin de derivar el gravamen. En virtud del nuevo arreglo, se ha introducido el concepto de un precio base para representar el precio del aluminio. El precio inicial, y por lo tanto el precio base, al que se aplicarán las nuevas tasas de gravamen es de 58 centavos. Por cada aumento adicional de 6 centavos (incluido el último precio cotizado) en el precio efectivo medio, este precio base o representativo aumentará en un centavo y la tasa básica de gravamen declinará en 0.3% cuando el precio base alcance a 60 centavos o más. Por lo tanto, se aplica la siguiente escala:

<u>Precio base</u>	<u>Tramo del PEM</u>	<u>Tasa básica de gravamen</u>
58¢	58.01 - 63	6.8%
59¢	63.01 - 68	6.8%
60¢	68.01 - 73	6.5%
61¢	73.01 - 78	6.5%
62¢	78.01 - 83	6.5%
63¢	83.01 - 88	6.5%

- Además de la tasa básica de gravamen, habrá diversas tasas de gravamen que se aplicarán a la diferencia entre el precio efectivo medio imperante y el precio base del tramo correspondiente al PEM. Por ejemplo, si el PEM llega a 62 centavos, se cobrará a las compañías el 6.8% del precio base del tramo correspondiente a los 62 centavos (es decir, 58 centavos), más un porcentaje de la

/diferencia entre



diferencia entre el PEM (62 centavos) y el precio base. La fórmula completa que se ha de utilizar para calcular el gravamen es la siguiente:1/

<u>Precio efectivo medio</u>	<u>Precio base</u>	<u>Tasa básica</u>	<u>Tasa variable por sobre la tasa básica</u>
58.01 - 63.00	58¢	6.8%	5.0%
63.01 - 68.00	59¢	6.8%	4.5%
68.01 - 73.00	60¢	6.5%	4.0%
73.01 - 78.00	61¢	6.5%	3.5%
78.01 - 83.00	62¢	6.5%	3.0%
83.01 - 88.00	63¢	6.5%	3.0%

A fin de crear una base para el crecimiento de la industria, en los nuevos arreglos sobre gravámenes se proporcionan incentivos a las compañías:

- Sobre las primeras 200 000 toneladas secas largas de bauxita producidas en exceso del objetivo mínimo especificado, cada compañía debe pagar el 75% del gravamen total;
- Sobre las segundas 200 000 toneladas secas largas, el 60% del gravamen total;
- Sobre las siguientes 200 000 toneladas secas largas, el 50% del gravamen total;
- Sobre la producción que exceda las antes mencionadas 600 000 toneladas secas largas, la tasa del gravamen que se ha de aplicar se fijará mediante negociaciones.

A fin de compensar el efecto negativo de la disminución de los precios sobre la economía del país, en los nuevos arreglos sobre gravámenes se prevén tasas de gravámenes crecientes para los precios efectivos medios inferiores a 58 centavos. A continuación se expone la escala de gravámenes:

1/ Ejemplo: supongamos que el PEM en 1980 es de 68 centavos por libra de aluminio. Para calcular el gravamen, aplicamos primero la tasa básica correspondiente a ese tramo de PEM al precio base de ese tramo y la fórmula de conversión de la bauxita a aluminio, es decir,

$$6.8 \times 59¢ \left( \frac{2\,000}{4.3 \times 100} \right) = \$18.66$$

A continuación aplicamos la tasa variable a la diferencia entre 68¢ y el precio base y el factor de conversión bauxita-aluminio, es decir,

$$4.5 \times (68-59) \times \frac{2\,000}{4.3 \times 100} = \$1.88$$

Sumamos luego los dos totales para obtener un gravamen de \$20.54.

<u>PEM</u>	<u>Tasa de gravamen</u>
58¢	6.8%
57¢	6.95%
56¢	7.05%
55¢	7.15%
54¢	7.3%
53¢	7.5%

Se llevará a cabo una revisión de los nuevos acuerdos sobre gravámenes en enero de 1984 o cuando el precio efectivo medio llegue a 85 centavos, si esto se produce antes de ese mes. Se prevé que dicha revisión se basará en el principio de asegurar que la industria local quede en buena posición competitiva frente a otros países productores y lograr una utilidad justa y razonable tanto para Jamaica como para las compañías.

d) Situación a comienzos del decenio de 1980 1/

En los primeros años 1980 era difícil todavía evaluar los efectos de los cambios en la política impositiva introducidos en 1979. La principal dificultad radicaba en la disminución de la demanda y los precios cada vez menores del aluminio como consecuencia de la recesión económica mundial. De acuerdo con evaluaciones preliminares, los rendimientos del gravamen a la producción disminuyeron en unos 40 millones de dólares en 1981, en comparación con aproximadamente 200 millones recaudados en 1980. Todas las empresas transnacionales que desarrollan actividades en Jamaica habían venido disminuyendo su producción de bauxita y alúmina debido a la falta de demanda mundial y los costos relativamente altos de producción resultantes, especialmente, del aumento de los precios de la energía importada y la elevada carga impositiva. En estas condiciones negativas continuaron las negociaciones con las empresas transnacionales sobre el gravamen a la bauxita y los posibles incentivos que conducirían al aumento de la producción y la inversión.

---

1/ Véanse Latin America Commodities Report y Mining Journal, varios números, 1981 - mayo de 1982.

## 2. Acuerdos entre el Gobierno y las empresas transnacionales

Tras imponer el nuevo gravamen a la bauxita en 1974, el Gobierno de Jamaica ha firmado acuerdos con cuatro compañías importantes que mantienen actividades en el país. En el orden en que se firmaron, esos acuerdos fueron los siguientes: con Alcoa (6 de octubre de 1976), Kaiser (2 de febrero de 1977), Reynolds (31 de marzo de 1977) y Alcan (25 de septiembre de 1978). No se ha firmado todavía ningún acuerdo con Alpart. La duración de los cuatro acuerdos es de 40 años, contados a partir de la fecha en que entraron en vigor.

Existen básicamente dos tipos de acuerdos: los negociados con las compañías Kaiser y Reynolds y los negociados con Alcoa y Alcan. En los primeros se estipula un 51% de participación del Gobierno de Jamaica en las empresas mixtas mineras mientras las funciones administrativas siguen a cargo de las empresas transnacionales. Se seguirán efectuando envíos a las refinerías de las empresas transnacionales en los Estados Unidos.

En los acuerdos con Alcoa y Alcan se convierte el valor del 51% de los activos mineros de cada una de las compañías en la correspondiente participación en acciones de capital por el Gobierno de Jamaica en las operaciones globales de las dos compañías, incluidas sus refinerías de alúmina. Como resultado, surgieron la sociedad colectiva Jamalco entre el Gobierno de Jamaica (6%) y Alcoa (94%) y la análoga sociedad colectiva con Alcan (Jamalcan) en la que Jamaica tiene una participación del 7% y Alcan, una participación del 93%. En cuanto a los acuerdos de empresa mixta con Alcoa y Alcan, el Gobierno de Jamaica debe recibir anualmente una partida de alúmina proporcional a su participación en el capital social -33 000 toneladas en el caso de Alcoa y 77 000 toneladas conforme al acuerdo con Alcan- con derechos ilimitados de venta sobre este material.

A continuación se examinan detalladamente las disposiciones de los cuatro acuerdos:

### a) El acuerdo con Alcoa y la empresa mixta Jamalco

Aunque el Gobierno de Jamaica se acercó primero a las compañías Kaiser y Reynolds, en realidad el acuerdo con Alcoa fue el primero que se firmó, el 6 de octubre de 1976. Las principales posiciones negociadoras de las dos partes en el acuerdo pueden resumirse en la siguiente forma:

/Por parte

Por parte del Gobierno:

- que los terrenos mineros adquiridos por la Compañía volvieran a ser de propiedad nacional;
- que el Gobierno adquiriera la mayoría de las acciones de todas las actividades mineras;
- que el Gobierno obtuviera un rendimiento justo por el principal recurso físico del país en forma de un gravamen a la producción indizado al precio real del lingote de aluminio en el mercado;
- que el Gobierno tuviera la opción de participar en la elaboración de la alúmina.

Por parte de la Compañía Alcoa:

- que se asegurara a la Compañía el control sobre todas las operaciones básicas de minería y refinación de la alúmina;
- que la Compañía dispusiera de garantías en cuanto a futura estabilidad de costos y acceso a la bauxita;
- que se aligerara en parte a la Compañía la carga del gravamen establecido a la producción.

La Compañía insistió especialmente en mantener el control total de la refinería de alúmina Halse Hall, que se concluyó en 1973 con capacidad inicial de 550 000 toneladas de alúmina y con posibilidades de expandirse en el futuro hasta 1 650 000 toneladas. Según el Director Gerente de la filial de Alcoa en Jamaica, "Alcoa necesita tener el control desde la fuente de materia prima hasta la planta de alúmina, debido a sus recientes inversiones en expansión".

Atendiendo a las exigencias básicas de Alcoa y de acuerdo con las prioridades de Jamaica, el Gobierno propuso la conversión de sus reclamaciones sobre el 51% del activo minero a una participación del 6% en la totalidad de las operaciones de la Compañía en Jamaica. Esto constituye la base del acuerdo que se describe más adelante. Todos los terrenos de superficie serán adquiridos a Alcoa por el Gobierno al valor contable de amortización. El Gobierno se compromete a arrendar a la Compañía los terrenos que necesite para su explotación minera durante los próximos 40 años, con disposiciones para elevar el nivel actual de las operaciones de Alcoa. Las principales disposiciones del acuerdo son las siguientes:

/i) El

i) El Gobierno adquirirá todos los terrenos minerales que no esté explotando Alcoa, que comprometen unos 7 000 acres, por una suma que no excederá el costo original de adquisición de 5 millones de dólares. El Gobierno de Jamaica adquirirá los terrenos mediante un pago inicial del 10% en dólares estadounidenses y pagará el resto en nueve cuotas anuales al 7% de interés sobre el saldo impago.

ii) El Gobierno adquirirá el 51% del activo minero de un valor de reposición estimado de 18 millones de dólares (a un valor contable de amortización de aproximadamente 8 millones de dólares). El pago se efectuará mediante una transferencia inicial del 10% en fondos estadounidenses, y el resto se pagará en nueve cuotas anuales al 8 1/2% de interés sobre el saldo pendiente de pago. Esto se convierte en una participación del 6% en la sociedad colectiva de la empresa mixta (Jamalco) que explotará todas las instalaciones mineras, de refinación y de transporte marítimo que pertenecen actualmente a Alcoa en Jamaica.

iii) Se otorga a Alcoa una concesión minera especial que pondrá a disposición de la Compañía bauxita suficiente para 40 años de operaciones, basándose en la capacidad actual de la refinería de alúmina (550 000 toneladas) con disposiciones para la expansión.

iv) El gravamen a la producción se fijó en el 7 1/2% del precio efectivo anual del lingote de aluminio por un período de 8 años, desde el 1º de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1983, después del cual puede ser revisado.<sup>1/</sup>

v) El Gobierno de Jamaica y la compañía Alcoa convinieron en que entre la Jamaica Bauxite Mining Ltd. (6%) y Alcoa Minerals of Jamaica, Inc. se formara una sociedad colectiva de empresa mixta, que se llamaría "Jamalco". En virtud de lo estipulado en dicho acuerdo, cada parte es únicamente responsable de la comercialización y disposición de otra índole de la alúmina que le corresponde, es decir, "nada limitará o restringirá de otro modo el derecho de cualquier miembro a vender la bauxita o alúmina que le haya entregado la asociación (Jamalco) al precio, a las personas y en las condiciones que los miembros determinen a discreción". La partida que corresponde a Jamaica es de 33 000 toneladas de alúmina.

---

<sup>1/</sup> Véanse los cambios posteriores indicados en la parte 1. c) supra.

vi) Cualquier socio de la empresa mixta Jamalco podrá iniciar la expansión de la instalación existente en incrementos de aproximadamente 300 000 toneladas anuales hasta una capacidad total máxima de la refinera de 1 650 000 toneladas anuales. Esto da a Jamaica la oportunidad de adquirir una mayoría de las acciones de la empresa mixta, siempre que aporte el capital para la expansión.

vii) Alcoa retiene la gestión de la empresa mixta Jamalco y proporciona tecnología de conformidad con un acuerdo de concesión de tecnología entre los asociados de Jamalco.

viii) Cualquiera expansión que emprenda la Jamaica Bauxite Mining Limited de la capacidad actual de la refinera de alúmina (550 000 toneladas) tendrá que ser construida por la compañía Alcoa, según las condiciones de un contrato de ingeniería y construcción que forma parte del acuerdo de la empresa mixta Jamalco, utilizando la tecnología patentada de la compañía Alcoa.

ix) Jamaica tendrá dos miembros en el total de siete personas que integran el Comité Ejecutivo de Jamalco.

x) Una vez que se promulgue la legislación necesaria y que se restaure totalmente la planta de alúmina de Halse Hall, tras la grave explosión de 1976, Alcoa retirará la demanda entablada ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). En el acuerdo se dispone el arreglo de controversias ya sea en los tribunales de Jamaica, o mediante procedimientos especiales de arbitraje por un tribunal integrado por tres personas: un representante de cada uno de los dos socios y un presidente neutral aprobado por ambas partes. En caso de que las partes no logren ponerse de acuerdo respecto de la designación del presidente del tribunal de arbitraje, dicho presidente será designado por el Presidente de la Law Society of England (Sociedad Jurídica de Inglaterra).

b) El acuerdo con Alcan y la empresa mixta Jamalcan

El acuerdo entre el Gobierno de Jamaica y Alcan Ltd. (25 de septiembre de 1978) es parecido al acuerdo concertado entre Jamaica y Alcoa. Las principales diferencias son las siguientes:

i) El Gobierno adquirirá la totalidad de los terrenos minerales de Alcan a un valor contable neto de aproximadamente 7.5 millones de dólares.

ii) El Gobierno adquirirá una participación del 7% en las operaciones integradas de minería y refinación que tiene la Alcan en Jamaica a un valor contable

de 4.4 millones de dólares, pagaderos en diez cuotas anuales a un 8 1/2% de interés sobre los saldos pendientes de pago.

iii) Ambas partes aportarán sus respectivos intereses a una sociedad colectiva de empresa mixta que se llamará Jamalcan cuya capacidad nominal anual será de 1 095 000 toneladas de alúmina, de las cuales corresponderán al Gobierno 76 650 toneladas. Alcan será el socio gestor y Jamalcan sería dirigida por una junta de siete miembros en la que Alcan tendrá cinco directores y la Jamaica Bauxite Mining tendrá dos.

iv) El Gobierno comprará una participación del 7% en las empresas agrícolas de Alcan (carne de vacuno, productos lácteos y frutos cítricos) y Alcan seguirá dirigiendo las operaciones agrícolas.

v) El gravamen a la bauxita aplicable a Alcan se fijará en 7.5% hasta el 31 de diciembre de 1983.<sup>1/</sup>

vi) Todas las demás disposiciones son similares al acuerdo con Alcoa. Sin embargo, Alcan no puede eliminar en libros esa parte del gravamen a la producción que se considera equivalente a un impuesto sobre la renta de sociedades, porque Alcan es una compañía canadiense y por lo tanto no puede gozar de las ventajas ofrecidas a las compañías estadounidenses, en virtud de las Western Hemisphere Trading Concessions (concesiones comerciales del hemisferio occidental), por el Gobierno de los Estados Unidos. Por esta razón, el gravamen a la producción constituye una carga más pesada para Alcan que para las sociedades anónimas estadounidenses.

c) El acuerdo y la sociedad colectiva con Kaiser

Las principales condiciones del acuerdo en vigor a partir del 2 de febrero de 1977 son las siguientes:

i) Kaiser venderá al Gobierno de Jamaica por un valor contable de aproximadamente 15 millones de dólares los 48 000 acres de terrenos bauxíticos no necesarios para el funcionamiento de la planta. El Gobierno efectuará los pagos en diez cuotas anuales iguales con un 7% de cargo sobre el saldo pendiente de pago.

ii) Kaiser venderá el 51% de sus activos mineros al Gobierno de Jamaica por aproximadamente 11 millones de dólares al valor contable de amortización. El pago se hará en diez cuotas anuales iguales con una tasa de interés de 8 1/2% sobre el saldo pendiente de pago.

1/ Véanse los cambios indicados en la parte 1. c) supra.

iii) Kaiser recibirá derechos a un suministro durante 40 años suficiente para sus instalaciones de producción de aluminio en Gramercy y Baton Rouge en los Estados Unidos. A cambio de esos derechos, Kaiser Bauxite pagará anualmente el 7% del precio de compra del Gobierno por los terrenos bajo concesión minera.

iv) Kaiser pagará el gravamen a la producción de 7.5% sobre el precio efectivo medio del aluminio primario y tendrá derecho a una reducción anual de 0.5% sobre el gravamen a la producción, sujeta a la condición del nivel mínimo de producción de bauxita (3 millones de toneladas secas largas) y ventas mundiales de aluminio a base de bauxita de Jamaica de no menos de 500 000 toneladas cortas.

v) A fin de permitir que Kaiser reclame el descuento impositivo por concepto de obligaciones de impuesto sobre la renta de los Estados Unidos aplicable a las operaciones en Jamaica, se fija una utilidad nominal por tonelada seca larga de bauxita enajenada por Kaiser Bauxite, y no utilizada en la fabricación de alúmina en Jamaica, de la siguiente manera: una suma fija de 3.07 dólares más una suma variable fijada inicialmente en 1.92 dólares que se vincularía al precio básico del lingote de aluminio al 1º de enero de 1977.<sup>1/</sup> El impuesto sobre beneficios de sociedades pagadero al Gobierno de Jamaica en dinero estadounidense calculado sobre esta utilidad nominal se acreditará al gravamen a la producción, como se indicó anteriormente. Las regalías que ha de pagar Kaiser se fijan en 50 centavos de dólar jamaicano por tonelada seca larga pagaderos en dólares estadounidenses, si así se solicita.

vi) Se establecerá una nueva sociedad colectiva entre la Jamaica Bauxite Mining Ltd. (JBM - 51%) y la Kaiser Bauxite Company, denominada Kaiser Jamaica Bauxite Company, que realizará operaciones mineras en nombre de la Kaiser Bauxite. La sociedad colectiva tendrá una Junta Ejecutiva integrada por ocho miembros, cuatro de los cuales serán nombrados por la JBM y los otros cuatro, por la Kaiser Bauxite. Kaiser Bauxite actuará como socio gestor de conformidad con un acuerdo de gestión entre la sociedad colectiva y Kaiser Bauxite.

vii) En la medida en que la JBM sea en efecto un socio comanditario y las operaciones de la sociedad colectiva no difieran de las operaciones anteriores de la Kaiser Company en Jamaica, Jamaica recibirá el 14.68% sobre su capital desembolsado durante los primeros 15 años del acuerdo y el 10% a partir de entonces.

---

<sup>1/</sup> Se aplican arreglos similares a las otras compañías estadounidenses: Alcoa y Reynolds.



viii) Por un acuerdo minero entre la sociedad colectiva (Kaiser Jamaica Bauxite Company) y la Kaiser Bauxite Company, la sociedad colectiva realizará operaciones mineras para Kaiser a cambio de un cargo minero anual por tonelada que se determinará dividiendo los gastos de la sociedad colectiva por el número total de toneladas cargadas para su envío en nombre de Kaiser Bauxite en un año civil.

ix) El Gobierno tiene derecho a expandir la producción de bauxita por la sociedad colectiva siempre que reúna todos los fondos necesarios para financiar la adquisición de nuevas instalaciones. El Gobierno tomará para su propio uso o para la venta toda la bauxita producida como resultado de dicha expansión a un cargo minero determinado de la misma manera que el pagado por Kaiser Bauxite. Si el Gobierno aumenta la producción de la sociedad colectiva, pagará a Kaiser Bauxite una comisión anual por el uso de los activos de la sociedad colectiva pertenecientes a Kaiser Bauxite.

d) El acuerdo y la sociedad colectiva con Reynolds

El acuerdo entre el Gobierno de Jamaica y la Reynolds Metal Company (31 de marzo de 1977) es parecido al acuerdo con Kaiser. Las principales diferencias son:

i) Reynolds (Reynolds Jamaica Mines) venderá al Gobierno de Jamaica todas sus propiedades y bienes agrícolas, que comprenden 65 000 acres y tenían un valor contable neto de aproximadamente 7 300 000 dólares al 31 de diciembre de 1977. Además, Reynolds venderá sus inventarios agrícolas con un valor contable de aproximadamente 3 millones de dólares. Los bienes agrícolas de Reynolds incluyen grandes manadas de ganado, tanto vacuno como de otro tipo. Las condiciones de pago son análogas a las del acuerdo con Kaiser.

ii) La Reynolds Jamaica Mines venderá al Gobierno un 51% de su propiedad, instalaciones y equipo, al valor contable de aproximadamente 6 800 000 dólares, y retendrá el restante 49%. Las condiciones de pago por parte del Gobierno son similares a las del acuerdo con Kaiser.

iii) Las disposiciones de gravamen a la producción para el pago del impuesto sobre la renta, pagado en Jamaica y deducible en los Estados Unidos de América, son similares a las del acuerdo con Kaiser, salvo que la utilidad nominal por tonelada seca larga de bauxita enajenada por Reynolds y no utilizada en la elaboración de alúmina en Jamaica es menor que en el caso de la compañía Kaiser. Las utilidades por tonelada seca larga para los efectos del impuesto sobre la renta están compuestas por una cantidad fija de 3 dólares más una cantidad variable establecida en un dólar, al 1º de enero de 1977.

/iv) La

iv) La sociedad colectiva entre Jamaica Bauxite Mining (51%) y Reynolds Jamaica Mines Ltd. (49%) se llamará Jamaica Reynolds Bauxite Partners. Los arreglos son idénticos a los del acuerdo Kaiser, salvo que Jamaica Bauxite Mining recibirá sólo un 12% anual sobre sus inversiones por el uso de su 51% de participación en los activos mineros. En virtud de un contrato de gestión, Reynolds administrará las operaciones de la sociedad colectiva durante los siete primeros años y la Reynolds Jamaica Mines Ltd. recibirá la totalidad de la producción de bauxita de la sociedad colectiva a cambio de un cargo minero.

El comienzo oficial de las empresas mixtas y sociedades colectivas había tenido lugar a fines de 1979 (Jamalcan y Jamalco) y en febrero de 1980 (Kaiser Jamaica Bauxite Company y Jamaica Reynolds Bauxite Partners). La empresa pública JBM (Jamaica Bauxite Mining) disponía a fines de 1980 de unos 48 millones de dólares jamaicanos en fondos de inversión (al costo) en empresas mixtas y sociedades colectivas con las empresas transnacionales y ese mismo año llegaba a los 72 millones de dólares jamaicanos en ventas totales.<sup>1/</sup>

### 3. Cooperación y empresas mixtas con otros países de América Latina

En esta sección del informe se examinan las iniciativas y negociaciones del Gobierno de Jamaica para establecer acuerdos de ventas y de empresa mixta con países de la región tanto productores como consumidores.

#### a) La empresa mixta con Guyana y Trinidad y Tabago

El proyecto de establecer una capacidad regional de fundición como empresa mixta entre Trinidad y Tabago, Guyana y Jamaica, negociado desde 1974 entre los gobiernos de los tres países, debía llevarse a la realidad en dos etapas: la primera etapa consistiría en una fundición de 200 000 toneladas en Trinidad, basada en sus reservas de gas natural, y la segunda etapa consistiría en otra fundición de 200 000 toneladas en Guyana, basada en su potencial de energía hidroeléctrica. La alúmina tenía que ser suministrada por Jamaica y por Guyana. A los socios les correspondería un 33%, un 33% y un 34% de la propiedad del proyecto de fundición de Trinidad y las empresas transnacionales no participarían en el capital social,

---

<sup>1/</sup> Véase JBM Financial Statements (Estados financieros de la JBM), 31 de diciembre de 1980.

pero la compañía Kaiser se encargaría de su construcción. En el caso de la fundición de Guyana la propiedad se distribuiría de la siguiente manera: Guyana 52%, Trinidad 24% y Jamaica 24%.

La iniciativa, originada en el clima creado en 1974 por el nuevo gravamen a la producción de bauxita y el establecimiento de la Asociación Internacional de la Bauxita, no se materializó en el decenio de 1970. Después de que a principios de 1975 Jamaica anunció la propuesta de construir el complejo de alúmina-aluminio entre Jamaica, México y Venezuela,<sup>1/</sup> el Gobierno de Trinidad y Tabago expresó su desagrado y, finalmente, en 1977 adoptó la decisión de emprender el proyecto por cuenta propia, incluida una opción para que Guyana y Jamaica participaran y proporcionaran alúmina.

b) La empresa mixta con México

En 1975, los gobiernos de Jamaica y México celebraron negociaciones sobre un proyecto de empresa mixta, en virtud del cual Jamaica proporcionaría alúmina para una fundición de aluminio en México con una capacidad de alrededor de 160 000 toneladas de aluminio. En el acuerdo preliminar se estipulaba el establecimiento de dos compañías de empresa mixta: una que produciría alúmina en Jamaica (Javemex) y la otra que produciría aluminio en México (Jalumex). Jamaica tenía que participar con el 29% de la propiedad de la fundición mexicana Jalumex y México con el 51%, reservándose el restante 20% para otros socios, incluida una empresa transnacional que construiría la fundición. Por otra parte, México aceptó una participación de 29% en el proyecto de una refinería de alúmina en Jamaica (Javemex) en que la participación de Jamaica sería 51% y la de Venezuela el 10%, reservándose el restante 10% para otros socios que podrían ser una empresa transnacional o un tercer comprador contractual de alúmina, como Argelia.

La refinería de alúmina Javemex estaría ubicada en South Manchester y se preveía que se concluiría y empezaría a funcionar a fines del decenio de 1970. La construcción se encomendaría a una de las empresas transnacionales productoras de alúmina en Jamaica, probablemente Kaiser.

En 1978, el Gobierno de México se retiró de todos los acuerdos contractuales relacionados con el proyecto de fundición Jalumex debido a los problemas experimentados por ambos países en el financiamiento de sus participaciones en la empresa y un informe negativo de Alcan sobre el aumento de los costos de la

<sup>1/</sup> Véanse los puntos b) y c) infra.

/fundición mexicana.

fundición mexicana. Esta última empresa transnacional había sido seleccionada para contruir la fundición.

Como resultado de la decisión de México de retirarse del proyecto, Javemex dejó de existir y fue absorbida por la Jamaica Bauxite Mining Ltd, (filial de propiedad del Estado de la Jamaica National Investment Corporation). Esta decisión tuvo por finalidad retener la competencia técnica establecida dentro de la industria nacional más bien que desarmar la organización y despedir al personal calificado. Las iniciativas encaminadas a reactivar el proyecto de la refinería de alúmina de South Manchester están relacionadas en último término con los contratos de suministro a largo plazo entre Jamaica y los compradores no tradicionales. Estos se describirán más adelante con respecto a las negociaciones con Venezuela, Argelia, Hungría, la Unión Soviética y Noruega.

c) Acuerdo comercial con Venezuela

Venezuela había venido estableciendo una capacidad de fundición de aluminio que ascendería probablemente a unas 520 000 toneladas anuales, a mediados del decenio de 1980. La capacidad actual es de 112 000 toneladas anuales mediante una empresa mixta entre la compañía CVG de propiedad del Estado y la Reynolds Company, ubicada en Puerto Ordaz. La alúmina es suministrada por las refinерías estadounidenses de Reynolds y la energía hidroeléctrica, por una filial de propiedad total de la CVG. La segunda fundición -New Venalum, con una capacidad de 70 000 toneladas anuales- fue planeada para aumentar su producción hasta 280 000 toneladas anuales para 1982. Está situada en San Félix y pertenece en un 80% a la CVG mientras el restante 20% es compartido entre cinco compañías japonesas que tienen opciones sobre la mayor parte de la producción. Como el consumo interno de aluminio de Venezuela se calcula en aproximadamente 80.000 toneladas anuales, se convertirá en un importante exportador en los próximos años. Además, se han descubierto considerables yacimientos de bauxita en la zona de la Sierra de los Pijiguano, en el estado de Bolívar (con reservas totales que se calculan en 500 millones de toneladas con un contenido medio de aluminio de 48.9%). Sin embargo, los yacimientos de bauxita recién descubiertos de Venezuela no podrán empezar a producir hasta mediados o fines del decenio de 1980. Entretanto, existen planes para la construcción de una refinería de alúmina en Puerto Ordaz, con una capacidad inicial de un millón de toneladas anuales, basada en bauxita importada y construida por Interalumina con tecnología de Alusuisse. Esta última empresa transnacional está

/realizando también

realizando también un estudio relativo a la exploración de los yacimientos de bauxita y la viabilidad de la construcción de la refinera de alúmina mencionada. Es en este marco que deben considerarse los contratos de venta entre Jamaica y la CVG.

Las negociaciones entre Jamaica y Venezuela se iniciaron en 1975 y en esa época incluyeron la participación antes descrita en el proyecto de refinera de alúmina Javemex. En agosto de 1977, Jamaica y Venezuela firmaron un acuerdo de siete años en virtud del cual Jamaica se comprometía a proporcionar a Venezuela un total de un millón de toneladas de alúmina, con entregas anuales de 150 mil toneladas durante los seis primeros años y finalmente 100 000 toneladas en 1984.

El acuerdo de ventas entre Jamaica y Venezuela fue renegociado en 1979, en cuanto a las condiciones comparables con los precios ofrecidos por otros proveedores de alúmina de Venezuela: Metallgesellschaft, Billiton y Phillips Brothers, que actuaban como agentes de compra para la compañía estatal venezolana. Otra causa de la incertidumbre había sido la actitud poco cooperadora de Alcan respecto del acuerdo de reventa ("back to back" agreement) para producir y vender la alúmina destinada a Venezuela. A fines del decenio de 1970 Alcan disponía de suficiente capacidad ociosa para producir y entregar la alúmina necesaria a Venezuela (véase el cuadro 12).

#### 4. Cooperación con países socialistas y Argelia

Después del fracaso antes descrito de los proyectos de empresa mixta con otros países de la región, el Gobierno de Jamaica ha venido explorando las posibilidades de contratos a largo plazo sobre ventas de alúmina a mercados no tradicionales de la Unión Soviética, Hungría y Argelia.

En 1979 se suscribió un acuerdo a largo plazo con la Unión Soviética respecto de una venta de 250 000 toneladas de alúmina anuales, a partir de 1984, año en que la nueva planta de alúmina de South Manchester comenzaría a producir. Además, han sido reconfirmados acuerdos a largo plazo previamente negociados con Hungría y Argelia respecto de la venta de 150 000 toneladas anuales a cada uno de estos dos países, venta que también comenzará en 1984. De este modo, a partir de 1984 Jamaica entregaría anualmente unas 550 000 toneladas de alúmina a mercados no tradicionales, volumen que casi corresponde a la capacidad proyectada de la nueva refinera de alúmina.

/Ninguno de

Ninguno de estos acuerdos son todavía contractuales. Las necesidades de alúmina de Argelia dependen de la construcción de una fundición de 127 000 toneladas anuales que utilizará gas natural como combustible y se construirá con tecnología y créditos de la Unión Soviética en M'Sila, a unas 100 millas de Argel. Las compras a largo plazo de alúmina por parte de Hungría se relacionan también con los planes para ampliar la industria de aluminio de dicho país. Los compromisos de Hungría de comprar alúmina de Jamaica dependen del acuerdo de utilizar tecnología, maquinaria y equipos húngaros para la construcción de la nueva planta de South Manchester. Aluterv-FKI de Hungría, que realizaron el estudio de viabilidad del proyecto Javemez, son los diseñadores e ingenieros del proceso y las facilidades de crédito a las exportaciones húngaras ascenderían a 250 millones de dólares, incluido el suministro del equipo necesario. Además del crédito otorgado por Hungría como proveedor de instalaciones y equipo, sería necesario obtener un crédito adicional de otros 250 millones de dólares. Finalmente, en el caso del acuerdo a largo plazo con la Unión Soviética, aún tienen que resolverse importantes cuestiones relacionadas con el flete y los precios. El Gobierno de Jamaica había venido tratando de aumentar su marina mercante, mediante negociaciones con Noruega, a fin de sacar provecho de los contratos de alúmina a largo plazo.

Además de los acuerdos a largo plazo antes descritos, la Unión Soviética y Hungría deben comprar 150 000 y 50 000 toneladas anuales, respectivamente, durante cinco años, a partir de 1980. Como en el caso del acuerdo de ventas suscrito con Venezuela que se describió anteriormente, la alúmina que se venderá a la Unión Soviética y Hungría se debería obtener de las empresas transnacionales que mantienen actividades en Jamaica (acuerdos de reventa y arreglos de compartimiento de la producción con Alcoa y Alcan).

##### 5. Instituto de la Bauxita de Jamaica 1/

En la preparación, ejecución y supervisión de las políticas gubernamentales analizadas corresponde un papel muy importante al Instituto de la Bauxita de Jamaica (IBJ).

Hacia fines de 1972, el Gobierno había establecido una Comisión Nacional de la Bauxita integrada por especialistas de los sectores privado y público en diversas esferas: impuestos, derechos, comercio, finanzas, diplomacia y pedología.

---

1/ Basado en: Hu Gentles, "The Development of Jamaica Bauxite Institute", The JBI Journal, Vol. 1, N° 1, noviembre de 1980.

La tarea de la Comisión consistía en asesorar al Gobierno sobre la mejor manera de aumentar los beneficios de la industria para el país. Pronto se hizo evidente que la base de datos para llegar a recomendaciones acertadas era insuficiente. Si el Gobierno quería negociar con las compañías productoras de aluminio con algo que se acercara a una firmeza comparable necesitaba información de tal índole y en tal cantidad como jamás antes le había interesado, y precisaba ese tipo de información en forma permanente.

Las nuevas políticas iniciadas en 1974 necesitaban que se estableciera una organización permanente que se hiciera cargo y ampliara las bases echadas por la Comisión Nacional de la Bauxita. Se consideró que esta organización necesitaba mucho mayor flexibilidad que la que sería posible conseguir en la burocracia de la administración pública tradicional. Así fue como el Instituto de la Bauxita de Jamaica comenzó a funcionar a comienzos de 1976 y se registró como una compañía de responsabilidad limitada en agosto de ese año.

La labor del Instituto es supervisada por una junta designada por el Gobierno mientras que sus operaciones cotidianas son dirigidas por un Director Ejecutivo, a quien presentan informes seis jefes de divisiones (véase el diagrama de organización en el cuadro 13). A continuación se indican algunos de los rasgos salientes y logros del IBJ.

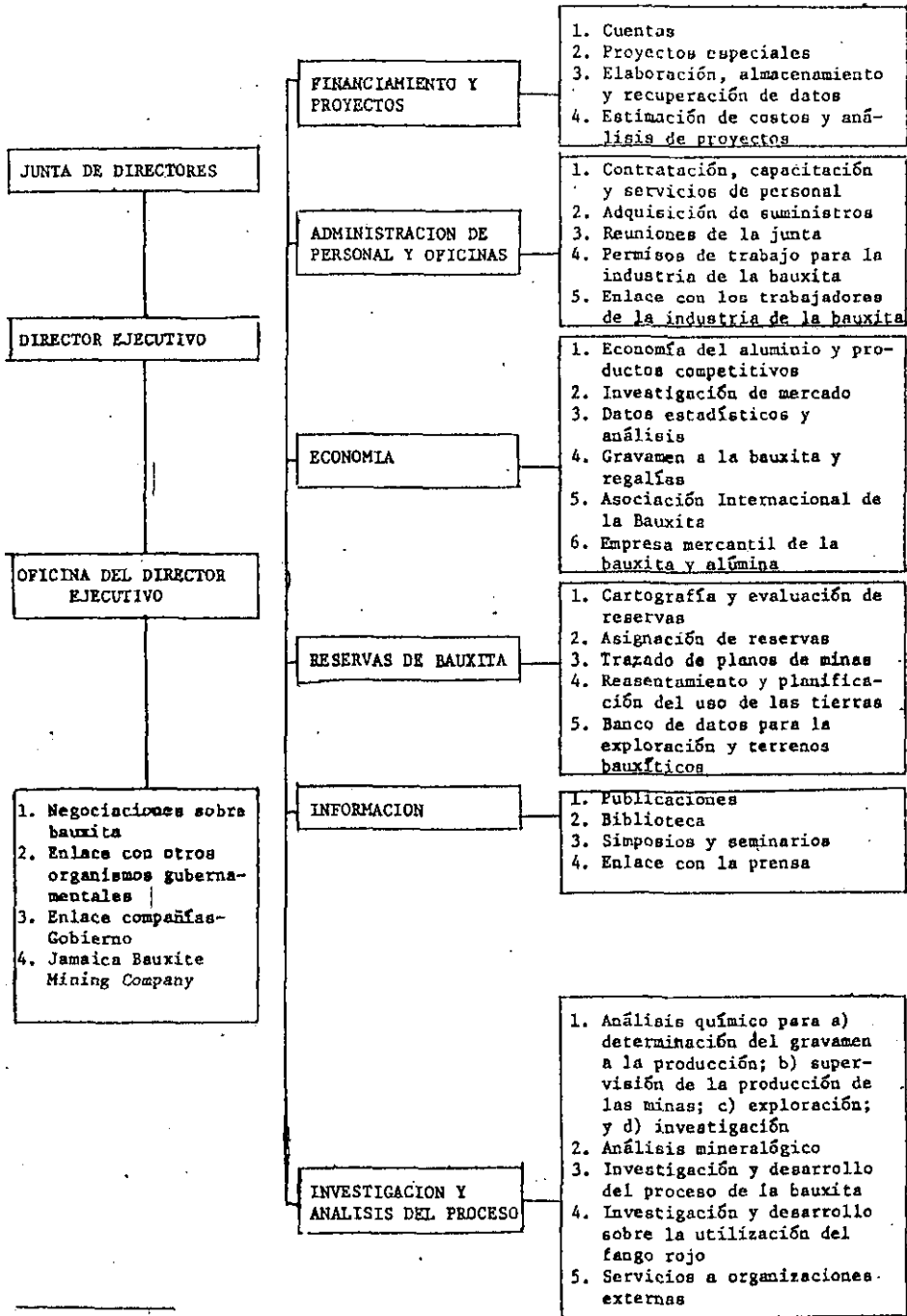
a) Cartografía y gestión de las reservas de bauxita

En el pasado, las empresas transnacionales que se dedicaban a la explotación de la bauxita y alúmina eran las únicas que sabían cuánta bauxita había en Jamaica y sólo en los terrenos que cada una de ellas controlaba. Cuando comenzaron las negociaciones en 1974, la información suministrada por las compañías sugería que las reservas totales ascendían a entre 600 000 y 800 000 toneladas. Al pasar al Estado el control de unos 200 000 acres de tierras de reserva, el IBJ, mediante levantamientos geológicos, cartografía y análisis de laboratorio, pudo establecer las reservas medidas de Jamaica en 2 000 millones de toneladas.

La gestión de las reservas comprende tres cuestiones esenciales: i) la asignación racional para la minería; ii) el traslado de asentamientos y caminos desde los terrenos metalíferos; iii) el uso óptimo de las tierras antes, durante y después de la minería.

Cuadro 13

INSTITUTO DE LA BAUXITA DE JAMAICA - DIAGRAMA DE ORGANIZACION



Fuente: IBJ.

/A menudo



A menudo la adquisición privada competitiva de las reservas había dado por resultado que las propiedades de una compañía estuvieran dispersas y que yacimientos de minerales quedaran divididos por las vallas que dividían la propiedad. Las desventajas para las compañías mineras eran evidentes. Desde el punto de vista del Gobierno la disparidad en el tamaño de las tenencias de diversas compañías constituía una desventaja dado que una compañía podía utilizar sus derechos de servidumbre como propietario de tierras para inmovilizar 100 años de reservas mientras que otra compañía sólo disponía de reservas para 10 años. Un segundo problema potencial consistía en que era posible que se utilizaran primero las reservas de más alta ley y que se dejaran atrás las menos atractivas. Además, algunas reservas estaban inmovilizadas en pequeñas tenencias de tierras de campesinos, villorios y caminos, como resultado de lo cual con frecuencia quedaba mineral valioso sin explotar después de que se clausuraba una zona minera.

Al agregar el Gobierno el derecho de servidumbre del dueño de la propiedad a su soberanía sobre el mineral, actualmente es posible asignar reservas dentro de la "zona de influencia" natural de cada compañía sin tomar en consideración los anteriores límites de las propiedades. Se preparan planes mineros entre el IBJ y las compañías con cinco años de anticipación, se puede abordar en conjunto el reasentamiento de los pequeños agricultores desplazados a fin de preservar comunidades, y las tierras de reserva se pueden destinar a un uso agrícola adecuado antes de la explotación minera y después, de ser posible.

No se sugiere que éstos sean rumbos totalmente nuevos. Las primeras leyes mineras habían exigido que se hiciera uso agrícola de las tierras que no se estuvieran explotando. La mayoría de las compañías había realizado con éxito actividades de ganadería y Alcan había elaborado un plan admirable de tenencia de tierras para los pequeños agricultores. La reglamentación minera había obligado también a las compañías a amontonar la tierra vegetal antes de proceder a las labores de minería y utilizarla para recuperar después las minas ya explotadas. Sin embargo, el aprovechamiento de las tierras en general y los métodos de reasentamiento en particular habían variado según la política y el personal de las diferentes compañías. Debido a la nueva dispensa todas las cuestiones de administración de las tierras de reserva se rigen por una política uniforme nacional que presenta ventajas económicas tanto para las compañías como para el Gobierno. Los problemas humanos de

/reasentamiento de

reasentamiento de los pequeños agricultores no han desaparecido en modo alguno, pero muchos antiguos y ásperos conflictos se han resuelto teniendo en cuenta tanto los imperativos sociales como los económicos.

b) Investigación sobre el proceso

Si bien la fuerza laboral jamaicana en la industria de la bauxita-alúmina constituía en cierto modo una aristocracia laboral dentro del país, los niveles de conocimientos técnicos seguían estando a nivel de artesano y la ingeniería, la investigación y la gestión estaban en su mayor parte a cargo de personal contratado en el extranjero. La transmisión de tecnología era lenta en estas esferas, lo que sin duda era una función de los mayores conocimientos técnicos necesarios. Sin embargo, el resultado era que el Gobierno no disponía de una fuente independiente de información cuando se encontraban en discusión cuestiones de tecnología. Los laboratorios del IBJ empezaron a eliminar esta deficiencia.

El problema inmediato era verificar la cantidad de mineral que se ocupaba en el proceso y cuánta alúmina se recuperaba en él ya que ésta era una de las bases para calcular el gravamen. Los métodos químicos húmedos de análisis pronto fueron complementados por análisis térmico diferencial, difracción por rayos X y otros métodos instrumentales. Además de la verificación de rutina para el gravamen, el laboratorio ha llevado a cabo los análisis de muestras esenciales para una adecuada evaluación de las reservas y se halla dedicado a labores más profundas relacionadas con las características generales de elaboración de las bauxitas de Jamaica y el tratamiento de los efluentes de fango rojo (residuos con cantidad apreciable de óxido de hierro). Esto es posible por la capacidad de simular diversas operaciones en la planta de alúmina.

c) Investigación económica y análisis financiero

Un ejemplo de la labor realizada en esta esfera es el pronóstico anual de los precios del lingote de aluminio. La exactitud del pronóstico tiene relación directa con los ingresos del Gobierno provenientes del gravamen a la producción de bauxita. El gravamen se paga trimestralmente mientras que el precio medio obtenido por las compañías por el lingote de aluminio durante un año determinado no puede conocerse a ciencia cierta hasta que haya concluido el año. A fines del año, se efectúan los ajustes correspondientes al pago insuficiente o al pago excesivo. Sin embargo, si el pronóstico de los precios del lingote es menor que el precio efectivo se negará al Gobierno el uso de los ingresos correspondientes

/hasta que

hasta que se efectúe el ajuste. A la inversa, si el pronóstico supera el precio efectivo, el Gobierno tendrá entonces que reembolsar ingresos que ya ha gastado y a las compañías se les habrá negado algún capital circulante hasta que se haga el ajuste. Variaciones de un centavo pueden equivaler a 3 o 4 millones de dólares en cualquiera de los dos casos. Los antecedentes del IBJ en la predicción de los precios de los lingotes constituye por consiguiente una prueba útil de la calidad de su labor económica y financiera.

En términos generales, el IBJ está elaborando análisis económicos y financieros, así como proyecciones de la industria y del comportamiento de las empresas transnacionales, y también está preparando negociaciones con las empresas transnacionales y las organizaciones gubernamentales de otros países productores y consumidores.

d) La organización y el uso de la información

Lo esencial para el éxito de la gestión del IBJ es la información. En definitiva, ella constituye su capital: información científica y económica acerca de una de las industrias más importantes y con mayores secretos. Recordando cuál era la situación hace sólo aproximadamente cinco años, ahora parece asombroso que los jamaquinos supieran tan poco, incluso al nivel más elevado, acerca de la disposición y calidad de las reservas de mineral de la isla, el puesto ocupado por Jamaica en relación con otros productores de bauxita, el estado de la industria del aluminio: sus mercados, su tecnología y sus costos. Hoy día no sólo puede el Gobierno de Jamaica negociar con las compañías productoras de aluminio desde una posición informada sino que puede buscar sus propios mercados y, con el tiempo, sus propias instalaciones.

La generación de información para la política gubernamental ha sido acompañada por un vigoroso programa de educación pública desde que se creó el IBJ, organizado por conducto de los medios de información, sindicatos de obreros, escuelas, etc. Finalmente, el IBJ se encuentra actualmente en condiciones de ofrecer servicios de asesoramiento a clientes distintos del Gobierno de Jamaica y, en realidad, ya ha ganado honorarios por concepto de un contrato en un país extranjero para evaluar las reservas de bauxita.

En el desarrollo y los logros del IBJ ha tenido gran importancia la Asociación Internacional de la Bauxita que, desde su establecimiento en 1974, tiene su sede en Kingston, Jamaica. A continuación se reseñan algunas de las características más destacadas de esta organización de países productores.

## 6. Asociación Internacional de la Bauxita 1/

### a) Objetivos y posición en la industria mundial

La Asociación Internacional de la Bauxita fue creada en 1974 mediante el Acuerdo de Conakry, en el que se expusieron, entre otros, los objetivos que espera alcanzar la organización. En esencia, estos objetivos son los siguientes:

- fomentar el desarrollo ordenado y racional de la industria de la bauxita/alúmina/aluminio en los países miembros;
- asegurar para los países miembros utilidades justas y razonables por concepto de la explotación de sus recursos bauxíticos, teniendo presente los intereses de los consumidores;
- finalmente, proteger los intereses de los países miembros en relación con la industria de la bauxita/alúmina/aluminio (y las empresas transnacionales que ejercen dominio sobre esta industria).

Se puede ilustrar la importancia potencial de la AIB en la industria mundial del aluminio por la posición que ocupan en conjunto los once países miembros 2/ en el total de las posibles reservas mundiales de bauxita (72%); la producción mundial de bauxita y alúmina (75% y 47% en 1979, respectivamente); y las exportaciones mundiales de bauxita (90% en 1978) (véanse los cuadros 14 a 16).

### b) Métodos de operación en la fijación de precios de la bauxita y alúmina

Cabe señalar antes que nada que la Asociación no ha adoptado jamás decisiones perentorias en materia de fijación de precios que sus miembros estén obligados a llevar a la práctica. La organización siempre ha formulado recomendaciones que, en teoría, los países participantes no están obligados a seguir.

Las recomendaciones de la AIB sobre fijación de precios sólo se aplican a la bauxita de calidad básica, definida desde el mismo comienzo como mineral que contiene un 45% de alúmina disponible y un 4% de sílice reactiva. Por consiguiente, los precios recomendados son precios mínimos cif que, a fin de que sean acatados por los países miembros, deben ser reajustados primero en relación a la bauxita de calidad básica.

---

1/ Basado en: M. Souare, Director de Economía y Estadísticas - Secretaría de la AIB, "The IBA is not a cartel", IBA Review, Vol. 6, Nº 3, enero-marzo de 1981.

2/ Véase su enumeración en el cuadro 16 infra.

Cuadro 14

AIB: PARTICIPACION EN LAS RESERVAS MUNDIALES DE BAUXITA (1980)

(Miles de toneladas métricas)

Grupo de países	Volumen y porcentaje	Reservas medidas totales	% de las reservas medidas totales	Reservas posibles totales	% de las reservas posibles totales	Reservas mundiales	
						Volumen	%
Mundo		16 267	48.4	17 344	51.6	33 611	100
Países de la AIB		11 257	46.7	12 833	53.3	24 090	72
Países que no pertenecen a la AIB		5 010	52.6	4 511	47.4	9 521	28

Fuente: AIB.

Cuadro 15

AIB: PRODUCCION DE BAUXITA Y ALUMINA (1975-1979)

(Miles de toneladas)

		1975	1976	1977	1978	1979	
	Mundo	77 058	80 460	84 583	83 527	87 817	
Bauxita	AIB	Volumen	54 970	58 470	62 308	62 228	65 499
		%	71	73	73	74	75
	Países no pertenecientes a la AIB	Volumen	22 088	21 990	22 597	21 393	22 318
		%	29	27	27	26	25
Alúmina	Mundo	-	22 663	25 186	25 144	26 034	
	AIB	Volumen	-	10 166	11 144	11 276	12 249
		%	-	44.8	44.2	44.8	47.4
	Países no pertenecientes a la AIB	Volumen	-	12 502	14 042	13 868	13 690
		%	-	55.2	55.8	55.2	52.6

Fuente: AIB.

Cuadro 16

AIB: PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE BAUXITA (1974-1978)

(Miles de toneladas métricas)

		1974	1975	1976	1977	1978
Australia		7 672.2	7 965.7	6 858.7	7 306.4	6 422.1
Ghana		398.3	320.4	260.0	275.0	330.0
Guinea		3 961.0	7 269.0	9 281.8	10 100.0	9 168.0
Guyana		2 139.5	2 154.0	1 809.0	1 659.0	1 563.0
Haití		667.5	514.0	615.4	587.7	587.7
Indonesia		1 261.0	973.4	872.0	1 138.0	911.1
Jamaica		8 004.0	5 482.3	6 284.0	6 090.0	6 195.0
República Dominicana		1 489.0	909.9	627.2	760.0	756.6
Sierra Leona		741.0	655.0	600.0	700.0	700.0
Suriname		4 273.9	2 249.4	1 881.5	2 114.0	2 500.0
Yugoslavia		1 611.3	1 283.0	1 023.9	909.0	676.1
Total de la AIB	Tonelaje	30 607.4	29 776.1	30 113.2	31 639.1	29 809.6
	% de las exportaciones mundiales	86.4	90.4	91.5	91.2	90.3
Países no pertenecientes a la AIB	Tonelaje	4 821.8	3 163.3	2 803.66	3 052.1	3 199.2
	% de las exportaciones mundiales	13.6	9.6	8.5	8.8	9.7
Mundo (toneladas)		35 429.2	32 939.4	32 916.9	34 691.2	33 008.8

Fuente: AIB, sobre la base de informaciones del Banco Mundial.

/Un sistema

Un sistema preciso de premio y multa posibilita que cada país miembro determine el precio cif que se aplicará a sus exportaciones de bauxita de conformidad con las recomendaciones de la Asociación. La determinación del precio mínimo que cobrarán los distintos países miembros exige la comparación de la calidad del mineral exportado con la de la bauxita de calidad básica y el cálculo de los premios y multas indicados sobre la base de una comparación de los contenidos de alúmina disponible y sílice reactiva. El método adoptado supone la determinación de las diferencias de contenido, expresadas en puntos porcentuales, entre la bauxita de calidad básica y el mineral exportado, calculando el valor de las variaciones en puntos porcentuales por sobre o por debajo del nivel básico y sumando o restando estos valores al precio mínimo recomendado a fin de llegar al mínimo aplicable para cada país durante el período en que se basó la recomendación.

La AIB sólo recomienda precios mínimos, lo que significa que los miembros gozan de considerable libertad, siempre que vendan su bauxita a un precio por encima -y no por debajo- del precio cif mínimo recomendado.

Cada recomendación se hace sobre la base de estudios numerosos y sumamente detallados sobre todos los aspectos relacionados con los precios y mercados en la industria de la bauxita/alúmina/aluminio; en realidad, la Asociación sólo recomienda precios que el mercado pueda tolerar. Hasta ahora, dichas recomendaciones, formuladas anualmente, se han limitado a los mercados norteamericano y europeo.

En un esfuerzo por proteger el ingreso de sus miembros contra la inflación y las fluctuaciones de precios, la Asociación adoptó en 1979 el principio de la indización de los precios de la bauxita, y posteriormente de los de la alúmina, al precio medio del lingote de aluminio primario con ley del 99.5% publicado por el Mercado Americano de Metales (American Metal Market). Este sistema se fundamenta en un precio mínimo adoptado para la bauxita, que corresponde a un precio del lingote de 59 centavos por libra, por debajo del cual se recomienda a los países miembros que no vendan su bauxita independientemente de cualquier reducción del precio del lingote. Este precio mínimo fue fijado para 1981 en 30.00 dólares (un aumento respecto del nivel anterior de 24.00 dólares). En los cuadros 17 y 18 se indican las diversas recomendaciones sobre precios formuladas por la AIB a partir de 1976.

Cuadro 17

AIB: PRECIO MINIMO RECOMENDADO POR TONELADA DE BAUXITA EXPORTADA

Año	
1976	a/ 2 precios mínimos fob: 15 y 20 dólares
1977	Precio cif de 24 dólares (mercado norteamericano únicamente)
1978	Precio cif de 24 dólares (mercado norteamericano únicamente)
1979	2% del precio medio del lingote de aluminio
1980	b/ 2% del precio medio del lingote de aluminio
1981	b/ 2% del precio medio del lingote de aluminio

Fuente: AIB.

- a/ En 1976, los países miembros se dividían en dos categorías. El primer grupo, integrado por Guinea, Guyana, Jamaica, Haití, República Dominicana, Suriname y Yugoslavia, tenía un precio mínimo fob recomendado de 20 dólares por tonelada de bauxita exportada, mientras que el segundo grupo, que comprendía a Ghana, Sierra Leona y Australia, aceptaba un precio mínimo de 15 dólares por tonelada.
- b/ A partir de 1979, los precios de la bauxita han sido indizados al precio del lingote de aluminio primario. En términos reales, los correspondientes precios mínimos cif de la bauxita, calculados cada trimestre por la Secretaría, fueron los indicados en el cuadro 18.

Cuadro 18

PRECIOS MINIMOS CIF RECOMENDADOS PARA 1979 Y 1980  
(Dólares estadounidenses por tonelada)

Año	Producto	Bauxita (2% del precio del lingote)				Alúmina (14%-16% del precio del lingote)			
		1 <sup>er</sup> tri	2 <sup>o</sup> tri	3 <sup>er</sup> tri	4 <sup>to</sup> tri	1 <sup>er</sup> tri	2 <sup>o</sup> tri	3 <sup>er</sup> tri	4 <sup>to</sup> tri
1979		25.37	26.24	26.93	29.15				
1980		29.80	30.94	30.86	33.46	208.61- 238.41	215.58- 247.51	216.05- 246.92	234.21- 267.66

Fuente: AIB.

/Desde 1980,



Desde 1980, la AIB ha venido recomendando una escala de precios cif para la alúmina. El precio mínimo se fijó en una escala del 14% al 16% de la cotización del lingote en 1980 y entre 16% y 19% en 1981. En el caso de la bauxita, así como en el de la alúmina, estos precios se han aplicado desde 1979 a todos los mercados, salvo el Japón (véase el cuadro 18).

c) Limitaciones de la AIB

Los países miembros de la AIB han hecho todo lo posible por acatar estas recomendaciones, que fueron formuladas en beneficio de ellos. Sin embargo, estos precios recomendados jamás han perturbado las operaciones de la industria de la bauxita/alúmina/aluminio y, en ciertos casos, incluso se podría decir que han sido favorables para las empresas transnacionales, cuya posición financiera ha continuado mejorando en los últimos años.1/

Cabe señalar asimismo que las recomendaciones de precios de la AIB no siempre son acatadas por las empresas transnacionales o por los países productores de bauxita, a diferencia de la situación imperante en la industria del petróleo en que los precios fijados por la OPEP son acatados no sólo por las compañías petroleras sino también por los países productores.2/ Por consiguiente, si bien es cierto que la OPEP desempeña un papel destacado en la fijación de los precios del petróleo, no se puede decir que la AIB desempeñe el mismo papel en la industria de la bauxita.3/

---

1/ Véase la parte 2 del capítulo III infra.

2/ A veces los precios fijados por los países productores de petróleo difieren levemente de los precios establecidos por la OPEP. Sin embargo, lo importante es que todos los países aumentan sus precios cada vez que la OPEP decide un aumento de precios.

3/ De acuerdo con la prensa especializada, "las empresas transnacionales han considerado a la AIB como un tigre de papel, debido a su incapacidad para ponerse de acuerdo sobre cuestiones fundamentales, tales como una política de fijación de precios" (véase Latin America Commodities Report, CR-82-09, 7 de mayo de 1982).

### III. CONCLUSIONES: CAPACIDAD DE NEGOCIACION Y DISTRIBUCION DE GANANCIAS A COMIENZOS DEL DECENIO DE 1980

#### 1. Capacidad de negociación

##### a) Principales objetivos de política y resultados

Los principales objetivos de las políticas y negociaciones de Jamaica con las empresas transnacionales productoras de aluminio durante la segunda mitad del decenio de 1970, analizados a fondo anteriormente, fueron los siguientes: a) producir la redistribución de las ganancias de la industria de la bauxita y alúmina en favor de la economía del país, mediante la imposición del gravamen a la producción de bauxita; b) fortalecer la soberanía de Jamaica sobre su recurso natural más importante y la capacidad negociadora del Gobierno con respecto a las empresas transnacionales, mediante la nacionalización de los terrenos bauxíticos de propiedad de las empresas transnacionales y el establecimiento de empresas mixtas con las principales empresas transnacionales, permitiendo así un mayor desarrollo industrial local con participación del sector público en el patrimonio neto y la producción; c) disminuir la dependencia unilateral respecto de los sistemas de empresas transnacionales diversificando las vinculaciones de la industria local (en producción y comercialización, tecnología, inversión y finanzas), mediante el establecimiento de empresas mixtas con otros países de América Latina y cooperación y comercio estables con socios y mercados "no tradicionales".

A comienzos del decenio de 1980, estas metas principales se han alcanzado sólo parcialmente. Los principales logros fueron: un aumento considerable de los ingresos de divisas del Gobierno provenientes del gravamen a la bauxita y, por lo tanto del valor retornado a la economía; 1/ readquisición de los terrenos que no se encontraban en explotación en la industria de la bauxita y la posibilidad de mejorar su uso agrícola; mayor conocimiento por parte del Gobierno sobre los aspectos técnicos y económicos de la industria resultantes principalmente del

---

1/ Véase el punto 2. infra.

/establecimiento y

establecimiento y desarrollo del Instituto de la Bauxita de Jamaica y la empresa pública Jamaica Bauxite Mining Company (JBM), y su supervisión del desarrollo de la industria; y, finalmente, alguna comercialización directa de alúmina a la Unión Soviética y Venezuela (235 000 toneladas a ambos mercados en 1980, lo que corresponde al 10% de las exportaciones totales de alúmina del país).

Por otra parte, al comienzo del decenio de 1980 la capacidad negociadora global del Gobierno de Jamaica parecía estar en peores condiciones que a mediados del decenio de 1970. Ante todo, el flojo desempeño de la economía de Jamaica en el período 1973-1980 1/ condujo a su mayor dependencia de la industria de la bauxita en cuanto a producto interno bruto e ingresos fiscales y por concepto de exportaciones (véase el cuadro 19). Esta dependencia estructural se agravó con la declinación de la producción de bauxita y alúmina originada por las reacciones negativas de las principales empresas transnacionales productoras de aluminio ante las nuevas políticas de Jamaica. Aunque oficialmente aceptaron el gravamen impuesto a la producción de bauxita y, tras algunas demoras, el establecimiento de empresas mixtas con el Gobierno, su principal estrategia consistió en "desvincularse" más de las fuentes jamaíquinas de bauxita y alúmina y diversificarse hacia los nuevos países importantes en los mercados de la bauxita y la alúmina: Australia, Guinea y, potencialmente, el Brasil. (Durante los años 1970 la participación en la producción mundial de bauxita experimentó las siguientes variaciones: Australia aumentó su participación del 15% al 31%, Guinea de 4% al 14% y el Brasil de 0 a 2%, mientras que Jamaica disminuía su participación del 20% al 14% en el mismo período.)2/

El progresivo alejamiento de cuatro importantes empresas transnacionales (Alcam, Alcoa, Kaiser y Reynolds) del mercado jamaíquino de la bauxita y la alúmina, en la segunda mitad del decenio de 1970, se puede apreciar claramente

---

1/ En el período 1973-1980 el producto interno bruto total y per cápita disminuyó en 18% y 25%, respectivamente, y en 1980 el déficit de balance de pagos y el endeudamiento exterior total correspondieron al 10% y al 77%, respectivamente, del producto interno bruto de ese año (véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980, citado en el cuadro 19).

2/ Véase V. Brown, L. Cooke y W. Hughes, "The Emerging Powers in the Aluminium Industry: Australia, Brazil and Guinea", J.B.I. Journal, vol. I, N° 2, julio de 1981.

Cuadro 19

JAMAICA: CONTRIBUCION DE LA INDUSTRIA DE LA BAUXITA Y  
ALUMINA A LA ECONOMIA  
(1970-1980)

Año	Participación porcentual en el total:		
	Producto interno bruto <u>a/</u>	Exportaciones de bienes	Ingresos fiscales corrientes
1970	6.9	65.6	8.7 <u>b/</u>
1978	7.5	74.1	25.8
1980	8.5	75.9	25.1

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980 (E/CEPAL/G.1191), mayo de 1982.

a/ Participación del sector minero total, en el cual la industria de la bauxita y alúmina participa con alrededor del 90%.

b/ 1973.

en el cuadro 20 (véanse los indicadores 1 y 2). Mientras las tres empresas transnacionales (excluida Reynolds) aumentaban considerablemente su producción de aluminio primario en todo el mundo manteniendo tasas de explotación relativamente elevadas,<sup>1/</sup> su aprovisionamiento de bauxita y alúmina de Jamaica ha venido disminuyendo y dejando una considerable capacidad no utilizada de sus filiales en ese país.<sup>2/</sup> Evidentemente el Gobierno, pese a su participación en empresas mixtas con las cuatro empresas transnacionales, no estaba en condiciones de invertir esta tendencia negativa ya que desempeñaba un papel limitado de "socio comanditario".

Desgraciadamente, la "desvinculación" unilateral de las empresas transnacionales productoras de aluminio respecto de Jamaica no ha sido compensada, por lo menos hasta los primeros años del decenio de 1980, por las empresas mixtas originalmente proyectadas y por la cooperación con los gobiernos de otros países en desarrollo o socialistas. A pesar de los estudios de viabilidad en perspectiva y de las múltiples negociaciones con los gobiernos de Trinidad y Tabago, Guyana, México, Venezuela y Hungría, la proyectada cooperación en materia de refinería de alúmina y fundición de aluminio no se materializó y cada uno de los distintos países, originalmente interesado en el desarrollo de la "autodeterminación colectiva", siguió su propio camino.

b) Factores de la capacidad negociadora

Después de examinar estos resultados negativos de algunas de las iniciativas jamaicanas de mediados del decenio de 1970, surge la pregunta acerca de los factores de la capacidad de negociación que en esa época no se habían tomado en cuenta, o habían sido subestimados, y dieron por resultado más tarde los resultados negativos que se conocen. Desde luego, resulta difícil determinar con precisión todos esos factores debido al breve lapso transcurrido desde los acontecimientos analizados y la limitación propia del presente estudio en los aspectos económicos de este caso. Sin embargo, la evaluación previa y el debate en curso en Jamaica <sup>3/</sup> permiten algunas conclusiones preliminares y tentativas.

---

<sup>1/</sup> Esto ocurrió a pesar de la recesión económica mundial y fue causado por la vigorosa demanda de metales livianos relacionada con los crecientes costos de la energía (por ejemplo, en la industria automotriz).

<sup>2/</sup> Incluida la Reynolds cuyas actividades en Jamaica disminuyeron más en términos relativos que lo que disminuyeron en términos globales (véanse los indicadores 1 y 2 del cuadro 20).

<sup>3/</sup> Por ejemplo, véase Carlton E. Davis, "Some problems in managing Jamaica's bauxite resource", JBI, 1981.

Cuadro 20

CUATRO EMPRESAS TRANSNACIONALES IMPORTANTES EN LA INDUSTRIA DEL ALUMINIO: INDICADORES ECONOMICOS EN TODO EL MUNDO Y EN JAMAICA (1974-1980)

Unidad	ALCAN			ALCOA			KAISER			REYNOLDS			Total de las cuatro empresas transnacionales									
	1974	1977	1980	1974	1977	1980	1974	1977	1980	1974	1977	1980	1974	1977	1980							
			1974 =100			1974 =100			1974 =100			1974 =100										
1. <u>Producción</u>																						
a) Aluminio primario en todo el mundo	000' ton	1 138	1 106	1 302	114	1 795	1 666	1 863	104	824	844	992	120	1 090	908	974	89	4 847	4 524	5 131	106	
b) Jamaica	"	2 695	1 802	2 481	92	1 922	1 142	1 217	63	4 081	3 691	3 559	87	3 307	2 554	2 500	76	12 275	9 189	9 757	79	
i) Bauxita	"	1 133	763	1 038	92	532	380	468	88	-	-	-	-	-	-	-	-	1 665	1 143	1 506	90	
ii) Alúmina	"																					
2. <u>Tasa de explotación</u>																						
a) En todo el mundo	%	92	89	91	..	99	85	88	..	97	86	99	..	104	87	93	..	98a/	87a/	92a/	..	
b) Jamaica	%	100	76	92	..	100	68	88	..	97	85	85	..	89	67	81	..	95b/	79b/	84b/	..	
3. <u>Índice de precio efectivo medio</u>																						
a) Lingote y productos en todo el mundo	1974=100	100	133	..	217	100	149	..	212	100	148	..	222	100	147	..	221	100	144	..	218	
b) Bauxita de Jamaica	1974=100	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	100	187	..	295	
4. <u>Ingresos totales</u>																						
a) Empresas transnacionales	Mill.US\$	2 427	3 058	5 264	217	2 750	3 433	5 196	189	1 773	2 234	3 351	189	2 049	2 392	3 748	183	8 999	11 117	17 559	195	
b) Gobierno de Jamaica (impuestos) c/	"	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	185	186	206	111	
Porcentaje de ingresos de las empresas transnacionales	%	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2	2	1	..	
5. <u>Ingreso neto de las empresas transnacionales</u>	Mill.US\$	182	205	542	298	175	195	470	269	111	112	248	223	114	86	180	158	582	598	1 440	247	
Ingreso del Gobierno de Jamaica = 100	%	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	32	31	14	..	

Fuente: The IBJ Journal, vol. I, N° 2, julio de 1981 y otras informaciones del IBJ.

a/ La capacidad total de explotación de las cuatro empresas transnacionales era 4 933, 5 215 y 5 581 miles de toneladas, respectivamente.

b/ Bauxita únicamente e incluidas ALPART y Revere (1974, la última). La tasa total de explotación en alúmina era 93%, 72% y 86%, respectivamente.

c/ Gravamen a la producción y regalías (en dólares estadounidenses).

En primer lugar, la imposición del gravamen a la producción de bauxita, la nacionalización de las tierras bauxíticas pertenecientes a las empresas transnacionales y la participación mayoritaria en los activos mineros se originaron en el derecho soberano del Gobierno de disponer de los recursos naturales del país de la manera que considerara más adecuada para el bienestar de la nación. En este sentido, las medidas gubernamentales no eran negociables con las empresas transnacionales y constituían su "capacidad para crear incertidumbre, perturbar una industria en que la planificación y la previsibilidad constituyen las ventajas críticas derivadas de las operaciones en gran escala e integradas".1/ La base del vigoroso poder de negociación del Gobierno, en esa época, era la gran inversión que las empresas transnacionales productoras de aluminio tenían inmovilizada en Jamaica y su dependencia respecto de los recursos de bauxita y alúmina de Jamaica.2/ Conscientes de esta situación, las empresas transnacionales no abandonaron Jamaica y se limitaron a reducir al mínimo los costos de las políticas del Gobierno negociando para obtener una disminución de la tasa de gravamen, el máximo de compensación por las tierras y activos comprados por el Gobierno y el control administrativo exclusivo de las nuevas empresas mixtas.

El debilitamiento de la capacidad de negociación del Gobierno en los últimos años del decenio de 1970, reflejado en la menor participación de Jamaica en el abastecimiento de bauxita y alúmina a las empresas transnacionales y en que prácticamente no recibió ninguna nueva inversión desde 1974, estuvo obviamente relacionado con varios acontecimientos, algunos de ellos imposibles de predecir y de un carácter coyuntural (la recesión económica mundial, la intranquilidad industrial, problemas de producción y tecnología en Jamaica, etc.). Sin embargo, el principal factor que influyó en las estrategias y el comportamiento de las empresas transnacionales parece haber sido la disminución de la competitividad de la industria jamaicana de la bauxita y alúmina en lo que se refiere tanto al riesgo político percibido como a los costos de producción (energía).

---

1/ Véase Joan A. Lipton, Bauxite in Jamaica: ownership and control in a partially nationalized industry, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin, Technical Papers Series - Nº 21, 1979.

2/ Véase la parte 3. del capítulo I y el cuadro 3 supra.

i) La percepción del riesgo político por las empresas transnacionales

La percepción del riesgo político al que se ven expuestas las empresas transnacionales fabricantes de aluminio en los países productores del Tercer Mundo se puede ilustrar con algunas opiniones de un destacado consultor industrial estadounidense, partidario de las estrategias de las empresas transnacionales:<sup>1/</sup>

"Se necesita una respuesta más efectiva de las empresas multinacionales y los gobiernos de sus países de origen a la retórica del Tercer Mundo. Asimismo, es necesario fomentar la aparición en el Tercer Mundo de un liderazgo más objetivo y realista que adopte políticas más duraderas para atraer las enormes inversiones de las empresas multinacionales y de los gobiernos que desean que se respeten los acuerdos bilaterales de inversiones... Al establecer el gravamen a la bauxita de 1974, Jamaica quebrantó todos los acuerdos sobre impuestos y precios que se habían alcanzado en forma tan laboriosa y ventajosa durante los 18 años en que presté servicios a ese Gobierno. Jamaica también faltó a sus obligaciones con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, del Banco Mundial. No había razón alguna para criticar el comportamiento de las compañías que se dedican a la explotación de la bauxita... Finalmente, es conveniente para estos países y la AIB que las políticas impositivas y de fijación de precios respecto de la bauxita, alúmina y energía eléctrica no tengan por finalidad obtener la rápida maximización de los ingresos gubernamentales en el corto plazo sino más bien a niveles de largo plazo que no pueden ser rígidamente formulados de antemano sino que deben evolucionar gradualmente a medida que los países compiten para recibir nuevas inversiones de la industria del aluminio... Las recomendaciones de la AIB son poco prácticas y discriminatorias al proponer precios de la bauxita hasta un 50% más elevados para los países de fuera de América del Norte. Esos precios están en pugna con las condiciones efectivas del mercado en diversos países y en realidad no son seguidos por importantes miembros de la AIB, tales como Guinea, Indonesia y Australia. Incluso si se eligiera un precio uniforme de referencia para el metal, como el precio de exportación

---

<sup>1/</sup> Véase Samuel Moment, Consultor, Bauxite: Toward Stabilization in the Turbulent 1980s, 1981, documento no publicado facilitado por la Secretaría de la AIB.



mundial de Alcan, no satisfaría las necesidades de gravar con impuestos y fijar precios a la bauxita y alúmina para fomentar el desarrollo en el Brasil, Australia, Guinea y otros países. Del mismo modo, la fijación de precios de la AIB no tiene ningún significado para países que están ofreciendo años de exención del impuesto sobre la renta para atraer nuevos proyectos. Cuando las utilidades están exentas de impuestos, el precio de la AIB no tiene pertinencia para fines de transferencia dentro de las empresas multinacionales ni para las ventas a terceras partes". Los juicios antes citados ofrecen una clara justificación de la preferencia de las empresas transnacionales fabricantes de aluminio por concentrar la expansión de sus filiales y sus nuevos proyectos de inversión en países con un riesgo político relativamente menor y desarrollo estable en perjuicio de los países "turbulentos" del Caribe.<sup>1/</sup> En cambio, cabe esperar que las respuestas flexibles del Gobierno de Jamaica <sup>2/</sup> ante las reacciones de las empresas transnacionales, y especialmente la renegociación del gravamen a la producción de bauxita iniciada en 1979, creen los incentivos necesarios y las nuevas garantías que persuadan a las compañías productoras de aluminio a recuperar los anteriores niveles de producción y, con el tiempo, iniciar nuevos proyectos de inversión en Jamaica.<sup>3/</sup>

ii) Competitividad económica

La pérdida de la competitividad de Jamaica en lo que se refiere a los costos de producción de la bauxita, y especialmente de la alúmina, representa evidentemente el factor más destacado de la erosión de la capacidad de negociación del Gobierno. Como Jamaica depende casi por completo del petróleo combustible importado para atender a sus necesidades en materia de energía, el aumento sustancial y constante de los precios de los combustibles significó un fuerte golpe

---

<sup>1/</sup> Otros países del Caribe, además de Jamaica, experimentaron también una disminución de su producción de bauxita y alúmina durante el decenio de 1970 (véanse los casos de Guyana, Haití, la República Dominicana y Suriname en el cuadro 16 supra).

<sup>2/</sup> Véase Carlton E. Davis, "Evolving Flexible Responses to Changing Conditions in the World Aluminium Industry", Proceedings of Bauxite Symposium, N° 4, antes citado.

<sup>3/</sup> Los resultados de estos esfuerzos todavía no se podían percibir a mediados de 1982 ya que la disminución de la demanda mundial de aluminio condujo a una menor producción en las filiales de todas las empresas transnacionales en Jamaica durante 1981 y el primer semestre de 1982, lo que hace prever una considerable reducción de la producción en 1982.

para la balanza de pagos del país y, especialmente, para los costos de producción de la industria de la bauxita-alúmina. Como se puede apreciar en el cuadro 21, la participación de los combustibles minerales en la cuenta total de importaciones de Jamaica aumentó del 6% en 1970 al 39% en 1980. En este último año, la industria de la bauxita y alúmina consumió más de la mitad de todo el combustible consumido en el país. Finalmente, el empeoramiento de la relación de intercambio de la industria de la bauxita y alúmina puede ilustrarse por el hecho de que en 1970 el precio unitario de la bauxita era 35% más alto que el precio comparativo del petróleo diez años más tarde, en 1980, esta relación se había invertido completamente; el precio unitario de la bauxita correspondía a sólo el 31% del precio del petróleo (véase el cuadro 21, indicador 3). Como resultado, la participación de la energía en los costos totales de producción de alúmina se elevó a aproximadamente 35-40%.1/ Es evidente que los países productores de bauxita con recursos de energía barata, como Australia y el Brasil, tienen una decisiva ventaja comparativa con respecto a Jamaica.2/ En este marco las empresas transnacionales productoras de aluminio consideran que el gravamen a la bauxita de Jamaica, que otros importantes países productores no introdujeron, constituye otra desventaja de Jamaica en materia de costos.

iii) Falta de recursos financieros locales

La disminución de la competitividad de la industria de la bauxita y alúmina de Jamaica sin duda influyó también en el resultado de los proyectos de empresa mixta con otros países latinoamericanos. Por otra parte, el fracaso de dichos proyectos, por lo menos temporal, al parecer se debió a otras razones también. La principal fue evidentemente la falta constante de recursos autóctonos junto a necesidades considerables de tecnología y costo de inversión, falta de capacidad para analizar y ejecutar proyectos, etc. Todo esto se agravó con los efectos negativos de la recesión económica mundial en los países en desarrollo.

---

1/ Véase Latin America Commodities Report, CR-82-09, 7 de mayo de 1982.

2/ Según la misma fuente, el Primer Ministro de Jamaica, Sr. E. Seaga, sugirió a las compañías que redujeran por lo menos en una tercera parte el costo de la energía empleada en la producción de alúmina en Jamaica cambiándose a la utilización de carbón. Alcoa reaccionó declarando que una expansión de su refinería basada en el caldeo con carbón sólo sería viable si también se hacía la conversión de las operaciones existentes, costo que el Gobierno tendría que sufragar.

Cuadro 21

JAMAICA: CONSUMO DE COMBUSTIBLE EN EL SECTOR DE LA BAUXITA Y ALUMINA  
(1979-1980)

	1970	1978	1979	1980
1. Total de importaciones de combustibles minerales				
a) Millones de dólares jamaicanos	..	197	335	470
b) Porcentaje de las importaciones totales de bienes	6.4	22.8	33.4	39.3
2. Consumo de combustible por el sector de la bauxita y alúmina				
a) Millones de barriles	..	7.7	7.9	7.9
b) Porcentaje del consumo total de combustible	..	47.0	48.0	50.7
3. Precio de la bauxita como porcentaje del precio del petróleo	134.7	45.0	37.1	30.6

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980, e IBJ.

/En el

En el caso de Jamaica, el Fondo para el Desarrollo, creado originalmente con el objetivo de utilizar los rendimientos considerables del gravamen a la producción para financiar la expansión local de la industria de la bauxita y alúmina, tuvo que ser utilizado para solucionar un cuantioso déficit de balanza de pagos. Finalmente, hubo algunos indicios de que las empresas transnacionales, presentes en los países participantes en la preparación de proyectos, ejercieron alguna influencia negativa también, presentando a los Gobiernos informes "pesimistas" sobre la viabilidad de los proyectos.<sup>1/</sup> Evidentemente, la colaboración y mayor participación de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, podrían ayudar en el futuro a resolver estos problemas promoviendo también un clima de confianza mutua para la necesaria participación de las empresas transnacionales productoras de aluminio en la ejecución de proyectos mineros y metalúrgicos comunes emprendidos conjuntamente por los países en desarrollo.

## 2. Distribución de las ganancias

Los cambios que se produjeron en la distribución de ganancias entre las empresas transnacionales y la economía de Jamaica se pueden apreciar en la estimación que figura en el cuadro 22. Debido a la imposición del gravamen a la producción de bauxita, los ingresos del Gobierno derivados de la industria de la bauxita y alúmina aumentaron, entre 1973 y 1974, de 24 a 167 millones de dólares jamaíquinos, es decir, se septuplicaron. En el mismo período, su participación en el valor de las exportaciones de bauxita y alúmina aumentó del 11% al 35%. A fines del decenio de 1970 la participación del Gobierno disminuyó 27%, lo que refleja obviamente los efectos de la renegociación de las tasas de gravamen en 1979. Si se tienen en cuenta otros pagos locales efectuados por las empresas transnacionales (es decir, sueldos y salarios, suministros, materiales y servicios locales), puede estimarse que el valor retornado total en los ingresos de exportación de bauxita y alúmina aumentó del 50% en 1973 al 72% en 1977 para luego,

---

<sup>1/</sup> Véase nuevamente C. Davis, "Some problems in managing...", documento citado anteriormente.

Cuadro 22

JAMAICA: ESTIMACION DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL VALOR  
RETORNADO DE LA INDUSTRIA DE LA BAUXITA Y ALUMINA a/  
(Millones de dólares jamaicanos)

	1973	1974	1977	1 9 8 0	
				1973 = 100	
1. Exportaciones de bauxita y alúmina	227.3	481.4	489.2	1 340.3	589.7
2. Componentes del valor retornado					
a) Gravamen a la producción	-	161.5	163.4	360.6	223.3 <u>b/</u>
b) Impuesto sobre las sociedades <u>c/</u>	20.7	-	-	-	
c) Regalías	3.4	7.0	5.4	5.8	170.6
Total parcial	24.1	167.5	168.8	366.4	1 520.3
d) Sueldos y salarios	48.9	49.1	65.7	108.2	221.3
e) Suministros, materiales y servicios	41.8	46.0	116.3	319.0 <u>d/</u>	763.1
Total parcial	90.7	95.1	182.0	472.2	520.6
Total del valor retornado	114.8	262.6	350.8	838.6	730.5
En porcentaje de las exportaciones de bauxita y alúmina	50.5	54.5	71.7	62.6	
3. Volumen de las exportaciones (1973 = 100.0)					
a) Bauxita	100.0	108.1	85.1	..	82.4
b) Alúmina	100.0	116.7	83.3	..	100.0
4. Precio medio de la bauxita (1973 = 100.0)					
a) Nominal	100.0	118.5	222.2	..	350.2
b) Real <u>e/</u>	100.0	102.8	134.2	..	148.6

Fuente: IBJ y CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980, antes citado.

a/ Excluidas las corrientes financieras debido a la no disponibilidad de datos estadísticos de las compañías.

b/ 1974 = 100.

c/ Incluido en el gravamen a la producción a partir de 1974.

d/ Calculado con la misma participación de las exportaciones que en 1977.

e/ Deflactados por el índice de precios mundiales.

/en 1980,

en 1980, bajar al 63%.1/ El aumento del valor retornado a la economía de Jamaica habría sido evidentemente mucho mayor si la producción de bauxita y alúmina hubiese mantenido o sobrepasado los niveles máximos de 1974. El valor (constante) de la producción minera que no se hizo efectiva entre 1975 y 1980 -calculado como la diferencia entre la producción efectiva y la de 1974- equivalió a un promedio de 2.5% del producto interno bruto en dicho período. En términos de producto nacional bruto, la proporción hubiera bajado al 1.6%, debido a las remesas de utilidades que la mayor producción habría ocasionado. A pesar de la cuantía de estas pérdidas, fueron compensadas con creces por el valor total (constante) del gravamen a la bauxita recaudado durante el período. En efecto, los ingresos por concepto del gravamen excedieron el valor de la producción perdida en casi 37% y fueron más del doble de la proporción que habría permanecido en Jamaica. Sin embargo, como se indicó anteriormente, estos recursos no fueron empleados para ampliar la capacidad de producción de la industria minera ni se utilizaron directamente en proyectos de desarrollo, como se había pretendido al principio. En lugar de ello, el curso de los acontecimientos hizo necesario que los ingresos provenientes del gravamen se utilizaran para financiar parte del déficit fiscal.2/

Finalmente, si se vuelve a examinar el cuadro 20 (véanse los indicadores 3 a 5) se puede observar que en el período 1974-1980 el aumento de los ingresos globales y los ingresos netos de cuatro importantes empresas transnacionales productoras de aluminio con actividades en Jamaica (Alcan, Alcoa, Kaiser y Reynolds) fue mucho mayor que el aumento de los ingresos del Gobierno de Jamaica provenientes del gravamen a la bauxita y a las regalías (en 95% y 147%, respectivamente, en comparación con el aumento de 11% correspondiente al Gobierno). Al mismo tiempo, estos últimos participaron con sólo 1%-2% en los ingresos totales de las empresas transnacionales y su participación en el ingreso neto de las cuatro empresas transnacionales disminuyó del 32% en 1974 al 14% en 1980.

---

1/ Estos niveles del valor devuelto están evidentemente sobreestimados ya que, debido a la no disponibilidad de datos, en ellos no se han tenido en cuenta las corrientes financieras externas de las empresas transnacionales. Como no se había emprendido ninguna inversión nueva en el período que se examina, el saldo de dichas corrientes probablemente fue negativo para Jamaica.

2/ Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980, antes citado, p. 581.

Esta comparación provisional confirma la conclusión previa en el sentido de que las empresas transnacionales transfirieron todos los costos más elevados resultantes del aumento de la tributación al precio del aluminio y productos conexos aumentando notablemente sus propios ingresos totales e ingresos netos. De este modo, de hecho no se produjo la redistribución de ganancias entre las empresas transnacionales y el gobierno del país productor, sino que se perjudicó a los consumidores de productos de aluminio (incluidos los consumidores de países en desarrollo). Sin embargo, esta opción de política de los gobiernos de los países productores que procuran conseguir el aumento de las ganancias procedentes de sus recursos naturales mediante una política impositiva y la negociación con las empresas transnacionales parece ser, por lo menos en la actualidad, más eficiente que la de la negociación multilateral en el marco de los acuerdos internacionales de productos básicos. Por otra parte, el caso de Jamaica, analizado en el presente estudio, confirma también que sólo la cooperación conjunta y la acción coordinada de los países productores podrá lograr el aumento real de las ganancias a mediano y largo plazos.

