

Esta nota ha sido publicada por el Secretariado Internacional del EITI para orientar a los países implementadores en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Estándar EITI. Se sugiere a los lectores que consulten el Estándar EITI directamente y se comuniquen con el Secretariado Internacional si necesitan alguna aclaración. Los detalles de contacto pueden buscarse en www.eiti.org

Nota guía 20: Elaboración, implementación y monitoreo de las recomendaciones de los Informes EITI

Requisitos 7.3 y 7.4.a (iii)

1. Resumen	1
2. Requisitos que abordan este tema	2
3. Guía para elaborar recomendaciones útiles	3
3.1 La función del grupo de multipartícipes y del Administrador Independiente: ¿Quién elabora las recomendaciones?	3
3.2 Tipo de recomendaciones: ¿Qué cuestiones abordan las recomendaciones?	5
3.3 Lista de verificación para elaborar recomendaciones	8
4. Guía para planificar, implementar y monitorear recomendaciones	9
4.1 Acciones requeridas para implementar recomendaciones: ¿Cómo se elabora un plan de acción? ...	9
4.2 Implementar recomendaciones: ¿Cómo se ejecuta un plan de acción?	11
4.3 Seguir la implementación de las recomendaciones: ¿Cómo se monitorea el progreso?	13
4.4 Lista de verificación para el seguimiento respecto de las recomendaciones	14
5. Estudio de caso: Efecto de las recomendaciones sobre transferencias subnacionales en Ghana	15

1. Resumen

En muchos países, uno de los efectos más importantes de la implementación del EITI han sido las recomendaciones surgidas de los Informes EITI. Estas recomendaciones en general se han enfocado en mejorar aspectos técnicos del proceso de creación de Informes EITI. Sin embargo, con la expansión del Estándar EITI para abarcar toda la cadena de valor de las industrias extractivas y un mayor enfoque en abordar prioridades nacionales para el sector extractivo, los Informes EITI generan cada vez más información más relevante para debates de políticas en países implementadores. Los Informes EITI por lo tanto pueden ayudar a identificar cuestiones y deficiencias relacionadas con la gobernanza de los recursos naturales y las recomendaciones a partir de los Informes EITI tienen el potencial de fortalecer los sistemas gubernamentales y corporativos.

Los Términos de Referencia Estándar para el Administrador Independiente le otorga al Administrador Independiente el mandato de hacer recomendaciones con base en los Informes EITI. Esto incluye recomendaciones destinadas a mejorar los sistemas de auditoría y las reformas necesarias para que se ajusten a las normas internacionales, así como recomendaciones para otras reformas del sector extractivo relacionadas a fortalecer el impacto de la implementación del EITI en la gestión de recursos naturales (cuando sea apropiado). El Administrador Independiente también debe examinar los avances en la implementación de las recomendaciones formuladas en Informes EITI anteriores. En algunos países, el grupo de multipartícipes ha asumido un papel activo al apoyar al Administrador Independiente en la elaboración de recomendaciones o ha elaborado sus propias recomendaciones para complementar las del Administrador Independiente.

A manera de asegurar que las recomendaciones se seguirán, el requisito 7.2 del EITI exige que el grupo de multipartícipes tome medidas para aplicar las lecciones aprendidas y considere las recomendaciones que surjan de los Informes EITI, incluida la documentación de todas las actividades para seguir las recomendaciones. Algunos países, como Nigeria y Filipinas, han elaborado planes de acción dedicados con este fin. El grupo de multipartícipes debe también incluir cualquier plan para implementar las recomendaciones en su propio plan de trabajo (requisito 1.5.c.iv).

Con base en los ejemplos y la práctica de países implementadores, esta nota guía destaca algunas de las cuestiones que el grupo de multipartícipes puede considerar con el fin de garantizar que los Informes EITI contengan recomendaciones útiles. La primera parte de esta nota examina cómo se pueden elaborar recomendaciones. La segunda parte ofrece sugerencias sobre cómo los grupos de multipartícipes pueden elaborar planes de acción para garantizar que las recomendaciones sean consideradas e implementadas cuando sea relevante por las partes interesadas pertinentes.

2. Requisitos que abordan este tema

Cuadro 1. Requisitos del EITI relacionados con recomendaciones y provisiones relevantes que cubren las recomendaciones del informe EITI en los Términos de Referencia Estándar para el Administrador Independiente

Términos de referencia Estándar para el Administrador Independiente¹: evaluación y recomendaciones

Los Términos de referencia Estándar afirman:

“Cuando Informes EITI anteriores hayan recomendado medidas correctivas y reformas, el Administrador Independiente debe comentar sobre el progreso en la implementación de esas medidas”.

¹ De acuerdo con el requisito EITI 4.9.b.iii, “ el grupo de multipartícipes y el Administrador Independiente están obligados a aceptar los Términos de Referencia para el informe del EITI con a base en las los términos de referencia Estándares aprobados por el Consejo del EITI”. Esto significa que los informes del EITI deben abordar i lo dispuesto en los términos de referencia con el fin de cumplir con el requisito EITI 4.9.b.iii. El Requisito 4.9.b.ii afirma además que “si el Grupo de multipartícipes desea adaptar o desviarse de estos procedimientos acordados, la aprobación del Consejo del EITI debe buscarse con anticipación”.

Los términos de referencia estándar para el administrador independiente puede accederse en:

<https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#ToRIA>

Además, el grupo de multipartícipes tal vez desee encomendar al Administrador Independiente con lo siguiente:

"El Administrador Independiente deberá hacer recomendaciones para fortalecer el proceso de presentación del informe en el futuro, incluidas las recomendaciones respecto a las prácticas de auditoría y las reformas necesarias conformes con las normas internacionales, y en su caso, las recomendaciones para otras reformas del sector de extracción relacionadas con el fortalecimiento del impacto de la implementación del EITI en la gestión de los recursos naturales. Se alienta al Administrador Independiente de colaborar con el grupo de multipartícipe en la formulación de dichas recomendaciones".

7.3 Las discrepancias y las recomendaciones de la EITI Informes.

Con el fin de reforzar el impacto de la implementación del EITI en la gestión de los recursos naturales, según el requisito 7.4, se requiere que el grupo de multipartícipes tome medidas para actuar sobre las lecciones aprendidas; para identificar, investigar y abordar las causas de las discrepancias; y tener en cuenta las recomendaciones resultantes de los informes del EITI.

1.5 Plan de trabajo.

Se requiere que el grupo de multipartícipes mantenga un plan de trabajo actual, con todos los costos y alineado con los plazos para la presentación de informe y validación establecidos por el Consejo del EITI. El plan de trabajo debe:

c.iv. Delinear los planes del grupo de multipartícipes para la implementación de las recomendaciones de validación y generación de informes del EITI.

7.4 Revisión de resultados e impacto de la implementación del EITI

El grupo de multipartícipes debe analizar los resultados y los efectos de la implementación del EITI sobre la gobernanza de los recursos naturales.

a) El grupo de multipartícipes debe publicar informes de progreso anual. Los informes de progreso anual deben incluir:

iii. Un resumen de las respuestas del grupo de multipartícipes y el progreso alcanzado frente a las recomendaciones a partir de la conciliación y la Validación conforme al requisito 7.3. Se requiere que el grupo de multipartícipes haga una lista de cada recomendación y las actividades correspondientes que se han llevado a cabo para abordar las recomendaciones y el nivel de progreso al implementar cada recomendación. En casos donde el gobierno o el grupo de multipartícipes haya decidido no implementar una recomendación, es necesario que el grupo de multipartícipes documente la razón en el informe de progreso anual.

Fuente: Términos de referencia Estándar EITI para el administrador independiente y Estándar EITI 2016, p. 31 y 32.

3. Guía para elaborar recomendaciones útiles

El Secretariado Internacional del EITI sugiere que el grupo de multipartícipes considere qué función debe desempeñar en la elaboración de las recomendaciones y qué tipo de cuestiones deben abordar las recomendaciones.

3.1 La función del grupo de multipartícipes y del Administrador Independiente: ¿Quién elabora las recomendaciones?

Los grupos de multipartícipes han adoptado distintos enfoques para elaborar recomendaciones sobre Informes EITI. Mientras que se alienta a que los grupos de multipartícipes incluyan la disposición relativa a las recomendaciones de los términos de referencia Estándar para administradores independientes, la práctica en los países implementadores muestra que las recomendaciones habitualmente se elaboran de tres maneras:

- i) El Administrador Independiente elabora las recomendaciones. La mayoría de los países le encomienda al Administrador Independiente la tarea de elaborar las recomendaciones según sea necesario y apropiado. De acuerdo con los Términos de Referencia estándar para Administradores Independientes, estas recomendaciones generalmente están orientadas a mejorar el proceso de presentación de información al EITI o a fortalecer sistemas de auditoría, aunque el Administrador Independiente debe también, en su caso, hacer recomendaciones para otras reformas del sector de extracción relacionadas con el fortalecimiento del impacto de la implementación del EITI en la gestión de los recursos naturales. El grupo de multipartícipes le puede también asignar al Administrador Independiente la tarea de elaborar recomendaciones sobre otras cuestiones, por ejemplo, en línea con las prioridades nacionales o sus objetivos del plan de trabajo del EITI. Aunque las recomendaciones finales siguen siendo responsabilidad del Administrador Independiente, el grupo de multipartícipes en última instancia debe aprobar el Informe EITI preparado por el Administrador Independiente, incluidas las recomendaciones, y dar seguimiento a estas de acuerdo con el requisito 7.4.a.iii.

Ejemplo: en Nigeria, el Administrador Independiente elaboró recomendaciones durante el proceso de presentación de información al EITI. El secretariado nacional y el grupo de multipartícipes después usaron los datos del Informe final como base para un plan de acción estratégico para implementar las recomendaciones.

- ii) El Administrador Independiente y el grupo de multipartícipes elaboran recomendaciones separadas. En el proceso de desarrollar el Informe, el Administrador Independiente podría identificar cuestiones y debilidades que afecten el proceso de presentación de información al EITI y ofrecer sugerencias para mejoras. Sin embargo, los representantes del grupo de multipartícipes y sus grupos a veces pueden ser tanto o más idóneos para elaborar recomendaciones relacionadas con reformas más amplias de gobernanza del sector, especialmente en casos en los que el Administrador Independiente es una firma contable internacional con limitada experticia no financiera en el sector o insuficiente comprensión del contexto local. En esos casos, algunos grupos de multipartícipes han considerado útil elaborar su propio conjunto de recomendaciones que deben ser aprobadas por el grupo de multipartícipes e incorporadas en el Informe EITI junto con las recomendaciones del Administrador Independiente.

Ejemplo: En Filipinas, el grupo de multipartícipes y el Administrador Independiente dividieron las responsabilidades para elaborar recomendaciones. El Informe EITI de 2012 incluye un conjunto de recomendaciones elaboradas por el Administrador Independiente que abordan específicamente cuestiones de presentación de información al EITI, mientras que el grupo de multipartícipes elaboró otro conjunto de recomendaciones que abordan cuestiones más amplias del sector extractivo y asignan las responsabilidades de medidas correctivas y seguimiento a organismos/partes interesadas relevantes:

- *Recomendaciones elaboradas por miembros del grupo de multipartícipes:* Durante la preparación del Informe EITI, cada grupo (gobierno, sociedad civil e industria) identificaron deficiencias destacadas en el Informe EITI y formularon recomendaciones sugeridas. Después, el grupo de multipartícipes revisó las recomendaciones formuladas por cada grupo y acordó respecto de un conjunto de recomendaciones compartidas en la forma de un memorando. Posteriormente, el memorando se presentó al Consejo de Coordinación de Industrias de Minería, un consejo de alto nivel con el mandato legal de exigir a los organismos gubernamentales que hagan el seguimiento de las medidas.
- *Recomendaciones elaboradas por el Administrador Independiente:* El conjunto de recomendaciones elaboradas por el Administrador Independiente siguió las instrucciones de los Términos de Referencia Estándar para Administradores Independientes y así intentó

abordar mejoras al proceso de presentación de información al EITI y las prácticas de auditoría. El Administrador Independiente informó con regularidad al grupo de multipartícipes sobre las deficiencias o los defectos identificados durante el proceso de presentación de información y el grupo de multipartícipes y el secretariado comenzaron a trabajar en el abordaje de las recomendaciones apenas se identificaron las deficiencias. Las recomendaciones del Administrador Independiente también se incluyeron en el memorando consolidado.

- iii) El Administrador Independiente elabora las recomendaciones en estrecha colaboración con el grupo de multipartícipes durante la preparación del Informe. El grupo de multipartícipes también puede trabajar junto con el Administrador Independiente mientras se produce el Informe para elaborar recomendaciones. Los términos de referencia estándar para los administradores independiente alientan al Administrador Independiente a colaborar con el grupo de multipartícipes en la formulación de las recomendaciones. En este caso, el Administrador Independiente podría informar con regularidad al grupo de multipartícipes sobre los datos de la conciliación y las cuestiones que surgieran. El grupo de multipartícipes puede establecer un grupo de trabajo o un subcomité para considerar aspectos técnicos de las cuestiones identificadas.

Ejemplo: En Ghana, el grupo de multipartícipes elaboró las recomendaciones en colaboración con el Administrador Independiente. El Administrador Independiente propuso recomendaciones en cada etapa de producción del Informe (inicio, borrador e Informe final) y en cada etapa, mientras que el grupo de multipartícipes revisó y aprobó las recomendaciones. Después de la aprobación del grupo de multipartícipes del Informe EITI final, el grupo de multipartícipes y el secretariado nacional elaboraron un plan de acción para implementar las recomendaciones.

Cuadro 2. Ejemplo de Disposiciones adicionales en los Términos de Referencia Estándar para el Administrador Independiente en Ghana

Los TdR para los Informes EITI de Petróleo y Gas de 2012-2013 del GHEITI le asignaban específicamente al Administrador Independiente la tarea de analizar y proponer recomendaciones sobre las cuestiones siguientes:

- Verificar las bases para la determinación de los Ingresos de Referencia, el Importe de Financiamiento del Presupuesto Anual, y confirmar si están de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Gestión de Ingresos del Petróleo.
- Informar sobre desembolsos del Fondo Corporativo del Petróleo al Importe de Financiamiento del Presupuesto Anual, Fondos de Patrimonio y Estabilización y confirmar si se ajustan a las disposiciones legales.
- Analizar e informar sobre el rendimiento de las actividades de inversión del Fondo de Estabilización de Ghana y el Fondo de Patrimonio de Ghana de acuerdo con las disposiciones legales.

3.2 Tipo de recomendaciones: ¿Qué cuestiones abordan las recomendaciones?

La naturaleza de las recomendaciones en los Informes EITI es un factor importante que puede influir sobre el grado en que los datos del Informe tendrán efecto sobre reformas del sector extractivo. ¿En el Informe EITI se identifican cuestiones específicamente relacionadas con la creación de Informes EITI, como sugerencias para mejorar las plantillas para la presentación de información, el alcance y la importancia relativa? ¿Hay discrepancias o irregularidades en los pagos que destaquen cuestiones en los sistemas contables del gobierno o las compañías? ¿El proceso de recopilación de información contextual revela deficiencias en los marcos jurídicos, las concesiones de licencias o los sistemas de recaudación de impuestos relacionados con

el sector extractivo o desviaciones con respecto a ellos, o destacan necesidades de reformas jurídicas o normativas? Hay algunas cuestiones que el grupo de multipartícipes podría considerar al elaborar recomendaciones o al asignarle al Administrador Independiente la tarea de hacerlo.

Como muestra la experiencia de los países implementadores (véanse la tabla 1 y el cuadro 3), la creación de Informes EITI puede potencialmente ser una herramienta de diagnóstico que destaque necesidades de mejoras en los sistemas gubernamentales y/o corporativos y que ofrezca perspectivas respecto de cómo se pueden abordar.

Tabla 1: Ejemplos de recomendaciones sobre Informes EITI

Propósito principal de la recomendación	Ejemplos de recomendaciones
Fortalecer el proceso de creación de Informes EITI	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe revisar la plantilla para la presentación de información para que ofrezca datos más detallados sobre los pagos de las compañías (Informe EITI de 2012 de Timor-Leste). - El grupo de multipartícipes debe considerar ajustar el umbral de importancia relativa (Informe EITI de 2011-12 de Perú). - Se debe hacer un nuevo estudio de alcance para definir un umbral de importancia relativa adecuado y actualizar el resumen de los flujos de ingresos significativos (Informe de 2012 de Mongolia).
Hacer que los datos del sector extractivo sean accesibles	<ul style="list-style-type: none"> - Los informes del gobierno sobre proyectos en los que participa se debe desglosar por compañía (Informe EITI de 2012 de Filipinas). - Se deben hacer cambios en el catastro en línea para mejorar su funcionamiento y que la información esté más disponible (Informe EITI de Minería de 2011 de la República Democrática del Congo). - El grupo de multipartícipes debe considerar incluir contratos y beneficiarios reales en la creación de Informes (Informe EITI de 2012-13 de Kazajistán) - La publicación de los contratos debe centralizarse (Informe EITI de 2012 de la República Democrática del Congo). - Las compañías deben divulgar públicamente gastos sociales y ambientales obligatorios (Informe EITI de 2012 de Filipinas).
Mejorar las prácticas de auditoría de gobiernos/compañías y adaptarlas a las normas internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Los sistemas de monitoreo de la recaudación de ingresos se deben centralizar y actualizar con regularidad (Informe EITI de 2011 de Mozambique). - Un organismo gubernamental debe monitorear los pagos de las compañías realizados directamente al Banco Central (Informe EITI de Petróleo/Gas de 2011 de la República Democrática del Congo). - El Ministerio de Minería debe auditar con regularidad las remesas de regalías y otras remesas estatutarias que pagan las compañías (Informe EITI de 2007-2010 de Nigeria). - Los códigos fiscales se deben usar de manera coherente dentro de los sistemas gubernamentales (Informe EITI de 2010 de Mozambique) - La categorización de los pagos al gobierno debe ser coherente para evitar el registro inexacto de pagos (Informe EITI de 2011 de Trinidad y Tobago). - El gobierno debe revisar las prácticas de auditoría entre los Ministerios de Energía y de Finanzas (Informe EITI de 2011 de Trinidad y Tobago).
Cuestiones más amplias relacionadas con la gobernanza del sector extractivo (como la recaudación y el monitoreo de los	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben introducir rondas abiertas de concesión de licencias y el sistema existente se debe reformar para que las licitaciones sean competitivas (Informes EITI de 2012-13 de Ghana).

<p>ingresos del sector, los regímenes jurídicos y fiscales y la coordinación interministerial)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El régimen impositivo para el petróleo se debe modificar para garantizar que los cambios en la titularidad de los derechos del petróleo atraigan pagos de impuestos a las ganancias de capital (Informe EITI de Petróleo/Gas de 2011-12 de Ghana). - Se debe nombrar un organismo de supervisión para que dirija el Fondo para el Desarrollo Mineral y los desembolsos deben supervisarse debidamente (Informe de Minería de Ghana de 2009). - Se debe establecer una fórmula coherente para calcular los pagos de regalías de minerales (Informe EITI de Minería de 2007-10 de Nigeria). - Se debe mejorar el monitoreo de los desembolsos de depósitos sobre protección ambiental y la restitución al fondo local (Informe EITI de 2011 de Mongolia). - Los organismos gubernamentales a cargo de regular el sector minero deben mejorar los canales de comunicación interministeriales (Informe de Minería de 2007-2010 de Nigeria).
--	---

Cuadro 3. Recomendaciones que abordan los marcos jurídico y fiscal relacionados con el sector extractivo en Ghana

Los Informes EITI de Ghana ofrecen recomendaciones relevantes para políticas y destinados a abordar deficiencias en los marcos jurídico y fiscal que rigen el sector extractivo. El Informe EITI de Gas y Petróleo de 2010-11 destacó diversas dificultades alrededor de los pagos de regalías y de impuestos corporativos. Por ejemplo, el Informe identificó impuesto a las ganancias de capital faltante en una transacción gravable (adquisición del grupo Tullow Oil of EO) debido a la falta de claridad en la Ley de Impuesto a los Ingresos del Petróleo y recomendó agilizar la legislación sobre ganancias de capital para futuras adquisiciones.

Datos significativos relacionados con el impuesto a las ganancias de capital en el Informe EITI de Petróleo y Gas de 2010-2011 de Ghana:

- **Capital Gains Tax**

Finding

Tullow Oil Plc. acquired the only indigenous partner in the Jubilee oil field, EO Group Limited in 2011. The reconciler did not come across any capital gain tax in the transaction. GRA has issued a ruling that the transaction is liable to tax.

The Petroleum Revenue Management Act, Act 815 section 6(e) indicate capital gains tax derived from the sale of ownership of exploration, development and production rights as a possible receipt for the petroleum holding fund.

Recommendation:

It is recommended that GRA pursues the issue of capital gains tax on the E.O Group's acquired 1.75% equity and other such acquisitions to its logical conclusion. It may also be prudent for the necessary legislation on capital gains to be streamlined as the E.O Group acquisitions may only be the beginning of such transactions.

Fuente: eiti.org/files/Ghana-2010-2011-Oil&Gas-EITI-Report.pdf

Esta recomendación fue seguida por las Autoridades de Ingresos de Ghana y se enmendaron las disposiciones legales relevantes (la Ley de Impuesto a los Ingresos del Petróleo y la Ley de Ingresos Internos) para contemplar esos pagos del impuesto a las ganancias de capital del sector petrolero en el futuro. Actualización sobre el progreso de la implementación de recomendaciones, Informe EITI de Petróleo y Gas de 2012-2013 de Ghana:

Cuadro 3. Recomendaciones que abordan los marcos jurídico y fiscal relacionados con el sector extractivo en Ghana

- **Capital gains tax and 2010/2011 report recommendations on the fiscal regime.**

The interest of Sabre Oil/Gas Ltd in the Jubilee Fields was acquired by PetroSA in 2012. There was no payment of capital gains tax.

Several recommendations relating to the fiscal regime of the petroleum sector were made in the 2010/2011 report. The recommendation on capital gains tax has been addressed with the passage of ACT871 (*Internal Revenue (Amendment) (NO.2) ACT, 2013*). Other recommendations such as those on ring fencing and thin capitalization are still outstanding.

Recommendation: In order to ensure the effective management of the petroleum sector it is important that the regulations in PITL and the Internal Revenue Act, 2000; Act 592 are harmonized.

Fuente: <https://eiti.org/files/2012-2013%20Ghana%20EITI%20Oil%20and%20Gas%20Sector%20Report.pdf>

Los Informes de Gas y Petróleo y Minería de 2012-13 de Ghana, los primeros según el Estándar EITI, contenían otras recomendaciones destinadas a mejorar políticas y procedimientos. Ejemplos de algunas de las recomendaciones incluyen garantizar rondas abiertas de concesión de licencias, establecer un repositorio en línea sobre bloques de petróleo, desarrollar una guía de inversiones para los Fondos del Petróleo de Ghana, publicar un plan de inversión para la Compañía Petrolera nacional de Ghana (GNPC) y garantizar coherencia en la metodología utilizada por la autoridad de ingresos y la GNPC para el cálculo de ingresos con el fin de asegurar que las cifras coincidan.

3.3 Lista de verificación para elaborar recomendaciones

- Con el fin de garantizar que el Informe EITI incluya recomendaciones útiles y relevantes, el grupo de multipartícipes puede considerar las siguientes preguntas cuando elabore los Términos de Referencia para el Administrador Independiente y/o el plan de trabajo propio del grupo de multipartícipes: ¿Se debe asignar al Administrador Independiente la tarea de incluir recomendaciones que aborden cuestiones de gobernanza más amplias? ¿Esto se debe contemplar en los Términos de Referencia para el Administrador Independiente? ¿Hay objetivos de política nacional específicos con los que se vincule el plan de trabajo del EITI que podrían avanzar gracias a esas recomendaciones?
- ¿El grupo de multipartícipes debe participar en la elaboración de recomendaciones, ya sea trabajando estrechamente con el Administrador Independiente, elaborando su propio conjunto de recomendaciones o consultando a partes interesadas/socios externos?

El grupo de multipartícipes puede considerar las siguientes preguntas cuando revise el borrador del Informe EITI:

- ¿Qué cuestiones se han identificado en el Informe EITI que podrían ser la base para recomendaciones sobre el Informe? Además de mejorar el proceso de creación de Informes EITI, ¿los datos del Informe señalan alguna necesidad de recomendaciones destinadas a mejorar el acceso

a los datos sobre el sector extractivo, mejoras a los sistemas públicos de gestión financiera y auditoría, o cuestiones legales, normativas o administrativas más amplias relacionadas con el sector extractivo?

- ¿Hay datos en el Informe EITI vinculados con alguna reforma en curso? Si es así, ¿las recomendaciones pueden informar la implementación posterior de esos esfuerzos de reforma? ¿Los datos se vinculan con algún debate en curso en el parlamento, el gobierno o los medios de comunicación? Si no es así, ¿cómo podrían mejorarse Informes futuros para garantizar que los datos y las recomendaciones de los Informes EITI sean relevantes para esos debates públicos en curso?
- ¿Cuán claras y tangibles son las recomendaciones? ¿Indican los organismos/las partes interesadas responsables o relevantes que deben abordar la recomendación?

4. Guía para planificar, implementar y monitorear recomendaciones

El grado en que el grupo de multipartícipes y el gobierno sigan las recomendaciones puede influenciar de manera significativa el efecto potencial de la implementación del EITI. El Estándar EITI exige que el grupo de multipartícipes considere las recomendaciones del Administrador Independiente y tome medidas para aplicar las lecciones aprendidas. Por lo tanto, el Secretariado Internacional sugiere que el grupo de multipartícipes revise las recomendaciones del Informe EITI, bosqueje las acciones necesarias para implementar las recomendaciones que se consideren relevantes en el plan de trabajo y use las herramientas disponibles para monitorear el progreso con la implementación de las recomendaciones, incluyendo a través del reporte de progreso anual.

4.1 Acciones requeridas para implementar recomendaciones: ¿Cómo se elabora un plan de acción?

El Estándar EITI exige que el grupo de multipartícipes considere las recomendaciones para mejoras del Administrador Independiente, incluso a través del informe de progreso anual y que proporcione "un resumen de las respuestas del grupo de multipartícipes y el progreso alcanzado frente a las recomendaciones a partir de la conciliación y la Validación... se requiere del grupo de multipartícipes que haga una lista de cada recomendación y las actividades correspondientes que se han llevado a cabo para abordar las recomendaciones", así como la intención bajo la cual se decidió el no seguir con las recomendaciones en dado de ser así (requisito EITI 7.4.a.iii). Esto es un dato clave sobre el objetivo más amplio del requisito 7 de que el grupo de multipartícipes debe analizar los resultados y el efecto de la implementación del EITI sobre la gobernanza de los recursos naturales. La planificación de acciones se debe basar en una revisión de las recomendaciones de los Informes y cuando las recomendaciones sean consideradas adecuadas y deseables por el gobierno y el grupo de multipartícipes, las acciones para implementar las recomendaciones deben ser tangibles y las responsabilidades para implementar las recomendaciones se deben asignar claramente. Cuando los Informes EITI den pie a un gran número de recomendaciones, puede ser necesario priorizar las más urgentes e importantes e incluso considerar de qué manera las recomendaciones se relacionan con las prioridades nacionales para el sector extractivo.

A continuación (cuadro 4) se sugiere un marco para el desarrollo de acciones para implementar recomendaciones de Informes EITI y una plantilla para bosquejar un plan de acción. Dicho plan de acción debe estar mencionado, integrado o vinculado en el plan de trabajo del grupo de multipartícipes, según sea adecuado (requisito 1.5.c.iv).

Cuadro 4. Marco sugerido para extraer recomendaciones de un Informe EITI y preparar un plan de acción

El grupo de multipartícipes puede considerar las siguientes preguntas:

1. **¿Cuáles** son las cuestiones/recomendaciones? Aclarar la recomendación específica.
2. **¿Cómo** se pueden abordar las recomendaciones? ¿Qué medidas específicas se deben tomar para abordar las cuestiones? ¿Cómo puede el proceso del EITI facilitar la consulta y el debate públicos sobre las recomendaciones? ¿Cuál sería la estrategia más efectiva para lograr que el actor relevante adoptara la recomendación? Esto podría incluir compartir el análisis en reuniones bilaterales, campañas en medios de comunicación, cooperación/cabildeo regional, acciones del grupo de multipartícipes, etc.
3. **¿Cuáles** son los órganos responsables de implementar las acciones? ¿Qué actor está mejor ubicado para aplicar la recomendación? (p. ej. Ministerio, organismo, empresa estatal, parlamento, grupo de multipartícipes, organización de la sociedad civil, compañía, etc.)
4. **¿Cuándo** se completarían las acciones? ¿Hay puntos de decisión próximos/inauguraciones que representen metas? ¿Plazos máximos?

Ejemplo de plantilla para bosquejar acciones a partir de las recomendaciones del Informe EITI

QUÉ	CÓMO	QUIÉN	CUÁNDO
<p>Ejemplo: Política sobre asignaciones de licencias Se deben introducir rondas abiertas de concesión de licencias para que las licitaciones sean competitivas</p>	<p>Revisiones a las leyes y las normativas del petróleo.</p> <p>El grupo de multipartícipes debe presentar una propuesta de disposiciones de transparencia relacionadas con las licitaciones.</p>	<p>Ministerio de Energía</p> <p>Grupo de multipartícipes</p>	<p>Por (inserte fecha)</p>
<p>Ejemplo: Monitoreo de pagos de regalías Se debe mejorar un sistema de monitoreo para garantizar el cálculo correcto de los pagos de regalías de minería.</p>	<p>Establecer un mecanismo de monitoreo que permita confirmar los pagos de regalías reales</p>	<p>Ministerio de Minería</p>	<p>La fecha de implementación se proporcionará en la próxima reunión del grupo de multipartícipes</p>

<p>Ejemplo: Transparencia Se deben divulgar las primas por firma de las compañías que operan en el sector extractivo.</p>	<p>Se deben modificar los TdR para el próximo Informe EITI para incluir la conciliación de los pagos de primas por firma importantes.</p>	<p>Grupo de multipartícipes</p>	<p>La disposición en los TdR debe ser aprobada por el grupo de multipartícipes en preparación para el próximo Informe EITI.</p>
--	---	---------------------------------	---

4.2 Implementar recomendaciones: ¿Cómo se ejecuta un plan de acción?

Las recomendaciones que abordan cuestiones relacionadas con la gobernanza de recursos naturales con frecuencia suelen requerir acciones cuya ejecución está fuera del mandato del grupo de multipartícipes. Esto requiere que los miembros del grupo de multipartícipes participen con sus grupos y los actores relevantes para facilitar la consideración adecuada y potencialmente la implementación de recomendaciones. También el grupo de multipartícipes puede aclarar o establecer un canal apropiado para los organismos gubernamentales que deben ser responsables de considerar y potencialmente implementar las recomendaciones. Los cuadros 5 y 6 presentan ejemplos del modo en que grupos de multipartícipes nacionales se han comprometido con el gobierno y con otros actores relevantes en Nigeria y en Filipinas.

Cuadro 5. Equipo de tareas interministerial (IMTT) para la implementación de recomendaciones del Informe en Nigeria

En Nigeria, el gobierno ha establecido un equipo de tareas interministerial (IMTT), un comité que comprende jefes de gobierno, departamentos petrolero, minero y financiero, con el mandato de abordar las deficiencias del sector identificadas en los Informes NEITI. El IMTT está presidido por el presidente del grupo de multipartícipes y funciona como un comité externo del grupo de multipartícipes. El comité garantiza que las cuestiones correctivas se aborden adecuadamente al asumir la responsabilidad de "la custodia, la gestión, el monitoreo y la regulación de los ingresos de las industrias extractivas con el mandato primario de elaborar un marco de interfaz eficiente para abordar cuestiones correctivas" (Nigeria, Informe anual de actividades de 2013).

Las responsabilidades del IMTT son:

1. Trabajar estrechamente con el NEITI y garantizar la inmediata recuperación de todas las ganancias pendientes que se adeuden al gobierno y que se identifican en los Informes NEITI.
2. Examinar los datos y las recomendaciones de los Informes NEITI y asesorar a los organismos relevantes sobre los pasos adecuados para abordar las cuestiones.
3. Identificar todas las dificultades para la implementación de las recomendaciones.
4. Tomar cualquier otra medida para garantizar que las recomendaciones del NEITI agreguen valor a las reformas en curso en la industria.
5. Asesorar al Consejo Ejecutivo Federal sobre cualquier cuestión de los datos de Informes NEITI que requiera la intervención del Consejo.

Una vez completado un Informe EITI, el secretariado del NEITI extrae las recomendaciones del Informe y las inserta en una plantilla de recuperación que bosqueja la acción necesaria e indica al organismo responsable de la implementación de la recomendación. El documento final (Plan de recuperación) se presenta al IMTT para que lo apruebe y el IMTT se reúne con regularidad para informar sobre el progreso de la implementación de las recomendaciones según se bosquejan en el plan.

Documentación de la resolución del IMTT y progreso de la recomendación en el Informe anual de actividades de 2013 del NEITI:

c. Bid rounds & signature bonus

Some oil blocks are subjects of court litigation in relation to Department Petroleum Resources' (DPR) right to offer the blocks e.g. (OML 13, 16, & 69). The consequence of these litigations includes block sterilization, nonpayment of signature bonus and eventual delay in allocation of blocks with attendant setbacks in production and income loss to the Federation.

Action: DPR has initiated an out of court settlement with Shell.

IMTT Resolution: IMTT is to write the Minister of Petroleum Resources for early resolution of the matter out of court.

Update: Signature Bonus issue has been resolved. The DPR shall implement an appropriate accounting system to manage all signature commitments entered into by companies

Fuente: <http://www.neiti.org.ng/sites/default/files/news/uploads/eiti-neiti-activity-report-2013-final.pdf>

Cuadro 6. Sensibilización de partes interesadas para la implementación de recomendaciones en Filipinas

El PH-EITI está representado en el grupo de trabajo técnico del Consejo de Coordinación de Industrias de Minería (MICC), un consejo de alto nivel con el mandato legal de exigir a los organismos gubernamentales que hagan el seguimiento de las acciones a partir de las recomendaciones del Informe EITI. Esto significa que hay un órgano de gobierno de alto nivel que se puede asegurar que las recomendaciones sean consideradas y potencialmente implementadas por los distintos organismos que puedan estar fuera del alcance del PH-EITI. El MICC ha establecido directivas para todos los organismos a los que se han asignado responsabilidades por áreas cubiertas por las recomendaciones del EITI de elaborar planes de acción para la implementación de las recomendaciones. Se ha proporcionado un plazo máximo para presentar estos planes de acción.

El PH-EITI se ha comprometido con representantes del Senado y del Congreso, ya que algunas de las recomendaciones requieren enmiendas legales. El PH-EITI ha sensibilizado a representantes que podrían tener las recomendaciones relacionadas en su agenda. Por ejemplo, es más probable que alguien que trabaje estrechamente con cuestiones relacionadas con el gobierno local esté interesado en apoyar las implementaciones de recomendaciones que abordan ganancias compartidas del gobierno local.

El PH-EITI también ha involucrado al público y las partes interesadas en sentido más amplio en el seguimiento de las recomendaciones. Los eventos locales de difusión del Informe EITI han facilitado la colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales, lo cual permite que expresen conjuntamente la necesidad de implementar las recomendaciones del Informe. Para que esto fuera posible, fue clave identificar e invitar a los funcionarios gubernamentales apropiados en el organismo de gobierno de la localidad y/o nacional (como directores regionales de organismos gubernamentales o directores ejecutivos locales) y permitir que el público haga el seguimiento directo del progreso. Un ejemplo es la recomendación del que el Departamento de presupuesto debe divulgar las fuentes de la parte de los gobiernos locales de las ganancias de las industrias extractivas (incluso el sector y la compañía). En respuesta a esto, el Departamento de Presupuesto se comprometió a divulgar esta información en el próximo Informe EITI.

Lea más sobre este ejemplo en el blog "[De las recomendaciones a la acción](#)" de Alessandra Gay Ordenes, Coordinadora Nacional del PH-EITI.

4.3 Seguir la implementación de las recomendaciones: ¿Cómo se monitorea el progreso?

El Estándar EITI exige que el grupo de multipartícipes haga el seguimiento y documente el progreso realizado en la implementación de las recomendaciones del Informe (requisito 7.4.a.iii). Hay distintas herramientas que el grupo de partícipes puede emplear:

- i) **Informes EITI:** De acuerdo con los términos de referencia estándar para el Administrador Independiente, el administrador independiente debe hacer comentarios sobre el progreso "cuando Informes EITI anteriores hayan recomendado medidas correctivas y reformas". Por lo tanto, el Informe EITI es una herramienta para monitorear y documentar el estatus de implementación de las recomendaciones.
- ii) **Informes de progreso anual:** El informe de progreso anual es una herramienta para que el grupo de multipartícipes registre el progreso realizado en la implementación del EITI. El requisito 7.4.a.iii estipula que el informe de progreso anual debe incluir "un resumen de las respuestas y el progreso del grupo de multipartícipes en cuanto a abordar las recomendaciones de la conciliación y la Validación". "El grupo de multipartícipes también" requiere enlistar cada recomendación y las

actividades correspondientes que se han emprendido para hacer frente a las recomendaciones; y el grado de avance en la implementación de cada recomendación".

- iii) Plan de trabajo: el grupo de multipartícipes debe utilizar su plan de trabajo para esbozar toda acción a la que el grupo de multipartícipes ha accedido a dar seguimiento en las recomendaciones del Informe EITI (requisito 1.5.c.iv).
- iv) Otras maneras de monitorear la implementación: El grupo de multipartícipes puede elaborar sus propias herramientas que pueden ser útiles para monitorear la implementación de las recomendaciones, como se ilustra en el plan de recuperación del NEITI.

Cuadro 7. Plan de recuperación para implementar y monitorear recomendaciones de los Informes EITI de Nigeria

Nigeria ha desarrollado un Plan de recuperación cuyo seguimiento está a cargo del equipo de tareas interministerial (IMTT). El Plan de recuperación organiza las recomendaciones por área de enfoque y aclara si la recomendación tiene un plazo largo o corto para la implementación. El Plan también bosqueja acciones requeridas específicas, los organismos involucrados, los costos potenciales y el plazo máximo para la implementación.

Documentación de la recomendación y acciones planificadas en el Plan de recuperación del NEITI:

ISSUES	REPORTING PERIOD	ACTION REQUIRED	AGENCY INVOLVED	COMMENTS
Non-payment for domestic crude allocations on the due dates by NNPC- NNPC is expected to pay the Federation for domestic crude oil allocation not later than 90 days from the bill of lading date. This was however not the case. NEITI is of the opinion that the Federation may have lost the time value of money for the amounts not remitted on due dates.	2006-2008	A monitoring framework should be developed jointly by OAGF/RMAFC/ NNPC which will ensure that payments are made by NNPC as at when due.	NNPC/RMAFC/OAGF	<p>Specific actions needed to be taken: RMAFC: The commission has developed a revenue monitoring template to sort issues, it will also circulate the template on completion to all relevant Govt Agencies for their input.</p> <p>NNPC: awaiting framework from RMAFC</p> <p>RMAFC: Has sent in template to NNPC and awaiting response</p> <p>Costs:</p> <p>Timeline: JUNE 2013.</p> <p>Update RMAFC:</p> <p>The Template is in use but NNPC is yet to respond on the Draft sent to them.</p> <p>Remarks: OAGF: The RMAFC has the constitutional responsibility to monitor revenue generation by any government agency. The OAGF is to effect collection and disbursement of such revenue generated.</p>

Fuente: Plan de recuperación del NEITI

4.4 Lista de verificación para el seguimiento respecto de las recomendaciones

El grupo de multipartícipes puede usar la lista de verificación siguiente:

1. Considerar implementar recomendaciones y asignar responsabilidades por la acción:

- ¿Las recomendaciones del Administrador Independiente son factibles y apropiadas? ¿Han sido objeto de consulta y debate públicos? ¿Se deben implementar? ¿Qué acciones y plazos se requerirían?
- ¿La recomendación está dentro del mandato del grupo de multipartícipes? Si no lo está, ¿qué actores y organismo deberían involucrarse para que se abordara la cuestión y para que la recomendación se implementara? ¿Cómo se puede coordinar el grupo de multipartícipes con ellos?
- ¿Hay algún otro actor o parte interesada que tendría interés en apoyar la implementación de las recomendaciones?
- El plan de trabajo bosqueja los planes del grupo de multipartícipes para implementar las recomendaciones del informe EITI?

2. **Monitorear el progreso de la implementación:**

- ¿Las responsabilidades del monitoreo del progreso con la implementación de las recomendaciones se han asignado dentro del grupo de multipartícipes o el organismo responsable? ¿Hay un subcomité del grupo de multipartícipes, un representante del organismo relevante o cualquier otro actor que sea responsable de hacer el seguimiento del progreso e informarlo?
- ¿El progreso con la implementación de las recomendaciones está documentado en el Informe EITI, el informe de progreso anual y cualquier otra herramienta que pueda haber desarrollado el grupo de multipartícipes con este fin, de acuerdo con los requisitos 7.3 y 7.4.a?
- ¿Incluye el informe EITI una actualización del progreso de las recomendaciones de informes previos, en relación con los términos de referencia estándar para el administrador independiente (p.10, punto 4.3)?
- ¿El informe anual de progreso enlista cada recomendación, las actividades correspondientes que han sido desarrolladas para abordar tales y el grado de avance en la implementación de cada recomendación, de acuerdo con el requisito 7.4.a?
- Si el gobierno o el grupo de multipartícipes ha decidido no implementar una recomendación, se encuentra documentado la razón en el informe de progreso anual, de acuerdo con el requisito 7.4.a ?

5. Estudio de caso: Efecto de las recomendaciones sobre transferencias subnacionales en Ghana

En Ghana, el 20% de los ingresos del sector extractivo está destinado a compartirse entre diversos órganos nacionales normativos y de supervisión, las autoridades de gobiernos locales (asambleas distritales y municipales), las autoridades terratenientes tradicionales y otras comunidades que se ven afectadas por la actividad minera. El 40% del presupuesto de los gobiernos locales proviene de regalías de minería. La aplicación indebida de estos fondos por parte de autoridades locales que financian los gastos y la falta de una rendición de cuentas y una información debidas del uso de estos recursos fueron algunos de los datos clave de los Informes EITI de Ghana para el período de 2004 a 2011.

Datos de los Informes EITI de Ghana (2004 a 2011) relacionados con transferencias subnacionales:

- El importe de los pagos del gobierno a las oficinas del Administrador de Tierras Tribales (OASL) regionales y a los gobiernos locales fue inexacto: Los pagos reales de OASL a asambleas distritales y municipales con frecuencia fueron menores que lo que debían haber sido.
- Las transferencias irregulares dificultaron la elaboración de presupuestos: La OASL no siempre envió el importe completo adeudado a los distritos y las municipalidades y los pagos se hicieron en cuotas, lo que les dificultó a las asambleas distritales la planificación y la elaboración de presupuestos.
- Aplicación indebida de fondos por parte de autoridades locales: Gran parte de los ingresos se gastaron en gastos repetidos, como gestión de desechos, compra de combustible y vehículos, en lugar de proyectos de desarrollo económico.

Recomendaciones del Informe EITI de 2011 de Ghana:

- La autoridad de ingresos debe regular la puntualidad de las transferencias de regalías de las compañías.
- La transferencia de regalías del gobierno a las asambleas distritales debe ser completa y no por partes.
- Los pagos mensuales de regalías se deben regularizar para un cálculo eficiente de las regalías con base en la producción.
- Se deben implementar pautas para la utilización de las entradas por regalías por parte de las asambleas distritales para evitar gastos repetidos.

Resultados de la implementación de recomendaciones del Informe EITI:

- *Mayor rendición de cuentas en el ámbito subnacional:* El grupo de multipartícipes y la secretaría nacional han trabajado estrechamente con la OASL para garantizar que se transfieran los importes correctos de regalías de minería a los distritos y las municipalidades.
- *Configuración de cuentas dedicadas para gobiernos locales:* Las asambleas distritales han establecido cuentas bancarias dedicadas para los ingresos que se transfieren desde el gobierno central.
- *Desarrollo de pautas sobre el uso de los ingresos minerales en el ámbito subnacional:* La Comisión de Minerales, miembro del grupo de multipartícipes, ha desarrollado pautas de políticas para el uso de ingresos minerales en el ámbito subnacional. Las pautas se desarrollaron junto con mecanismos de seguimiento para garantizar que se respeten. También se han desarrollado y aplicado pautas para responsabilidad social corporativa, como proyectos de salud comunitaria, construcción de escuela y apoyo para infraestructura deportiva.

Fuentes: [Informe EITI de 2011 de Ghana](#), [Informe anual de actividades del EITI de 2013 de Ghana](#)

Lea más sobre este estudio de caso en el blog "[Mejorar el impacto de las regalías de minería en el ámbito local en Ghana](#)" de Franklin Ashiadey, Coordinador Nacional del EITI de Ghana.