

TÉRMINOS DE REFERENCIA  
PARA MEJORAR LA  
TRANSPARENCIA EN EL  
COMERCIO DE MATERIAS  
PRIMAS

# TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA EN EL COMERCIO DE MATERIAS PRIMAS

---

## Alcance del proyecto piloto

Se propone establecer un proyecto piloto sobre la transparencia en el comercio de materias primas con el fin de apoyar a varios países que presentan dificultades en el tema y mejorar así la transparencia en el comercio de materias primas. Se invita a participar a todos los países con importantes ingresos en especie. Se incluye a aquellos países que estén implementando enfoques innovadores sobre la transparencia en el comercio de materias primas y cuyos proyectos piloto superen los requisitos mínimos.

El proyecto piloto asistirá a los países implementadores del EITI con numerosas actividades de comercio de materias primas, organizadas por el Estado o por empresas estatales, con el fin de abordar los requisitos EITI en materia de divulgación de las ventas de los ingresos en especie por parte de las empresas estatales.

Los principales objetivos del proyecto piloto son los siguientes:

- elaboración de informes sobre comercio de materias primas por parte de los países piloto, lo que traerá mayor transparencia al comercio de materias primas en empresas estatales;
- plantillas modelo para la presentación de informes;
- elaboración de una nota guía para los países implementadores sobre la transparencia en el comercio de materias primas; y
- elaboración de un informe de evaluación sobre los principales resultados del proyecto piloto, incluidas las lecciones aprendidas y las recomendaciones.

Los países piloto deberán abordar la presentación de informes sobre las ventas de los ingresos en especie, incluida la presentación de informes piloto por el tipo de producto, precio, mercado y volumen de ventas. Para optimizar el tiempo y la rentabilidad, se estipula que los países piloto divulguen esta información en un capítulo en los siguientes informes EITI. En los casos en que los calendarios del proyecto piloto y del siguiente informe EITI no coincidan, los países pilotos podrán elaborar un informe especial sobre el comercio de las materias primas.

Las actividades dentro del alcance del proyecto piloto se proponen los siguientes objetivos:

- (i) comprender el mandato de la entidad gubernamental o empresa de titularidad estatal sobre el comercio de las materias primas en representación del Estado;
- (ii) identificar a los actores fundamentales y las transacciones involucradas en el comercio de materias primas;
- (iii) elaborar un marco para divulgar la información confiable oportunamente sobre las ventas de los ingresos en especie por parte de las empresas estatales;
- (iv) garantizar la adecuada presentación de informes según los requisitos EITI pertinentes (Requisito 4.2<sup>1</sup>);

---

<sup>1</sup> Otros Requisitos EITI pertinentes a las empresas estatales son el Requisito EITI 2.6 de la participación estatal, el 4.5 de las transacciones relacionadas con las empresas estatales y el 6.2 de los gastos cuasifiscales de las empresas estatales.

- (v) facilitar el aprendizaje entre iguales y promover la divulgación del EITI en formatos fáciles de usar;
- (vi) promover enfoques innovadores que superen los requisitos mínimos del EITI en materia de divulgación de los ingresos por las ventas de la porción de la producción que corresponde al Estado, que incluya la presentación de informes por producto, precio, mercado y volumen de ventas, así como cotejar potencialmente dichos datos con los datos informados por las empresas compradoras.

## Resultados que deberán entregar los países piloto

Los países pilotos deberán entregar lo siguiente:

### 1. Un informe inicial, que deberá determinar el ámbito y la metodología de presentación de informes respecto del comercio de las materias primas.

El informe inicial deberá incluir:

- a. la definición de las empresas estatales con arreglo al Requisito<sup>2</sup> 2.6 a;
- b. la definición de ingresos en especie<sup>3</sup>;
- c. un resumen del mandato de las empresas estatales y/o de otras entidades gubernamentales en materia de recopilación de ingresos en especie en representación del gobierno;
- d. una declaración de importancia que confirme la decisión del grupo de multipartícipes respecto de la venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos recolectados en especie;
- e. una declaración del alcance del informe y el nivel de desglose, que debería incluir la presentación de informes por tipo de producto, precio, mercado y volumen de ventas por cargo o envío. El grupo de multipartícipes decidirá también si el informe incluirá cifras mensuales, trimestrales o anuales.
- f. Una descripción de los procedimientos acordados para el control de la calidad de la información que se divulgará. Cuando sea factible, se anima al grupo de multipartícipes a encargar al Administrador Independiente la tarea de cotejar los volúmenes vendidos con los ingresos recibidos a través de la inclusión de las empresas compradoras en el proceso de preparación del informe.
- g. Plantillas para la presentación de informes que reflejen el alcance acordado por el grupo de multipartícipes.

---

<sup>2</sup> Con el propósito de elaborar el Informe EITI, una empresa estatal es una empresa con participación total o mayoritaria del gobierno que colabora en actividades extractivas en representación del gobierno. Sobre esta base, se alienta al grupo de multipartícipes a debatir y documentar su definición de empresa estatal teniendo en cuenta las leyes nacionales y las estructuras gubernamentales. (Requisito 2.6.b)

<sup>3</sup> En algunos casos, las empresas con participación mayoritaria del gobierno llevan a cabo sus propias actividades comerciales dentro o fuera del país de origen. El grupo de multipartícipes podrá considerar esta producción independientemente de los ingresos en especie.

## 2. Un informe sobre el comercio de materias primas o un capítulo sobre el comercio de materias primas como parte del Informe EITI

Al elaborar los Informes EITI, el grupo de multipartícipes deberá cumplir con los pasos establecidos en las etapas 2-5 de los Términos de referencia estándar para los Administradores Independientes<sup>4</sup>, es decir;

- a) Recopilación de datos (etapa 2). El objetivo de la segunda etapa del trabajo reside en distribuir las planillas para la presentación de informes y recopilar los datos sobre comercio de materias primas con arreglo al alcance confirmado en el Informe inicial.
- b) Cotejo inicial y compilación de datos (etapa 3). El objetivo de esta etapa es completar una compilación, un análisis y cotejo inicial de la información del comercio de materias primas con la idea de identificar las brechas o discrepancias que deberán investigarse.
- c) Investigación de discrepancias e informe provisional (etapa 4). El objetivo de esta etapa es investigar las discrepancias identificadas en el cotejo inicial, además de elaborar un Informe EITI provisional que compile la información sobre el comercio de materias primas, coteje datos financieros, explique las posibles discrepancias y haga recomendaciones relativas al comercio de materias primas.
- d) Elaboración de un informe final y divulgación de los resultados principales (etapa 5). El objetivo de esta etapa reside en garantizar que se hayan tenido en cuenta los posibles comentarios hechos por el grupo de multipartícipes respecto del informe provisional para que se vean reflejados en el informe final.

## 3. Los resultados del informe sobre el comercio de materias primas

Se espera que el grupo de multipartícipes elabore una breve nota de evaluación que documente los resultados y recomendaciones principales del informe sobre el comercio de materias primas y los próximos pasos en materia de evaluación de las recomendaciones.

### Cronograma

Se espera que los países piloto incluyan un cronograma en el informe inicial que refleje la metodología acordada para la recopilación de datos y la planificación para el siguiente ciclo de presentación de informes EITI.

Invitación para participar en el proyecto piloto	No después del 30 de junio de 2016
Presentación de los informes iniciales por parte de los países piloto	No después del 31 de julio de 2016
Análisis, revisión y publicación de un informe final	No después del 31 de diciembre de 2016
Publicación de una nota de evaluación	31 de enero de 2017
Revisión y publicación del resultado de los proyectos pilotos del Secretariado Internacional del EITI	No después del 28 de febrero de 2017

<sup>4</sup> <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#ToRIA>

Elaboración de una nota guía	No después del 31 de marzo de 2017
------------------------------	------------------------------------

## Asistencia técnica y financiera

El Secretariado Internacional apoyará a los países piloto para que comprendan los requisitos de presentación de informes, hagan comentarios sobre los informes iniciales, incluida la definición de importancia, las plantillas de presentación de informes y los informes provisionales. En colaboración con DFID y SECO, el Secretariado Internacional brindará el siguiente apoyo a los países que participen del proyecto piloto:

1. capacitación para los miembros del grupo de multipartícipes y el personal de los Secretariados Nacionales sobre comercio de materias primas;
2. asistencia técnica al Coordinador Nacional del EITI según sea necesario;
3. revisión y comentarios sobre la propuesta de plantillas para la presentación de informes, notas sobre alcance e informes provisionales;
4. guía sobre cómo superar los obstáculos de divulgación.

Los países piloto que requieran asistencia técnica y/o financiera para llevar a cabo el proyecto piloto deberán ponerse en contacto con el Secretariado Internacional.

## Antecedentes

Se calcula que las reservas de petróleo controladas por empresas estatales representan entre el 80 y el 90 % de las reservas de petróleo del mundo. Las empresas estatales controlan también tres cuartos de la producción mundial total de petróleo crudo. De los 25 principales titulares y productores de las reservas de gas, 18 son de empresas estatales. Asimismo, se calcula que el 60 % de las reservas por descubrir de todo el mundo yacen en países donde las empresas estatales tienen acceso exclusivo o privilegiado. La producción del gas natural también está controlada por las empresas estatales. Al igual que sucede con el sector del petróleo y el gas, los gobiernos a menudo emplean a las empresas mineras de titularidad estatal para desarrollar sus sectores mineros, gestionar las actividades de exploración, emitir licencias, tener participación accionaria y llevar a cabo actividades comerciales. Algunas empresas del sector minero de titularidad estatal actúan también como operadores comerciales, titulares de participación accionaria gubernamental, reguladores y prestadores de bienes y servicios sociales, como productos petroleros subsidiados.

Los Informes EITI han demostrado que estas empresas estatales desempeñan un importante papel en la producción, el transporte, el refinamiento y la venta de petróleo, gas y minerales en representación de sus gobiernos. Muchos de los gobiernos en los países ricos en recursos no solo obtienen la mayor proporción de sus ingresos del sector extractivo, sino también muchos de estos ingresos son en especie en lugar de en efectivo. Dichos ingresos físicos pueden darse debido a que el Estado o la empresa de titularidad estatal opera o participa accionariamente en una licencia productiva, mediante los acuerdos de producción compartida, o cuando las empresas abonan regalías con materias primas en lugar de con dinero. A continuación, el Estado o la empresa de titularidad estatal vende estos recursos físicos y transfiere las ganancias a los gobiernos. El petróleo crudo es la forma más habitual de

<sup>5</sup> National oil companies and value creation (Empresas petroleras nacionales y la creación de valor), Silvana Tordo con Brandon S. Tracy y Noora Arfaa, Documento de trabajo 218 del Banco Mundial, 2011, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/9780821388310.pdf>

ingresos en especie, seguido por el gas natural y los metales preciosos como el oro. Pese a que es poco habitual en el sector minero, algunas empresas estatales venden también minerales y metales en representación de sus gobiernos.

Dada la importancia de los recursos implicados, el elevado riesgo asociado con la gestión de los activos estatales y la complejidad de las transacciones, el proyecto piloto brindará apoyo a los países implementadores donde el comercio de materias primas sea relevante, con el fin de abordar los requisitos pertinentes. Su objetivo es arrojar luz sobre las ventas de los ingresos en especie alentando la presentación de informes uniformes y completos sobre el comercio de las materias primas y el intercambio de las mejores prácticas. La transparencia en el comercio de las materias primas, incluida la información sobre las partes de la transacción y los factores que influyen las ventas, es importante para obtener un panorama completo de los ingresos gubernamentales y la gestión de los recursos naturales. El presente documento establece lo que se espera de los países que participan en el proyecto piloto, proporciona una guía, además de ejemplos de las plantillas para la presentación de informes sobre la divulgación de ventas de ingresos en especie, y menciona la asistencia técnica ofrecida por el Secretariado Internacional a los países piloto.

Con 51 países implementadores, el EITI ha surgido como una herramienta práctica, flexible y rentable que favorece la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos naturales. Pese a que reconocemos que está dentro del dominio de los gobiernos soberanos el proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países, los principios y requisitos del EITI están empeñados en promover altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la vida pública, el gobierno y la actividad económica<sup>6</sup> a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas.

El Estándar EITI incluye disposiciones que exigen la divulgación de las ventas de la porción de la producción que corresponde al Estado y otros ingresos en especie (Requisito EITI 4.2):

*«En los casos en que la venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos en especie sean significativos, el gobierno, incluidas las empresas estatales, tienen la obligación de declarar los volúmenes vendidos y los ingresos recibidos».*

De acuerdo con este requisito, el Informe EITI debe incluir todas las ventas importantes de materias primas de las empresas estatales o de otras entidades gubernamentales relativas a la porción de la producción que corresponde al gobierno u otros ingresos recolectados en especie. Estas ventas incluirán las exportaciones y las ventas a compradores y refinerías nacionales. Por lo tanto, las empresas estatales divulgarán el volumen de ventas de las materias primas y los ingresos recibidos, desglosados por empresa compradora. En algunos países, tales como Iraq, los compradores del petróleo estatal divulgan también cuánto abonaron al gobierno; de esta manera, los Administradores Independientes pueden cotejar estas cifras en los informes EITI<sup>7</sup>.

La implementación de este requisito resultó ser especialmente difícil para muchos de los grupos de multipartícipes con el mandato de implementar el EITI en sus respectivos países. Una revisión del Secretariado Internacional arrojó que el comercio de las materias primas es relevante en al menos 17 países implementadores del EITI. El 31 de diciembre de 2015 se publicó una revisión de los informes EITI cuyos resultados mostraron que muchos países implementadores del EITI con ingresos importantes en especie no abordaban este requisito de manera

<sup>6</sup> Principios EITI 2 y 9; Requisitos EITI 2, 3, 4, 5 y 6, en el Estándar EITI, [https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4\\_spanish\\_standard\\_web.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4_spanish_standard_web.pdf)

<sup>7</sup> Véase el Informe EITI 2013 de Iraq, en el que se cotejan USD 80.000 millones de ingresos gubernamentales, en el sitio web del EITI <https://eiti.org/report/iraq/2013>

adecuada. Algunos grupos de multipartícipes tuvieron dificultades para determinar la importancia de los ingresos en especie. Otros debieron lidiar con complejas transacciones entre las empresas estatales y los compradores de materias primas, incluida la permuta del petróleo crudo entre las empresas estatales, los comerciantes de materias primas y las refinerías de petróleo. La implementación de los requisitos relevantes sobre el comercio de las materias primas fue desparejo entre los países, con distintos niveles de divulgación y desglose de datos, que a menudo no se corresponde con otras formas de pago. En el Estándar revisado y publicado en febrero de 2016, el Consejo clarificó el lenguaje respecto del nivel de desglose y determinó que la información sobre las ventas de los ingresos en especie debía desagregarse por comprador.

Cuadro 1: Requisito EITI 4.2

**4.2 Venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos en especie.**

En los casos en que la venta de la porción de la producción que corresponde al Estado u otros ingresos en especie sea significativa, el gobierno, incluidas las empresas estatales, tienen la obligación de declarar los volúmenes vendidos y los ingresos recibidos. Los datos publicados deberán ser desglosados por comprador individual y de manera conmensurable a lo exigido respecto a otros pagos y flujos de ingresos (Requisito 4.7). Los informes también deben desglosar los valores según el tipo de producto, precio, mercado y volumen de ventas. Cuando sea factible, se anima al grupo de multipartícipes a encargar al Administrador Independiente la tarea de cotejar de los volúmenes vendidos y los ingresos recibidos a través de la inclusión de las empresas compradoras en el proceso de preparación del informe.

En colaboración con el gobierno suizo, el Secretariado Internacional del EITI convocó una reunión con empresas de comercio de materias primas en Berna, en octubre de 2015. Los participantes de esta reunión acordaron establecer un grupo de trabajo para asistir al EITI con la implementación de los requisitos relativos al comercio de materias primas. El grupo de trabajo sobre la transparencia en el comercio de materias primas se reunió en Londres, en enero de 2016, y acordó apoyar los proyectos piloto en un reducido grupo de países para implementar los requisitos EITI en el comercio de materias primas. Se incluirá los países piloto que presenten informes más completos sobre el comercio de materias primas, como detalles sobre precio, mercados y volumen de ventas.