

Las Normas de la EITI 2011: una Guía para la Sociedad Civil

Por Adelia Saunders

Agosto 2011

Antecedentes

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (*Extractive Industries Transparency Initiative, EITI*) promueve la apertura y la responsabilidad en los sectores del petróleo, el gas y la minería. Parte esencial de la iniciativa son *las Normas de la EITI: 21* requisitos que detallan qué deben hacer los países candidatos para incorporarse, y para lograr y mantener el cumplimiento de la norma mundial de la iniciativa para la declaración de ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales. Las normas incluyen disposiciones diseñadas para garantizar una participación eficaz de las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo de la EITI publicó normas revisadas en febrero de 2011. *Las Normas de la EITI, edición de 2011* incluyen requisitos más claros y rigurosos para el cumplimiento y una Guía de Validación actualizada. Otros cambios se relacionan con la participación de la sociedad civil y deberían dar lugar a informes de la EITI más útiles e integrales. No obstante, aun después de las revisiones, las normas tienen varias deficiencias importantes.

Este documento informativo se centra en lo que necesitan saber las organizaciones públicas y de la sociedad civil para participar eficazmente en el proceso de la EITI y para aprovechar plenamente los informes de los países. Además de analizar los puntos fuertes y débiles de las normas revisadas, el documento incluye consejos sobre participación que sugieren oportunidades para que la sociedad civil procure una mayor transparencia.

Características clave de las normas de la EITI 2011

- **Requisitos en lugar de Indicadores**
 - Aunque los principios y criterios de la EITI no han cambiado, los 18 indicadores que anteriormente regían la inscripción, los informes, la validación, la difusión y el estatus en la EITI se han reemplazado por 21 requisitos.
 - La nueva edición tiene un tono más fuerte y enfatiza que las normas constituyen reglas obligatorias y no pautas a modo de sugerencia.
- **Nuevos requisitos de inscripción**
 - Para convertirse en candidatos a la EITI, los gobiernos deben manifestar públicamente su intención de implementar la EITI, (**requisito n.º 1**), comprometerse a trabajar con la sociedad civil y las empresas (**n.º 2**), designar un funcionario principal que supervise la implementación y establecer un grupo de múltiples interesados (*multi-stakeholder group, MSG*). El MSG debe luego acordar un plan de trabajo con objetivos mensurables, que tenga en cuenta las

Contenido

Antecedentes	1
Características clave de las normas de la EITI 2011	1
Deficiencias de las nuevas normas	4
Transición a las nuevas normas	6

Documento Informativo

ACERCA DEL AUTOR

Adelia Saunders es una Asociada Universitaria en Revenue Watch.

restricciones en cuanto a capacidad y las necesidades de financiamiento (n.º 5).

- Dado que ahora los países deben establecer un MSG que incluya a representantes de la sociedad civil como parte del proceso de inscripción, la sociedad civil está involucrada desde las etapas iniciales, entre ellas el diseño y la aprobación de un plan de trabajo.

- **Límites temporales más estrictos y énfasis en la regularidad**

- Los países que se conviertan en candidatos después del 1 de julio de 2011 deben publicar un informe de la EITI en el transcurso de 18 meses (n.º 5e) y presentar un informe de validación en el transcurso de dos años y medio (Nota sobre Política n.º 3).
- Los países pueden prolongar su candidatura por un año más si demuestran un progreso significativo pero no logran el cumplimiento después de su primer intento de validación. Ningún país puede seguir siendo candidato pasados tres años y medio (Nota sobre Política n.º 3).
- Luego de acceder al estatus de cumplimiento, los países deben elaborar un informe cada año, utilizando datos que no tengan más de dos períodos contables de antigüedad. Por ejemplo, un informe publicado en 2011 debe incluir datos de 2009 o posteriores (n.º 5e).
- Los países que no elaboran un informe en más de dos años pueden estar sujetos a una suspensión temporal y una eventual baja (Nota sobre Política n.º 5).
- Los países que están en cumplimiento deben realizar una revalidación cada cinco años o con mayor frecuencia si su implementación cae por debajo de los requisitos mínimos (n.º 21).

- **Fortalecimiento de la participación en la sociedad civil**

- La Nota sobre Política n.º 6 subraya la responsabilidad de los gobiernos de garantizar que la sociedad civil esté “comprometida de manera plena, independiente, activa y eficaz” con todos los aspectos de la implementación.
- El requisito n.º 6 contiene nueve componentes diseñados para proteger y promover la participación de la sociedad civil, entre ellos:
 - El MSG debe informar a la sociedad civil y al público el compromiso del gobierno con la iniciativa y difundir ampliamente toda la información que resulte del proceso de la EITI (n.º 6b).
 - La sociedad civil debe ser notificada con la suficiente antelación y ser incluida en las actividades del MSG (n.º 6c).
 - El gobierno debe tomar medidas para eliminar los obstáculos a la participación de la sociedad civil (n.º 6e), resolver las restricciones en cuanto a capacidad (n.º 6d), fomentar el debate público (n.º 6g y n.º 6h) y respetar los derechos básicos de los representantes de la sociedad civil (n.º 6i).

Consejo sobre participación: La sociedad civil debe remitirse a los requisitos de que los gobiernos protejan su independencia, la incluyan en cada paso de la implementación y resuelvan las restricciones fundamentales en cuanto a capacidad para garantizar que la sociedad civil desempeñe un papel eficaz en la iniciativa.

- Los gobiernos deben garantizar que el marco legal prevaleciente permita una participación y una supervisión independientes y sustanciales por parte de organizaciones no gubernamentales (n.º 2).
- El MSG debe incluir a representantes de la sociedad civil y representar adecuadamente a todos los interesados. Las organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a escoger a sus representantes en el MSG (n.º 4).
- Más allá de las nuevas normas destinadas a mejorar la participación, el Consejo de la EITI ha creado un Comité de Respuesta Rápida para examinar casos de acoso y amenazas a representantes de la sociedad civil.

Consejo sobre participación: Si los activistas locales creen que la participación de la sociedad civil o el debate público está sufriendo restricciones, deben alertar a los representantes del Consejo de la EITI.

- **Definición de sustancialidad**

- El MSG debe acordar una definición clara de pagos e ingresos “sustanciales”, por ejemplo definiendo un umbral de sustancialidad razonable. Para tomar una decisión informada con respecto a qué flujos de ingresos son lo suficientemente importantes como para incluirlos en el informe, el grupo puede solicitar acceso a estadísticas gubernamentales sobre transacciones financieras. El MSG debe documentar las opciones consideradas y la lógica del umbral de sustancialidad escogido (n.º 9b).

Consejo sobre participación: Los miembros de la sociedad civil deben participar en la definición de los umbrales de sustancialidad y tener acceso a los datos sobre flujos de ingresos en especie, términos contractuales, etc., que sean necesarios para tomar una decisión plenamente informada.

- El MSG debe acordar qué flujos de ingresos deben informar las empresas y el gobierno, qué empresas y entidades gubernamentales deben proporcionar información, que período de tiempo se cubrirá en el informe y cuál es el grado de desagregación de los datos contenidos en el informe (n.º 9c).
- Las normas recomiendan que el informe incluya los pagos e ingresos bajo la forma de derechos de producción, impuestos a las ganancias, regalías, dividendos, bonificaciones y cargos pertinentes, excepto en los casos en que claramente éstos no hayan sido sustanciales (n.º 9d).

- **Normas de contabilidad internacionales**

- Los informes gubernamentales y de las empresas deben basarse en cuentas que hayan sido auditadas conforme a normas internacionales (n.º 12 y n.º 13).
- Si los datos no han sido debidamente auditados, las nuevas normas exigen que el MSG acuerde una manera de resolver esta cuestión. Por ejemplo, el MSG puede querer desarrollar un plan de acción con plazos limitados para garantizar que los informes gubernamentales y de las empresas se basen en cuentas auditadas conforme a normas internacionales (n.º 12a y n.º 13a).

- **Requisitos de los informes: ingresos, discrepancias y participación de la empresa**

- El gobierno debe asegurarse de que las empresas de petróleo, gas y minería (incluidas las empresas propiedad del estado) informen todos los pagos pertinentes. Las entidades gubernamentales deben informar todos los pagos pertinentes recibidos de las empresas (n.º 11, n.º 14 y n.º 15).
- Un conciliador debe verificar que todas las discrepancias entre las cifras gubernamentales y de la empresa hayan sido identificadas y adecuadamente explicadas siempre que sea posible. El conciliador también debe ofrecer recomendaciones para resolver las incoherencias pendientes (n.º 17) y describir cómo se identificaron y se investigaron las discrepancias en los informes (n.º 18b[v]).
- El informe debe mencionar todas las empresas involucradas en los sectores del petróleo, el gas y la minería y señalar las empresas o las entidades gubernamentales que no participaron en el proceso de elaboración de informes (n.º 18b).

- **Transferencias subnacionales, acuerdos de trueque y pagos sociales**

- El MSG debe establecer si los pagos realizados a entidades gubernamentales subnacionales

Documento Informativo

Aunque las revisiones en las Normas de la EITI, edición de 2011 elevan las normas de la iniciativa y deberían mejorar la calidad y la utilidad de los informes de la EITI, dejan sin resolver cuestiones importantes.

son sustanciales. En el caso de que lo sean, el MSG debe asegurarse de que estos pagos se incluyan en el proceso de elaboración de informes. Además, el MSG podría querer incluir transferencias de ingresos entre agencias gubernamentales nacionales y subnacionales (n.º 9e).

- El MSG debe desarrollar maneras de informar los flujos de ingresos sustanciales recibidos como pagos en especie o a través de acuerdos de trueque en países donde estos ingresos desempeñen un papel significativo. Por ejemplo, debe informarse el valor de los acuerdos de petróleo por infraestructura entre gobiernos y empresas (n.º 9f).
- Se alienta al MSG a considerar la importancia de las transferencias y los pagos sociales e incluirlos en el proceso de elaboración de informes cuando sean sustanciales (n.º 9g).
- **Accesibilidad y claridad**
 - Los requisitos no se habrán cumplido totalmente hasta que los informes de la EITI hayan sido ampliamente difundidos y hayan contribuido de manera eficaz al debate público.
 - Es necesario publicar los informes en todos los idiomas correspondientes y ponerlos a disposición en línea. Es responsabilidad del MSG asegurarse de que se distribuyan copias impresas a una amplia gama de representantes de los medios, las empresas y la sociedad civil, así como organizar eventos de divulgación pública para crear conciencia (n.º 18 y n.º 20a).

Consejo sobre participación: Las nuevas normas permiten que la sociedad civil exija a los gobiernos que cumplan con su compromiso de difundir ampliamente informes anuales claros e integrales que incluyan todos los flujos de ingresos sustanciales.

- **Guía de Validación actualizada**
 - Sobre la base de lo ya aprendido, la Guía de Validación actualizada incluye términos de referencia estándar para los validadores y enfatiza que el proceso se utilizará para garantizar que se hayan seguido normas rigurosas para la elaboración de los informes.
 - El MSG debe seleccionar un validador independiente de una lista de firmas acreditadas. El validador debe analizar el cumplimiento de los requisitos de la EITI por parte del país y señalar claramente sus motivos para determinar si se ha cumplido cada uno de dichos requisitos.
 - El informe también debe incluir conclusiones acerca del impacto de la EITI y las lecciones aprendidas.
 - El Consejo de la EITI utilizará el informe del validador para determinar si el país ha alcanzado o mantenido su estatus de cumplimiento.

Deficiencias de las nuevas normas

Aunque las revisiones en las *Normas de la EITI, edición de 2011* elevan las normas de la iniciativa y deberían mejorar la calidad y la utilidad de los informes de la EITI, dejan sin resolver cuestiones importantes:

- **Sin requisitos de desagregación**
 - Los informes de la EITI resultan de más utilidad cuando desglosan los ingresos por empresa, flujo de ingresos (como regalías, impuestos a las ganancias, etc.), producto básico (petróleo, gas, etc.) y proyecto. Los datos por empresa y por proyecto pueden ayudar a identificar la causa de las discrepancias en los informes y podrían indicar si los contratos entre gobiernos y empresas son justos y beneficiosos para las poblaciones locales.

-
- La República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Ghana, Guinea, Liberia, Mongolia, Níger, Nigeria, Noruega, Perú, Sierra Leona y Timor Oriental desagregan voluntariamente sus datos por empresa. Pero muchos países no lo hacen y las nuevas normas aún no lo exigen.
 - La Ley de Reforma Financiera Dodd-Frank exige que las empresas extractivas registradas en la Comisión de Bolsa y Valores de EE. UU. revelen públicamente los pagos a gobiernos individuales para proyectos individuales. La EITI debe estar a la altura de esta norma mundial en evolución para la elaboración de informes.
 - **Sin requisitos de divulgación de datos sobre producción**
 - El significado y la utilidad de los datos sobre ingresos contenidos en los informes de la EITI aumentan drásticamente al combinarse con los datos sobre producción. No obstante, las nuevas normas aún no exigen que se revelen los datos sobre producción, aunque esta información es de interés público y generalmente no se la considera de propiedad exclusiva.
 - **¿Qué son las normas internacionales para cuentas auditadas?**
 - Las normas de 2011 exigen que las cuentas se ajusten a normas de auditoría internacionales, pero no especifican cuáles son esas normas.
 - Las normas deberían aclarar qué normas de auditoría supranacionales se consideran aceptables para los datos gubernamentales que se informan al conciliador de la EITI. Como mínimo, este requisito debería estipular que una agencia independiente, que opere dentro del campo de las normas reconocidas fuera del país en sí, confirme que los ingresos recibidos de las agencias gubernamentales coinciden con los datos sobre presupuesto nacional suministrados a los parlamentos y al público.
 - Las normas deberían exigir que las empresas y las entidades gubernamentales presenten certificaciones de sus auditores confirmando que las cifras presentadas al conciliador son coherentes con las cuentas auditadas de manera independiente.

Consejo sobre participación: Cuando no se haya cumplido con las normas sobre auditoría internacional, es posible que los activistas quieran procurar soluciones a corto plazo además de planes a largo plazo para ampliar la capacidad de auditoría.

Para obtener más información

- Las *Normas de la EITI, edición de 2011* están disponibles en varios idiomas en <http://eiti.org/document/rules>.
- La EITI describe las revisiones a las normas en <http://eiti.org/news-events/2011-edition-eiti-rules>.
- Para ver el análisis de Revenue Watch acerca de los informes de los países de la EITI, consulte <http://data.revenuewatch.org/eiti/>.

Documento Informativo

Transición a las nuevas normas

Los países que implementan la iniciativa han sido agrupados según su estatus en la EITI a agosto de 2011 y se han realizado arreglos pragmáticos para la transición individualizados para cada grupo.

- Cualquier país admitido como candidato después del 1 de julio de 2011 estará sujeto a la edición de 2011.
- Los países que ya han logrado un estatus de cumplimiento (Azerbaiyán, Liberia, Timor Oriental, Ghana, Mongolia, Kirguizistán, Níger, Nigeria, la República Centroafricana y Noruega) completarán sus próximos informes sujetos a la edición de 2011 y deben emitir su informe anual de la EITI a más tardar el 1 de julio de 2012.
- Los países candidatos que están cerca de lograr el cumplimiento (Camerún, Gabón, la República Democrática del Congo, Kazajistán, Mali, Mauritania y Perú) serán examinados por la secretaría de la EITI con sujeción a la versión 2010.
- Sierra Leona y la República del Congo prolongarán su candidatura durante 18 meses más después de demostrar un progreso significativo. Al finalizar el período de 18 meses, deben alcanzar el estatus de cumplimiento en virtud de las normas de 2011.
- Los candidatos a validación de 2011 (Madagascar, Tanzania, Albania, Burkina Faso, Mozambique y Zambia) serán validados en conformidad con la edición de 2010 (el Consejo de la EITI está considerando la posibilidad de agregar Costa de Marfil a este grupo). Las fechas límite de validación para Albania, Burkina Faso, Mozambique y Zambia se pospondrán seis meses.
- A los candidatos a validación en 2012 y 2013 (Afganistán, Irak, Chad, Indonesia, Togo, Guatemala y Trinidad y Tobago) se les pospondrán las fechas límite seis meses y las validaciones se realizarán en conformidad con la edición de 2011.

Para obtener información más detallada, consulte <http://bit.ly/EITICountryupdates>.



Revenue Watch Institute promueve la administración eficaz, transparente y responsable de los recursos del petróleo, el gas y la minería para el bien público. A través del fortalecimiento de la capacidad, la asistencia técnica, la investigación, el financiamiento y el apoyo ayudamos a los países a materializar los beneficios de la explotación de la riqueza proveniente de sus recursos naturales.

1700 Broadway
Piso 17
New York, NY 10019
Estados Unidos
Teléfono 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org