COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.11.2008
COM(2008) 699 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

LA INICIATIVA DE LAS MATERIAS PRIMAS: CUBRIR LAS NECESIDADES FUNDAMENTALES EN EUROPA PARA GENERAR CRECIMIENTO Y EMPLEO

{SEC(2008) 2741}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

LA INICIATIVA DE LAS MATERIAS PRIMAS: CUBRIR LAS NECESIDADES FUNDAMENTALES EN EUROPA PARA GENERAR CRECIMIENTO Y EMPLEO

Introducción

Las materias primas son esenciales para un funcionamiento sostenible de las sociedades modernas. El acceso a las materias primas minerales y su obtención a unos precios asequibles son fundamentales para un buen funcionamiento de la economía de la UE. Sectores como la construcción, las industrias química, automovilística y aeroespacial, la maquinaria y el equipamiento, que aportan un valor añadido total de 1 324 000 millones EUR y proporcionan empleo a aproximadamente 30 millones de personas (véase el anexo 1) dependen del acceso a las materias primas.

Si bien los costes crecientes de la energía y la alta dependencia de la UE de las importaciones energéticas son temas ya candentes en la agenda política, aún no han recibido la atención debida retos comparables en relación con determinadas materias primas no energéticas. Por una parte, la UE posee muchos yacimientos de materias primas. Sin embargo, su exploración y extracción sufren una competencia creciente de distintos usos de la tierra y de un medio ambiente dotado de una elevada regulación, así como limitaciones tecnológicas para el acceso a los yacimientos de minerales. Por otra parte, la UE depende en gran medida de las importaciones de materias primas de importancia estratégica, que son objeto creciente de distorsiones del mercado. En el caso de los metales de alta tecnología, puede considerarse esta dependencia decisiva considerando su valor económico y los graves riesgos de suministro que entrañan. Y al mismo tiempo, es posible garantizar los suministros de materias mejorando la eficiencia de los recursos y su reciclaje.

La garantía de un acceso fiable y sin distorsiones a las materias primas constituye un factor de importancia creciente para la competitividad de la UE que, por tanto, resulta fundamental a efectos del éxito de la asociación de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Esta dependencia tan señalada de la UE respecto a determinadas materias primas pone de relieve una necesidad aún más acuciante de tender hacia una economía con un aprovechamiento más eficiente de los recursos y un desarrollo sostenible[1]. Por tanto, debemos forjar una respuesta política más coherente a escala de la UE, como se propuso en el Consejo de mayo del 2007[2]. La presente Comunicación es un paso en esta dirección, que se basa en un análisis exhaustivo[3] llevado a cabo por la Comisión y los resultados de una consulta pública[4] celebrada en 2008. La Comunicación tiene por objeto asimismo ayudar a la UE a adoptar un enfoque común en los debates internacionales sobre materias primas que han comenzado en el marco de las Naciones Unidas[5] y del G8[6].

---

1 El desarrollo sostenible cubre aspectos económicos, sociales y medioambientales: COM(2005) 658.

2 Doc. 10032/07.

3 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la extracción en la UE [SEC(2007) 771].

4 http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm

5 Informe sobre las inversiones en el mundo de 2007.

Si bien la presente Comunicación se centra en los minerales no energéticos, el análisis subyacente y las medidas propuestas, especialmente en relación con las distorsiones en el comercio con terceros países, se aplican en gran medida a otras materias primas no energéticas (como la madera), que se enfrentan a restricciones de suministro y amenazas a la competitividad similares debidas a distorsiones del mercado.

1. ANÁLISIS DE LA OFERTA Y DEMANDA DE MATERIAS PRIMAS NO ENERGÉTICAS

1.1. La situación de suministro en Europa oscila entre el autoabastecimiento y una gran dependencia de las importaciones

La UE es autosuficiente en *minerales de construcción*, especialmente, en agregados, y es una productora mundial destacada de yeso y de piedra natural. La disponibilidad de agregados de fuentes regionales o locales es esencial para el desarrollo económico teniendo en cuenta las limitaciones logísticas y los gastos de transporte. Asimismo, la UE es el mayor o el segundo productor del mundo de ciertos *minerales industriales*, aunque sea un importador neto de la mayor parte de ellos (véase el anexo 2, cuadro 1). Pero la UE depende en gran medida de las importaciones de *minerales metálicos*, ya que su producción interna se limita a un 3 % aproximadamente de la producción mundial (véase el anexo 2, figura 1 y cuadro 2).

Además de las materias primas primarias, la UE tiene también una gran dependencia de las *materias primas secundarias.* El uso de chatarra reciclada ha aumentado significativamente en las últimas décadas y representa hoy entre el 40 % y el 60 % de la producción metalúrgica de la UE. No obstante, el acceso a la chatarra entraña dificultades crecientes en Europa; durante los últimos ocho años, las importaciones a la UE de chatarra de metales preciosos y no férricos ha disminuido en torno a un 40 %, paralelamente a un aumento de las exportaciones superior al 125 %, motivo de una escasez en el mercado y de incrementos de precios. Se observa una tendencia similar respecto a las exportaciones de chatarra férrica. Esto se debe, en parte, a que muchos productos que han alcanzado el fin de su vida útil no entran en los canales de reciclaje previstos, sino que se envían ilegalmente fuera de la UE, de manera que se produce una pérdida de valiosas materias primas secundarias ligada a una repercusión medioambiental negativa.

La UE tiene una gran dependencia de las importaciones de *metales de «alta tecnología»* como el cobalto, el platino, el titanio y las tierras raras. Estos metales, de los que a menudo se necesitan únicamente cantidades muy reducidas, tienen una importancia creciente para el desarrollo de productos de gran complejidad desde un punto de vista tecnológico, con un número de funcionalidades en aumento. La UE no logrará cambiar el rumbo hacia una producción sostenible basada en productos no nocivos para el medio ambiente sin estos metales de alta tecnología. Estos metales desempeñan además un papel fundamental en el desarrollo de «tecnologías medioambientales» innovadoras que potencian la eficiencia energética y reducen las emisiones de gases invernadero. Los coches de hidrógeno requieren catalizadores de platino. Los coches híbridos necesitan baterías de litio, y para la producción actual de la industria aeronáutica son indispensables las superaleaciones de renio (véase el anexo 2, cuadro 3).

---

[6] El G8 ha presentado unas recomendaciones en las que destaca la necesidad de sostenibilidad y transparencia en el ámbito de la exploración y explotación de materias primas.

Hay tres razones fundamentales por las que algunas de estas materias, como el platino y el indio, resultan decisivas: en primer lugar, tienen una importancia económica sustancial en sectores clave; en segundo lugar, la UE se enfrenta a graves riesgos de suministro junto con, por ejemplo, una gran dependencia de las importaciones y un nivel elevado de concentración en determinados países; y por último, actualmente faltan sustitutos a estos metales. La UE ya sufrió una crisis de suministro en 2000, cuando el auge de los teléfonos móviles despertó una demanda repentina de tantalio. Es previsible que un caso así se repita con más frecuencia en el futuro debido a los múltiples usos de estas materias, por lo que no pueden excluirse temporadas con escasez de suministro.

China, África, Sudamérica, Rusia y Australia son los principales proveedores de estas materias primas de alta tecnología a Europa (véase el anexo 3). El hecho de que algunas fuentes importantes de materias primas estén situadas en partes del mundo sin un sistema de mercado o con problemas de inestabilidad política o económica presenta riesgos especiales.

Puesto que las perspectivas de mercado a largo plazo crearán condiciones favorables a nuevos proyectos de minería y reciclaje en todo el mundo, es importante que la UE no pierda esta oportunidad de aprovechar mejor sus capacidades internas o desarrollar sustitutos. Si bien hay algunos ejemplos de nuevas iniciativas en el campo de la minería en Suecia, Finlandia y algunos de los nuevos Estados miembros, todavía se registran limitaciones en la aplicación del marco regulador nacional y comunitario actual que ponen en peligro el desarrollo futuro de las industrias extractivas en la UE. Dado que el sector de las materias primas no energéticas debe trabajar en lugares que poseen yacimientos de minerales conocidos y viables comercialmente, se requieren estrategias para salvaguardar el acceso a estos yacimientos con vistas a un uso futuro.

Las estrategias destinadas a mejorar la eficiencia de los recursos, el reciclaje y la reutilización son importantes para abordar el desarrollo social y económico en el contexto de un acceso restringido a los recursos y una gran dependencia de la importación. La ventaja del reciclaje reside en su contribución a la eficiencia energética, especialmente en el caso de los metales cuya producción a partir de materias primas secundarias (la chatarra) presenta una eficiencia energética claramente mayor que la materia prima primaria.

Se presentan grandes oportunidades económicas si somos capaces de superar una serie de barreras al desarrollo de los mercados del reciclaje[7]. Las barreras incluyen una falta de información sobre la calidad de los materiales reciclados y costes significativos de búsqueda y transacciones, ya que resulta particularmente difícil para compradores y vendedores encontrarse e incluso conocer la existencia del otro. Otra barrera es una gestión inadecuada de los residuos y de sus sistemas de recogida en los Estados miembros. Por ejemplo, en el caso de los envases de aluminio, los índices de reciclaje pueden variar entre un 30 % y un 80 % entre los Estados miembros, dato que resulta indicativo del potencial sin explotar de mejoras en la eficiencia de los materiales que existe para la economía.

1.2. La UE se enfrenta a cambios fundamentales en los mercados mundiales

Desde una perspectiva geológica general, no hay indicios de una carestía física inminente respecto a la mayor parte de las materias primas en el mundo. No obstante, la disponibilidad geológica no implica necesariamente el acceso a estas materias primas para las empresas de la

[7] *Improving Recycling Markets* (Mejora de los mercados de reciclaje), OCDE (2006).

UE. De hecho, los cambios destacados que se están produciendo en los mercados mundiales amenazan la competitividad de la industria europea.

1.2.1. Disponibilidad y evolución de precios de las materias primas

Los mercados internacionales de metales y minerales siguen un patrón cíclico basado en la oferta y la demanda (véase el anexo 4, figura 1). Desde el inicio del siglo actual, una fuerte e imprevista alza en la demanda que obedeció, básicamente, al marcado crecimiento de las economías emergentes, provocó que los precios de los metales se triplicasen entre 2002 y 2008. En particular, China supuso más del 50 % del crecimiento en el consumo mundial de metales para la industria entre 2002 y 2005. Si bien los efectos actuales de la crisis financiera están provocando una ralentización del aumento en la demanda mundial de materias primas, se prevé que los niveles de crecimiento de los países emergentes mantengan en el futuro una presión elevada en la demanda de estas materias. Aun cuando los gastos de exploración de materias primas hayan registrado incrementos recientemente (véase el anexo 4, figura 2), se prevé que la velocidad y la escala del aumento en la demanda den lugar a una oferta inferior a ésta, fenómeno que los economistas denominan «superciclo».

1.2.2. Nuevas estrategias industriales y riesgos de disfunción de los mercados mundiales

Muchas economías emergentes siguen cada vez más estrategias en el sector industrial encaminadas a proteger su base de recursos en beneficio de sus industrias transformadoras. Este hecho se refleja en la proliferación de medidas estatales que distorsionan el comercio internacional de materias primas, entre las que cabe citar impuestos y contingentes para la exportación, subvenciones, determinación de precios, sistemas de doble precio y normas de inversiones restrictivas. Se ha determinado la existencia de más de cuatrocientas cincuenta restricciones a la exportación respecto a más de cuatrocientas materias primas distintas —por ejemplo, metales, madera, productos químicos, y pieles y cueros— (véase el anexo 4, cuadro 1). Cabe citar China, Rusia, Ucrania, Argentina, Sudáfrica y la India entre los principales países que aplican este tipo de medidas a la vez que se benefician, en muchos casos, de un acceso al mercado comunitario exento de derechos o con derechos reducidos respecto a productos acabados vinculados, de manera que sitúan a muchos sectores industriales de la UE en una posición de desventaja competitiva.

Asimismo, los países emergentes siguen estrategias en relación con países ricos en recursos con la finalidad obvia de asegurarse un acceso privilegiado a las materias primas. A título de ejemplo, China y la India han aumentado sustancialmente su compromiso económico con África en los últimos años; en el caso de China, este compromiso incluye proyectos importantes de infraestructuras y una participación activa en actividades de exploración y extracción de materias primas en países como Zambia (cobre), la República Democrática del Congo (cobre y cobalto), Sudáfrica (mineral de hierro), Zimbabue (platino), así como Gabón, Guinea ecuatorial y Camerún (madera).

Además, la demanda se ve afectada por un aumento en la concentración en lo tocante a los países productores, y por la concentración e integración vertical en el caso de las empresas, situación que puede crear problemas de acceso a las materias primas (véanse el anexo 4, figura 3, y el anexo 5). Por ejemplo, actualmente tres empresas productoras controlan un 75 % del comercio por vía marítima del mineral del hierro. Estas tendencias pueden crear un riesgo de disminución de la competencia, con la consiguiente alza de precios para los usuarios de la industria transformadora. Las empresas transformadoras gestionan estos riesgos mediante una

acumulación de existencias o contratos a largo plazo, o bien aplican una estrategia de integración vertical con empresas mineras.

Más del 50 % de las principales reservas de minerales se encuentran en países con una renta nacional bruta *per capita* igual o inferior a 10 USD diarios, hecho que ofrece nuevas oportunidades a estos países en desarrollo ricos en recursos, especialmente en África (véase el anexo 6), de aumentar significativamente su renta nacional, puesto que muchos de ellos presentan aún altos índices de pobreza o de bajo crecimiento. Sin embargo, algunos estos países se enfrentan a conflictos violentos, a veces atizados por la competencia por el control de los recursos naturales, y otros adolecen de falta de gobernanza, especialmente en lo que respecta al reparto de los ingresos obtenidos gracias a dichos recursos. Además, estos países experimentan a menudo dificultades para negociar con las empresas mineras extranjeras que obedecen a una información discrepante sobre el valor de los yacimientos y a unos recursos administrativos insuficientes. En algunos casos, han surgido problemas respecto a las prácticas de las empresas en lo concerniente a la protección del medio ambiente y los derechos laborales y, en otros, resulta preocupante la repercusión del endeudamiento de los países en algunos contratos públicos con empresas privadas.

2. LA RESPUESTA POLÍTICA: UNA ESTRATEGIA INTEGRADA

Países industrializados como Japón y los Estados Unidos han reconocido su dependencia básica respecto a determinadas materias primas, y están aplicando políticas concretas para salvaguardar su suministro. Los Estados Unidos, por ejemplo, han definido las materias primas se consideran estratégicamente relevantes y conservan unas determinadas reservas de materias primas fundamentales para su industria de defensa. Japón también se ha preocupado de velar por el acceso a las materias primas (véase el anexo 7). Si bien algunos Estados miembros siguen políticas específicas, no hay de momento una respuesta integrada a escala de la UE para asegurar un acceso suficiente a las materias primas a precios correctos y sin distorsiones. Proponemos, por tanto, que la UE consensúe una estrategia integrada sobre materias primas. Una estrategia de esta índole debe basarse en los tres pilares siguientes:

(1) garantizar el **acceso a las materias primas** de los mercados internacionales en las mismas condiciones que otros competidores industriales;

(2) establecer las **condiciones marco** adecuadas en la UE para potenciar un suministro sostenible de materias primas de fuentes europeas;

(3) fomentar una eficiencia de recursos general y promover el reciclaje para **reducir el consumo de la UE de materias primas primarias** y disminuir su dependencia relativa de las importaciones.

Además, la Comisión recomienda la determinación, como acción prioritaria de una estrategia europea integrada, de las materias primas fundamentales para la UE. A este respecto, propone, en estrecha colaboración con los Estados miembros y otras partes interesadas, el establecimiento de una lista común de materias primas fundamentales. Una evaluación preliminar pone de relieve la alta vulnerabilidad de la UE respecto a determinadas materias primas (véase el anexo 8).

2.1. Primer pilar: el acceso a materias primas en los mercados mundiales a precios no distorsionados

La UE debe aplicar activamente una **diplomacia en el campo de las materias primas** a fin de garantizar el acceso a las mismas, lo que incluye una coordinación y coherencias mejores y más efectivas en las políticas exteriores de la UE (relaciones exteriores, comercio y desarrollo). También implica una coordinación a escala de la UE en la gestión de asociaciones estratégicas[8] y diálogos políticos con terceros países asociados, economías emergentes y sus agrupaciones regionales, siguiendo principios de «interés mutuo». En particular, con las regiones siguientes:

– con África, reforzando el diálogo y las acciones en el ámbito de acceso a las materias primas y en la gestión de recursos naturales y la infraestructura de transporte, en el marco de la aplicación de la Estrategia Conjunta y el Plan de Acción 2008-2010;

– con economías emergentes ricas en recursos naturales como China y Rusia, potenciando el diálogo, también con objeto de eliminar medidas causantes de distorsión;

– con países dependientes de los recursos como los Estados Unidos y Japón, determinando intereses comunes y proyectando acciones conjuntas y posiciones comunes en foros internacionales, por ejemplo, proyectos conjuntos con el Instituto Geológico estadounidense *(US Geological Survey)* en ámbitos abiertos a la cooperación internacional.

Además, la UE debe promover una mayor **cooperación internacional.** La Comisión promoverá la sensibilización en foros como el G8, la OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)[9], y buscará posibilidades de cooperación con organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Ello incluye conversaciones sobre la minería en alta mar, en la región ártica[10] y en torno a la seguridad de las rutas comerciales internacionales para las materias primas[11]. La Comisión se ha comprometido también a apoyar el cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre responsabilidad social de las empresas[12] y continuará respaldando iniciativas internacionales destinadas a fomentar la trasparencia en el sector extractivo tales como el Sistema de certificación del proceso Kimberly y la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI). La Comisión también considerará contribuir a la EITI++[13].

Considerando sus importantes repercusiones en materia de seguridad estratégica, la Estrategia Europea de Seguridad, que está siendo revisada actualmente por el Consejo, debería tener plenamente en cuenta el objetivo de un acceso seguro a las materias primas no energéticas.

---

8 Entre los socios estratégicos de la UE se encuentran Brasil, Canadá, China, la India, Japón, Rusia y EE.UU.

9 Sin excluir al Grupo Internacional de Gestión Sostenible de los Recursos.

10 La Comisión está preparando actualmente una Comunicación sobre el Ártico.

11 La política marítima de la UE proporciona un marco destinado a promover el liderazgo europeo en asuntos marítimos internacionales y abordar estas cuestiones de una manera integrada y global.

12 COM(2006) 136.

13 La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas *«Plus Plus»* (EITI++), iniciativa del Banco Mundial que complementa a la EITI, persigue desarrollar las capacidades nacionales para gestionar el auge de los precios de las materias primas y canalizar los flujos crecientes de ingresos hacia la lucha contra la pobreza, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo y las enfermedades.

El acceso a las materias primas primarias y secundarias debería constituir una prioridad en la **política comercial y reguladora de la UE.** La política comercial y reguladora puede mejorar el acceso a las materias primas de las siguientes maneras:

– La UE debe promover nuevas normas y acuerdos sobre un acceso sostenible a las materias primas donde sea necesario y velar asimismo por el cumplimiento de los compromisos internacionales a escala multilateral y bilateral, incluidas las negociaciones de acceso a la OMC, los acuerdos de libre comercio, el diálogo regulador y los acuerdos no preferenciales. En este contexto, la Comisión reforzará sus actividades dirigidas a lograr una mayor disciplina respecto a las restricciones a la exportación y una normativa mejorada contra las subvenciones en el marco de la OMC.

– La UE debe trabajar para lograr la eliminación de las medidas distorsionadoras del comercio que adopten terceros países en campos importantes para el acceso a las materias primas. La UE actuará enérgicamente frente a medidas que violen las normas de la OMC o los acuerdos bilaterales utilizando todos los mecanismos e instrumentos a su alcance, incluido el cumplimiento de las obligaciones mediante la solución de diferencias. Más en general, la UE intervendrá frente a un uso proteccionista de las restricciones a la exportación por parte de terceros países. Al determinar sus acciones, la UE tomará como prioridad las restricciones a la exportación que causen los mayores problemas a las industrias usuarias de la Comunidad o que ofrezcan a las industrias transformadoras nacionales de los terceros países una ventaja competitiva desleal en los mercados internacionales.

– La UE debe velar por que se actúe frente a cualquier distorsión en el coste de las materias primas resultante de aplicar sistemas de doble precio u otros mecanismos del mercado del país exportador y se neutralice la misma en el contexto de las investigaciones antidumping. Otros medios de atajar las distorsiones al comercio en el acceso a las materias primas o sus efectos a escala de empresa transformadora, tales como las exportaciones de productos transformados a precios objeto de dumping, consisten en recurrir más y de modo más efectivo al Reglamento sobre las barreras al comercio y los instrumentos de defensa comercial (salvaguardia y antisubvención).

– La UE debe tomar las medidas adecuadas para garantizar que los diversos instrumentos de política comercial, incluidos los acuerdos de comercio preferencial y las asociaciones de acceso a los mercados de la UE, se aplican en consonancia con el objetivo de lograr mercados de materias primas abiertos y que funcionen correctamente, en particular procurando la coherencia entre la apertura del mercado comunitario (p. ej., los aranceles aduaneros) y las medidas restrictivas adoptadas por terceros países.

– Además de las trabas externas al suministro de materias primas, la UE debe seguir examinando el régimen de aranceles aduaneros comunitario para velar por la coherencia con la evolución en la demanda de la UE de materias primas y, en particular, estudiar maneras de reducir las restricciones a la importación de materias primas, incluidos los recursos renovables, que requiera la industria para la fabricación de otros productos como los productos químicos. En lo referente a las materias primas renovables, esto debe desarrollarse paralelamente a las normas de sostenibilidad y certificación aplicables al caso.

– En caso de detectarse acuerdos contrarios a la competitividad o una concentración de mercados, la Comisión seguirá aplicando plenamente las normas de competencia de la UE.

La Comisión seguirá supervisando los avances mediante la elaboración de informes anuales de situación sobre la puesta en práctica de los aspectos comerciales a partir de contribuciones de las partes interesadas, en su caso.

Muchas materias primas importantes se encuentran en países en desarrollo de África o de otros continentes. Hay una necesidad patente de coherencia entre la **política de desarrollo de la UE** y sus necesidades de un acceso a materias primas sin distorsiones comerciales para crear situaciones que beneficien a todos: una buena gobernanza, la transparencia en los acuerdos mineros y los ingresos de la minería, la igualdad de condiciones para todas las empresas, posibilidades de financiación, regímenes fiscales razonables y prácticas de desarrollo adecuadas son factores beneficiosos para los países en desarrollo que favorecen además el acceso de la UE a las materias primas. Las políticas de desarrollo desempeñan a este respecto un papel fundamental a tres niveles:

A. Refuerzo de los Estados: la *gobernanza* económica, social, medioambiental y política constituye un factor importante de desarrollo. La buena gobernanza ayuda también a que los países en desarrollo conviertan su disponibilidad de recursos minerales en un desarrollo sostenible para sus economías con un crecimiento que contribuya a mitigar la pobreza. En el marco del X Fondo Europeo de Desarrollo, se ha asignado una cantidad de 2 700 millones EUR a terceros países en función de sus planes de gobernanza[14]. Muchos planes de gobernanza incluyen bien compromisos generales en materia económica, financiera, fiscal o judicial o bien algunos específicos sobre la gestión de recursos naturales y la transparencia de los acuerdos mineros y los ingresos en el campo de la minería[15]. Parte de nuestra asistencia a estos países está centrada en la capacitación para la gestión de las finanzas públicas, los recursos naturales de un modo sostenible y las negociaciones con las empresas mineras. Otra parte destacada de nuestra asistencia va dirigida a proyectos de infraestructura de transportes en los Estados ACP que son indispensables para el funcionamiento de una minería sostenible[16].

Potenciamos a los Estados también ampliando el uso del *apoyo presupuestario* como instrumento para facilitar asistencia. Este tipo de ayuda contribuye al desarrollo de unas finanzas públicas sanas en los países en desarrollo. Disponer de unas finanzas públicas sanas, que incluyen los ingresos por proyectos de recursos minerales, seguirá constituyendo un requisito importante para el uso del apoyo presupuestario de la UE.

La UE deberá mantener el diálogo con sus países asociados y las organizaciones financieras internacionales en aras de una mayor reducción de la deuda.

B. Fomento de un clima de inversiones favorable que contribuya a aumentar la oferta:

La política de desarrollo debe promover también un marco administrativo y jurídico claro por los siguientes medios:

---

14 COM(2006) 421, respaldado por el Consejo el 6 de octubre de 2006, documento 14024/06.

15 Por ejemplo, Camerún tiene compromisos relacionados con la EITI y la FLEGT (Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales) en su perfil de gobernanza.

16 Los proyectos de la UE en infraestructura de transportes no están centrados en los recursos naturales, pero algunos de ellos se aplican a este tema, como por ejemplo, el proyecto de infraestructura del corredor occidental en Ghana, que consiste en un puerto y una infraestructura de vías férreas que permitirá el transporte de la bauxita y el manganeso al mar.

– el establecimiento de una igualdad de condiciones entre las empresas y los países que desean adquirir materias primas;

– el aumento de la transparencia en los acuerdos y los ingresos relacionados con actividad minera;

– la promoción de regímenes fiscales razonables en el marco de los cuales todas las actividades económicas —sin excepción de la minería— contribuyan correctamente a los ingresos de los Estados[17].

Otra medida que aumenta el suministro sostenible de materias primas procede de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones a proyectos de minería. El BEI aumentará estos préstamos por encima del importe medio anual de 140 millones EUR que concede desde el inicio en 2000 del Acuerdo de Asociación de Cotonú, especialmente para países comprometidos en poner en práctica las reformas acordadas en el marco de los planes de acción sobre gobernanza, que están centrados en una mejora de la gobernanza y la transparencia de las industrias extractivas. La Comisión respalda plenamente este objetivo.

C. Fomento de una gestión sostenible de las materias primas

Nuestra política de desarrollo también está centrada en ayudar a nuestros países asociados a mejorar sus niveles sociales y medioambientales, a mejorar las condiciones de los derechos humanos y a luchar contra el trabajo infantil, especialmente por lo que se refiere al sector en auge de la minería artesanal y a pequeña escala, que da sustento a unos cien millones de personas.

2.2. Segundo pilar: potenciar un suministro sostenible de materias primas de fuentes europeas

Para facilitar un suministro sostenible de materias primas procedentes de yacimientos europeos, es importante tener vigentes las **condiciones marco** adecuadas. El acceso a los terrenos constituye un requisito clave para la industria extractiva, pero las zonas disponibles para la extracción de minerales en la UE disminuyen paulatinamente por destinarse la tierra a otros usos. Además, en la Unión Europea no es inusual que transcurran de ocho a diez años entre el descubrimiento de unos yacimientos y su explotación efectiva. La experiencia recomienda simplificar las condiciones administrativas y agilizar la tramitación de los permisos necesarios para las actividades de exploración y extracción. Los Estados miembros van concienciándose de estos retos; así, Suecia ha modernizado su legislación minera, en la que ha introducido plazos respecto a los procesos de tramitación de permisos.

Un suministro de materias primas sostenible en la UE requiere una **base de conocimientos** mejor acerca de los yacimientos minerales en todo el territorio de la Unión. Además, debe tenerse cuenta el acceso a largo plazo a estos yacimientos a la hora de planificar el uso de los terrenos. Por tanto, la Comisión recomienda que en los Estados miembros se impliquen de forma más activa los **institutos geológicos** nacionales en la planificación de la tierra. En consonancia con el principio de subsidiariedad, la Comisión propone facilitar a los Estados miembros una plataforma para intercambiar las mejores prácticas en el ámbito de la

[17] Con la ayuda de la UE, Zambia, por ejemplo, ha pasado a una contabilidad de tesorería única que incluye todos los ingresos, también los de minería (como Mozambique), y ha mejorado en la transparencia y la progresividad del régimen fiscal que aplica a las actividades de minería.

planificación del uso de la tierra (como por ejemplo, el Plan sobre Minerales de Austria) y otras condiciones marco importantes para la industria extractiva.

Además, la Comisión recomienda una mejor **interrelación entre los institutos geológicos nacionales** para facilitar el intercambio de información y mejorar la interoperabilidad de los datos y su difusión, especialmente por lo que se refiere a las necesidades de las PYME. Asimismo, la Comisión, junto con los Estados miembros, estudiará la manera de desarrollar una estrategia a medio o largo plazo para integrar componentes subterráneos en el servicio de tierras de Kopernikus[18] que puedan aplicarse a una planificación del uso de los terrenos y a mejorar la calidad de esta planificación.

La mayor parte de la legislación de la UE relacionada con las industrias extractivas no energéticas es de tipo horizontal. La puesta en práctica de la legislación relativa a Natura 2000 es especialmente importante para las industrias extractivas. Durante la consulta pública, la industria planteó determinados problemas acerca de objetivos, a veces incompatibles, entre las zonas de protección de Natura 2000 y el desarrollo de las actividades extractivas en Europa. Si bien la Comisión hace hincapié en que el marco jurídico de Natura 2000 no contempla una exclusión absoluta de las actividades extractivas, la Comisión y los Estados miembros se han comprometido a elaborar orientaciones para la industria y las autoridades, a fin de clarificar cómo conciliar actividades extractivas en zonas de Natura 2000 o cercanas a las mismas con la protección medioambiental. Está previsto terminar a finales de 2008 la elaboración de estas orientaciones, que se basarán en las mejores prácticas conocidas.

Para hacer frente a los retos tecnológicos que implica una producción de minerales sostenible, la Comisión **promoverá** en su Séptimo Programa Marco **proyectos de investigación** centrados en la extracción y la transformación de materias primas. La Plataforma Tecnológica Europea sobre Recursos Minerales Sostenibles se dedica fundamentalmente a las tecnologías innovadoras de exploración para localizar recursos en tierra o en el mar situados a una gran profundidad (incluida la minería en alta mar) y nuevas tecnologías extractivas para aprovechar al máximo los beneficios económicos y medioambientales. La Plataforma tecnológica Waterborne emprenderá una investigación de tecnologías que permitan en el futuro una explotación sostenible de los fondos marinos.

Las industrias extractivas son un motor importante de crecimiento económico en algunas regiones europeas remotas. Es posible acogerse a **financiación de la política de cohesión,** especialmente en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para respaldar una serie de medidas de investigación, innovación y apoyo empresarial en relación con la exploración y explotación de materias primas.

Al igual que ocurre con otros sectores industriales, el problema creciente de la **escasez de personal cualificado** repercutirá en el futuro de la industria minera europea[19]. Además, todavía hay una **concienciación pública** limitada sobre la importancia de las materias primas propias para la economía europea. Deben fomentarse unas asociaciones más efectivas entre universidades, institutos geológicos y la industria para abordar estos desafíos. La Comisión potenciará iniciativas como el Día europeo de los minerales de 2009 y fomentará la creación de nuevas titulaciones superiores en geología, observación de la tierra y asuntos medioambientales, especialmente programas de estudio de posgrado y doctorado a través del

---

18 La antigua Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES).

19 En relación con la cuestión general de prever y coordinar mejor las cualificaciones y los empleos, la Comisión presentará en diciembre de 2008 la iniciativa «Nuevas cualificaciones para nuevos empleos».

Programa sobre Minerales y Medio Ambiente de Erasmus Mundus (2009-2013), para ayudar a paliar esta insuficiencia. Puesto que un entorno laboral seguro constituye un requisito esencial para atraer a un personal cualificado, la Comisión apoyará también acciones para mejorar la protección de los trabajadores.

2.3. Tercer pilar: reducir el consumo de la UE de materias primas primarias

Deben promoverse la eficiencia con los recursos, el reciclaje, la sustitución y un mayor uso de las materias primas renovables para aliviar la dependencia fundamental de la Unión Europea de las materias primas primarias, reducir la dependencia de las importaciones, mejorar el equilibrio medioambiental y cubrir las necesidades de materias primas de la industria. Ello forma parte de una transición hacia unos modelos de producción y consumo sostenibles y una economía comunitaria eficiente respecto a los recursos.

La Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales de la UE[20] expone una estrategia a largo plazo destinada a «disociar» el aprovechamiento de los recursos y el crecimiento económico. Con su reciente Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible[21], la Comisión pretende dar un nuevo impulso a los **procesos de producción eficientes en el uso de recursos** e innovadores desde el punto de vista ecológico para reducir la dependencia de las materias primas y fomentar un uso y reciclaje más idóneos de los recursos.

En el contexto del Séptimo Programa Marco, la Comisión promueve proyectos de investigación centrados en lograr unos **productos** y una producción **que hagan un uso eficiente de los recursos.** Además, la Directiva sobre el diseño ecológico[22] comprende disposiciones para el diseño de productos con un uso eficiente de los recursos. La investigación también desempeñará un papel fundamental en el desarrollo de sustitutos, en interés de la flexibilidad en el proceso de producción y de una menor vulnerabilidad a la dependencia de las importaciones. Recientemente, la OCDE[23] ha recomendado a sus miembros que fomenten la productividad de los recursos reforzando su capacidad de análisis respecto a los flujos de materias. En la Unión Europea, los centros de datos sobre recursos naturales, productos y residuos coordinarán la contribución de los Estados miembros.

El uso en aumento de **materias primas secundarias** contribuye a la seguridad del suministro y a la eficiencia energética. Sin embargo, actualmente muchos productos que han alcanzado el fin de su vida útil no entran en los canales de reciclaje adecuados, de manera que se produce una pérdida de valiosas materias primas secundarias. Hay indicios de que un porcentaje significativo de todos los traslados de residuos de la UE incumple las normas, aunque la situación varía considerablemente entre los Estados miembros[24]. Es el caso, sobre todo, de los vehículos al final de su vida útil y el equipamiento electrónico, que salen de Europa como productos reutilizables, pero acaban desmantelados en el extranjero. Además, la clasificación de residuos para envío se interpreta de forma distinta en los diversos Estados miembros, de manera que se ponen trabas al mercado interior de chatarra y, por consiguiente, se crean distorsiones comerciales. Y por añadidura, el transporte físico de productos exportados al

---

20 COM(2005) 670.

21 COM(2008) 397.

22 Directiva 2005/32/CE

23 Consejo de la OCDE sobre productividad de los recursos de 10 de abril de 2008 [doc. C(2008) 40].

24 Una investigación sobre este tipo de envíos que se llevó a cabo en 2006 puso de manifiesto que más del 50 % de las remesas de residuos incumplen las normas y que en otro 43 % se han detectado irregularidades.

final de su vida útil y de materias primas importadas (derivadas de un reciclaje fuera de la UE sujeto a normativas menos rigurosas) conlleva un perjuicio medioambiental notable.

En sus **relaciones con terceros países,** la Comisión y los Estados miembros deben velar por que se traten los residuos en condiciones adecuadas y sostenibles. La Comisión colaborará con los Estados miembros para mejorar la concienciación sobre este tema[25] y garantizar una ejecución apropiada y armonizada del Reglamento sobre traslados de residuos (por el que se aplica el Convenio de Basilea), por ejemplo, precisando más los criterios para denegar una autorización de exportación de productos que han alcanzado el final de su vida útil. En cooperación con los Estados miembros, propondrá mecanismos de control más efectivos en relación con los traslados de residuos y la notificación de información sobre flujos de transporte ilegales.

La plena aplicación y ejecución de la legislación pertinente sobre reciclaje[26] y las nuevas disposiciones de la Directiva marco sobre residuos, en que se establece cuándo los residuos dejan de serlo, facilitarán el **reciclaje de las materias primas secundarias.** La Directiva exigirá a los Estados miembros que cumplan objetivos de recogida para la reutilización y el reciclaje de metales, papel, cristal y residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones.

Para impulsar la reutilización o el **reciclaje** de productos y materiales en la UE con una economía de escala importante, es esencial contar con un mercado correcto y transparente, basado en una serie de normas mínimas convenidas y sistemas de certificación, en su caso, y en un marco jurídico adecuado. El Plan de Acción (2008-2011) para la Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa promoverá los mercados del reciclaje mediante las medidas siguientes: legislación, normalización y etiquetado, contratación pública, financiación, intercambio de conocimientos y acción internacional[27].

Las **materias primas renovables** son una fuente escasa de recursos para la industria europea, como es el caso de los sectores químico o de procesamiento de la madera, lo que obedece a la limitación de zonas de cultivo y, en algunos casos, a unos usos que pueden ser incompatibles entre sí. Las políticas nacionales y de la UE referentes a materias primas renovables tienen efectos potenciales en los usuarios industriales. Por tanto, la Comisión estará al tanto e informará de la repercusión de la demanda creciente de biomasa en los sectores que la utilizan[28].

3. PASOS FUTUROS

Los retos que plantea garantizar un suministro sostenible de materias primas no energéticas para la economía de la UE son múltiples, complejos y están interrelacionados. Es previsible que estos retos se mantengan o aumenten. Se requiere una respuesta europea decisiva para velar por la competitividad europea. Por consiguiente, la cuestión de las materias primas

---

25 Acciones de ejecución I de la red IMPEL-TFS (Aplicación y ejecución de la legislación ambiental – Traslados transfronterizos de residuos), 2008.

26 Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE); Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil; Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores; Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases; y Directiva 2006/12/CE relativa a los residuos, que está siendo revisada.

27 COM(2007) 860.

28 COM(2008) 19 final.

requiere una atención política de alto nivel y debe abordarse en el marco de una estrategia integrada de la UE que aúne diversas políticas y promueva una mayor cooperación entre los Estados miembros, en su caso. Los tres pilares de la estrategia propuesta tienen por objeto garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a los recursos de terceros países, unas mejores condiciones marco para la extracción de materias primas en la UE y una reducción del consumo de materias primas primarias mediante un aumento de la eficiencia en los recursos y un fomento del reciclaje.

La Comisión propone la puesta en marcha de la **Iniciativa Europea sobre Materias Primas** que figura a continuación. La Comisión informará al Consejo sobre la puesta en práctica de esta Iniciativa en el plazo de dos años.

Iniciativa sobre Materias Primas

		Nivel de respuesta		
		CE	**Estados miembros**	**Industria**
1	Determinación de las materias primas fundamentales	X	X	X
2	Puesta en marcha de una diplomacia estratégica de la UE en el terreno de las materias primas con los principales países industrializados y los países ricos en recursos	X	X	
3	Introducción de disposiciones sobre el acceso a las materias primas y su gestión sostenible en todos los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales y los diálogos reguladores, en su caso	X	X	
4	Determinación de las medidas de distorsión de los mercados adoptadas por terceros países y actuación en consecuencia utilizando todos los mecanismos e instrumentos disponibles, incluidas negociaciones a escala de la OMC, la solución de diferencias y las asociaciones de acceso a los mercados, dando prioridad a aquellas que más perjudican los mercados internacionales abiertos en detrimento de la UE Seguimiento de los avances mediante la elaboración de informes anuales de situación sobre la aplicación de los aspectos comerciales a partir, en su caso, de contribuciones de las partes interesadas	X	X	X
5	Promoción de un acceso sostenible a las materias primas en el campo de la política de desarrollo mediante el uso de un apoyo presupuestario, estrategias de cooperación y otros instrumentos	X	X	
6	Mejora del marco regulador ligado al acceso a los terrenos a través de: - el fomento del intercambio de buenas prácticas en lo referente a la planificación del uso de los terrenos y las condiciones administrativas sobre exploración y extracción, y - el desarrollo de orientaciones que aporten claridad a la conciliación entre las actividades extractivas y las zonas Natura 2000 o zonas cercanas bajo protección medioambiental	X	X	
7	Potenciación de una mejor interrelación entre los institutos geológicos nacionales a fin de mejorar la base de conocimientos de la UE sobre los recursos europeos		X	
8	Fomento de las cualificaciones y las investigaciones específicas en torno a las tecnologías de exploración y extracción innovadoras, el reciclaje, la sustitución de materias y la eficiencia de recursos	X	X	X
9	Mejora de la eficiencia de los recursos y potenciación de la sustitución de las materias primas	X	X	X
10	Promoción del reciclaje y facilitación del uso de materias primas secundarias en la UE	X	X	X