



Save the Children

UK



Más allá de la retórica

Informe sobre la transparencia de los ingresos:
requisitos de los gobiernos nacionales para la
revelación de información en las industrias
del gas y el petróleo



Más allá de la retórica

Informe sobre la transparencia de los ingresos:

requisitos de los gobiernos nacionales para la revelación de información en las industrias del gas y el petróleo



Save the Children lucha por los derechos de los niños y niñas afectados por la pobreza, las enfermedades, la injusticia y la violencia tanto en el Reino Unido como en el resto del mundo, y trabajamos junto a ellos en la búsqueda de respuestas a los problemas que enfrentan que sean válidas durante el resto de su vida.

Save the Children UK es miembro de la Alianza Internacional Save the Children, la organización independiente más importante del mundo en la defensa de los derechos de la niñez, que cuenta con miembros en 27 países y programas operativos en más de 100.

Publicado por
Save the Children
1 St John's Lane
London EC1M 4AR
Reino Unido

Tel +44 (0)20 7012 6400

Primera edición 2005

© The Save the Children Fund 2005

Empresa registrada n° 178159

Esta publicación está protegida por derechos de autor, pero puede reproducirse por cualquier medio, a título gratuito y sin necesidad de autorización previa, siempre que se destine a actividades de enseñanza y no se pretendan fines comerciales. Para reproducirla con cualquier otro fin será necesario obtener previamente la autorización por escrito del editor, que puede estar sujeta al pago de una aportación económica.

Diseñado por Grasshopper Design Company
Impreso por Greenaways Ltd, Londres

Traducido por Juan Luis Guillen
Revisión de traducción por Megan Caine

Índice

Agradecimientos	v
Abreviaturas y acrónimos	vi
Resumen ejecutivo	1
La “maldición de los recursos” y su impacto en la niñez	1
La importancia de la transparencia.....	1
¿Qué deberían hacer los gobiernos nacionales?	2
Menos hablar y más trabajar	2
Este informe: medición de las acciones de los gobiernos nacionales para apoyar la transparencia	2
Resultados: pago de ingresos y revelación de información adicional.....	2
Resultados: acceso a la información	4
Conclusión	4
Resumen de recomendaciones clave.....	4
1 Antecedentes, objetivos, alcance y audiencia.....	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 Objetivos de este informe.....	8
1.3 Alcance y oportunidad.....	8
1.4 Audiencia	8
1.5 Cobertura de los gobiernos nacionales	9
2 Metodología y enfoque	10
2.1 Antecedentes del marco	10
2.2 Principios rectores del diseño de la metodología	10
2.3 El marco de indicadores.....	10
2.4 Puntuación y ponderación	13
2.5 Proceso de investigación	14
3 Resultados	16
3.1 Clasificación general del apoyo a la transparencia por parte de los gobiernos nacionales	16
3.2 Resultados: revelación de información sobre el pago de ingresos	17
3.3 Resultados: revelación de información adicional	21
3.4 Resultados: acceso a la información	27
3.5 Resultados: clima de gobernabilidad general.....	32
4 Conclusiones y recomendaciones	34
4.1 Transparencia de los ingresos y revelación de información adicional: todos los países	34
4.2 Acceso a la información: todos los países	36
4.3 Clima de gobernabilidad general.....	37
4.4 Medición del marco de transparencia: futuro desarrollo	37
4.5 Recomendaciones para cada país: pago de ingresos y revelación de información adicional.....	38
4.6 Recomendaciones para cada país: acceso a la información	39

Apéndice 1 Resumen de las iniciativas de transparencia y las mediciones del desempeño.....	41
Apéndice 2 Marco de indicadores	42
Notas	44

Lista de figuras y cuadros

Cuadro 1: Clasificación general del apoyo a la transparencia por parte de los gobiernos nacionales.....	17
Cuadro 2: Puntuaciones de los gobiernos nacionales en el apoyo a la transparencia del pago de ingresos .	18
Cuadro 3: Desempeño de los gobiernos nacionales en la exigencia de una revelación de información adicional	21
Cuadro 4: Desempeño de los gobiernos nacionales en el acceso a la información.....	29
Cuadro 5: Clima de gobernabilidad general	33
Gráfica 1: Clasificación general del apoyo a la transparencia por parte de los gobiernos nacionales.....	17
Gráfica 2: Apoyo de los gobiernos nacionales a la transparencia del pago de ingresos.....	19
Gráfica 3: Desempeño de los gobiernos nacionales en la exigencia de una revelación de información adicional	22
Gráfica 4: Apoyo de los gobiernos nacionales al acceso a la información.....	30
Gráfica 5: Clima de gobernabilidad general	33

Agradecimientos

Este informe ha sido redactado por Agulhas Development Consultants Ltd en colaboración con Save the Children UK.¹ Richard Calland y Catherine Musuva, del Open Democracy Advice Centre, han sido los responsables del componente de “acceso a la información”. Este informe fue encargado por Save the Children UK.

El trabajo está basado en una etapa anterior de desarrollo y comprobación de los criterios de medición llevada a cabo entre abril y julio de 2004 por Mohammed Ali y Richard Calland.²

En Save the Children UK, Vanessa Herringshaw, Responsable de Política Económica, ha dirigido el proyecto tras crear el concepto original del marco para la “Medición

de la Transparencia”. Liza Lort-Phillips, Asesora del Sector Privado, ha sido responsable de la supervisión global del proyecto, y Samantha Bramley de la gestión de éste.

Save the Children quisiera agradecer al Open Society Institute (OSI) el apoyo financiero recibido y a CARE UK, CAFOD, Secours Catholique y World Vision su financiamiento adicional.

Deseamos expresar también nuestro agradecimiento a los y las miembros del Grupo de Referencia³ por su generosidad tanto en el tiempo que nos han concedido como en las experiencias aportadas, además de a todas las personas consultadas durante el proyecto.

Abreviaturas y acrónimos

AEE	Área Económica Europea
CADA	Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (Francia)
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative)
FAS	Norma de Contabilidad Financiera (Financial Accounting Standard)
FMI	Fondo Monetario Internacional
G8	Grupo de ocho países: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Italia, Japón, el Reino Unido
IAS	Norma Internacional de Contabilidad (International Accounting Standard)
IASB	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting Standards Board)
IBM	Instituto del Banco Mundial
IDASA	Instituto para la Democracia en Sudáfrica
IE	industrias extractivas
IFI	institución financiera internacional
IFRS	Normas Internacionales de Información Financiera (International Financial Reporting Standards)
JORC	Comité Conjunto de Reservas de Mena (Joint Ore Reserves Committee, Australia)
JSE	Bolsa de Valores de Johannesburgo (Johannesburg Securities Exchange)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PWC	PricewaterhouseCoopers
PWYP	Hagan Público lo que Pagan (Publish What You Pay - una coalición internacional de ONG)
SAMREC	Código Sudafricano para la Revelación de Información sobre Recursos y Reservas Minerales
SORP	Declaración de Prácticas Recomendadas del Reino Unido (Statements of Recommended Practice)
TOD	Directiva sobre Obligaciones de la Transparencia de la UE (Transparency Obligations Directive)
UE	Unión Europea
US-GAAP	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados

Nota sobre términos técnicos:

Valores: participaciones negociables con un valor financiero determinado, entre las que figuran las acciones, los fondos de inversión colectiva y los bonos (emitidos por empresas y por gobiernos).

Gobiernos nacionales: son los gobiernos de aquellos países de donde proceden empresas registradas o en el territorio de los cuales movilizan fondos.

Gobiernos anfitriones: son los gobiernos de aquellos países en cuyo territorio llevan a cabo sus actividades las empresas, es decir, donde realizan la exploración y la extracción.

Resumen ejecutivo

La “maldición de los recursos” y su impacto en la niñez

Las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) han generado unos ingresos enormes para distintos países. Si se utilizan de forma efectiva, los pagos procedentes de estos ingresos pueden producir mejoras espectaculares en la vida de los ciudadanos/as. Cuando se emplean como inversiones públicas en servicios de salud y educación, pueden ayudar a los niños y niñas a salir de la pobreza; sin embargo, paradójicamente, los enormes ingresos de las industrias extractivas han fomentado con frecuencia la corrupción, han exacerbado los conflictos y han debilitado el desarrollo económico, provocando un impacto perjudicial en la vida de esos niños y niñas. El informe de 2003 de Save the Children UK sobre las industrias extractivas, la niñez y la gobernabilidad refleja claramente este vínculo.⁴

La importancia de la transparencia

La utilización eficaz de los ingresos está muy relacionada con la rendición de cuentas, que requiere, a su vez, transparencia en la información. Cuando un país recibe unos pagos a cambio de conceder derechos sobre el petróleo, el gas y los minerales, es necesario que sus ciudadanos/as conozcan el tipo y el volumen de dichos pagos. Esta información puede ayudarles a ejercer presión sobre sus gobiernos para mejorar las inversiones en servicios básicos como la salud y la educación.

Se está produciendo un aumento de la atención internacional hacia la transparencia. La coalición de ONG “Hagan Público lo que Pagan” fue fundada en 2002 por Save the Children UK, el Open Society Institute de George Soros, Global Witness, CAFOD, Oxfam y Transparencia Internacional para promover la transparencia en las industrias extractivas, y actualmente cuenta con más de 200 miembros en más de 33 países. Los gobiernos del G8 se comprometieron, también en 2002, con un plan de acción sobre la lucha anticorrupción y la mejora de la transparencia. En su nuevo Plan de Acción de Servicios Financieros (2004), la UE fomenta el aumento voluntario de la revelación de información. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por su parte, apoyan también otros medios para mejorar la transparencia de las industrias extractivas.

En la cumbre sobre desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, Tony Blair presentó la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), que implica a gobiernos, empresas, inversionistas y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta iniciativa es que los gobiernos de los países “anfitriones” (donde se realiza la extracción) den el primer paso y publiquen todos los ingresos que reciben de las empresas. Cuando dichos gobiernos anfitriones estén dispuestos a actuar, la EITI puede aportar avances importantes; sin embargo, se necesitará mucho tiempo para poder cubrir en este sentido a todos los países anfitriones y, lo que es más importante, no servirá de nada en aquellos países cuyos gobiernos no se impliquen, pese a que, probablemente, sean estos países los que más necesitan este tipo de reformas. Para las empresas también puede resultar muy conveniente ocultarse tras este enfoque basándose en que no pueden ser transparentes a menos que sus gobiernos anfitriones se lo

permitan. En resumen, al destacar la función de los gobiernos anfitriones, la EITI ha desviado la atención de las responsabilidades de los gobiernos nacionales y “sus” empresas.

¿Qué deberían hacer los gobiernos nacionales?

Los países de origen son aquellos de donde proceden empresas que están registradas o en los cuales movilizan fondos. Entre ellas figuran empresas petroleras, de gas y minería que operan en todo el mundo. Estas empresas han de cumplir las normativas de estos países de origen. Así pues, los gobiernos nacionales podrían lograr mejoras multilaterales en la transparencia de la información sobre los ingresos procedentes de las industrias extractivas exigiendo a las empresas que revelaran sus pagos a los gobiernos en los lugares donde operen. Ésta es la demanda principal de la coalición “Hagan Público lo que Pagan”. Los gobiernos nacionales también podrían apoyar la revelación de estos datos mediante su acceso a sistemas de información. Ambos mecanismos permitirían garantizar a los ciudadanos/as de países ricos en recursos la información sobre los pagos que sus gobiernos reciben por los recursos de las industrias extractivas.

Menos hablar y más trabajar

Se ha hablado mucho pero, más allá de la retórica, ¿quiénes pueden realmente producir un cambio? Aparte de los compromisos públicos, ¿qué están haciendo en realidad? Y ¿quiénes tienen mejor desempeño? El proyecto de medición de la transparencia pretende desarrollar normas para tres grupos de actores principales: los gobiernos nacionales, las empresas y los gobiernos anfitriones, y evaluar sus avances en el tiempo. Este informe se enfoca en los gobiernos nacionales. Otro informe paralelo evalúa el desempeño de las empresas. Futuras fases abordarán los gobiernos anfitriones.

Este informe: medición de las acciones de los gobiernos nacionales para apoyar la transparencia

Este informe pretende centrar el enfoque en las acciones directas que pueden emprender los gobiernos nacionales para apoyar una mayor transparencia en las industrias extractivas. Define una norma para la regulación gubernamental de la transparencia empresarial relativa al pago de ingresos y evalúa la práctica según esta norma en diez países: Australia, Canadá, EE.UU., Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Rusia y Sudáfrica. El marco de la norma analiza los sistemas de política y gestión en cuatro categorías: transparencia del pago de ingresos, revelación de información adicional, acceso a la información y clima de gobernabilidad general. Los resultados han sido verificados por funcionarios/as gubernamentales y expertos/as de cada país. Ocho de los diez países respondieron, y siete de ellos en detalle. Este informe se enfoca en el sector del gas y el petróleo. Futuras fases abordarán el sector de la minería.

Resultados: pago de ingresos y revelación de información adicional

Muy pocas acciones en general

En la actualidad, los gobiernos nacionales no exigen a las empresas que sean transparentes en relación con el pago de ingresos a los gobiernos anfitriones. Ningún gobierno nacional exige a “sus” empresas extractivas que publiquen los derechos de producción de los gobiernos anfitriones o bien las primas que les pagan. Nueve de los diez países no requieren la revelación de los pagos de cánones. Numerosos gobiernos exigen la revelación de los impuestos sobre los beneficios pagados en general, pero únicamente por “segmento” o zona geográfica, no por país anfitrión. Para que los ciudadanos/as puedan exigir cuentas a sus

gobiernos, necesitan que se publique información de cada país concreto sobre los pagos de ingresos efectuados por las empresas a sus gobiernos.

Pero la excepción demuestra que es posible

La excepción es Canadá, que muestra un sólido liderazgo general. Canadá no es miembro de la EITI, pero es el único país con requisitos obligatorios de revelación de información para cada país. Éstos incluyen la revelación de los pagos de cánones a los países anfitriones.

Una oportunidad única para la acción: la reforma ya se está produciendo

La regulación de la información de las empresas se lleva a cabo en gran medida mediante requisitos de contabilidad y seguridad. Esto hace que la necesidad de acciones sea especialmente oportuna. Coincide con la mayor reforma en las normas de contabilidad en más de 25 años. Se trata de una oportunidad única para que los gobiernos nacionales tomen medidas apoyando la inclusión de requisitos para la transparencia del pago de ingresos en las normativas financieras. Estas normas reformadas cubrirán a la mayoría de las empresas del mundo durante muchos años.

El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) publicó una norma de contabilidad provisional para el sector de los minerales (IFRS 6) en diciembre de 2004. Ésta tiene un alcance limitado, pero el IASB está llevando a cabo una investigación para lograr una norma de contabilidad más global. El proceso estará abierto a consulta, ofreciendo una oportunidad clave para realizar aportaciones. A principios de 2006 está prevista la publicación de un documento de discusión.

EE.UU. es un gobierno nacional clave que no se ha adherido a las Normas Internacionales de Contabilidad, pero se está realizando un proyecto de convergencia para equiparar en mayor medida las normas incluidas en las Normas Internacionales de Información

Financiera (IFRS) y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (US-GAAP).

Estas reformas contables están dando lugar a importantes revisiones de otras normativas financieras como los sobre valores, incluyendo los poderes de revelación de información reducidos en la actualidad por distintas cláusulas de relajación o exención. Se están tomando medidas para la armonización de las normativas sobre valores a escala europea (bajo los auspicios del Plan de Acción de Servicios Financieros). Entre ellas figuran la Directiva de la CE 2001/34/EC y enmiendas mediante la directiva sobre el prospecto y la directiva sobre transparencia. Estas reformas constituyen unos puntos de influencia importantes, puesto que los gobiernos nacionales elaboran su propia legislación de acuerdo con los requisitos de estas directivas.

La armonización supone tanto un riesgo como una oportunidad. Los reguladores podrían caer en un enfoque del mínimo denominador común, pero basándose en las mejores prácticas y colaborando para establecer una buena norma global podrían apoyar a los y las ciudadanos e inversionistas para que obtengan la información que necesitan y garantizar la igualdad de condiciones que desean las empresas.

Necesidad de unas políticas más “articuladas”

Numerosos países declararon la existencia de una falta de coordinación entre distintos departamentos gubernamentales en lo que respecta a los compromisos de revelación de información en el sector extractivo. Varios de los encargados/as de la elaboración de normas de contabilidad desconocían el compromiso de su gobierno con la EITI o el G8, o bien las implicaciones que podría tener para las normativas sobre contabilidad o valores. Esto destaca la importancia de una formulación de políticas más “articulada” y sirve para mostrar la gran diferencia que podría suponer el desarrollo de unas normas globales.

Resultados: acceso a la información

Deficiente cobertura del acceso a la información en poder del sector privado

¿Podría un/a solicitante utilizar las leyes y sistemas gubernamentales de acceso a la información para obtener información sobre el pago de ingresos de empresas a gobiernos anfitriones?

En la actualidad, la mayor parte de esta información está en poder de empresas privadas. En nueve países de origen, la legislación de acceso a la información no cubre la información que guarda el sector privado. Sin embargo, de nuevo la excepción demuestra que es posible. Sudáfrica ofrece un amplio derecho de acceso a información que se encuentra en manos privadas cuando éste sea necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho. Empresas de los sectores del gas y el petróleo han tenido un enorme impacto en la vida de la población. El enfoque sudafricano consiste en decir que estas empresas han de ser igual de transparentes y responsables en cuanto al ejercicio de su poder privado que el gobierno en el ejercicio de su poder público.

Hay que señalar que, en todos los países excepto Canadá, aquellas personas que viven fuera del país tienen derecho a utilizar el sistema de acceso a la información.

Distinta cobertura del acceso a la información en poder del sector privado

La información sobre el pago de ingresos a los gobiernos anfitriones también está en manos de empresas propiedad del estado que operan fuera del territorio de su país de origen y de entidades privadas que desempeñan una función pública como la regulación. En la actualidad, la legislación de acceso a la información solamente cubre a estas entidades en cuatro países: EE.UU., el Reino Unido, los Países Bajos y

Sudáfrica, y se debería extender a todos los países de origen.

Conclusión

- Se están logrando algunos avances en la transparencia del pago de ingresos gracias a la EITI, pero ésta tiene sus limitaciones. El enfoque de la iniciativa en los gobiernos anfitriones no debería desviar la atención de las responsabilidades de los gobiernos nacionales y “sus” empresas. Al exigir a las empresas la revelación de lo que pagan en cada país, los gobiernos nacionales podrían aumentar de un modo directo y eficiente la información disponible relativa a la mayoría de los países donde se realizan extracciones. No obstante, a pesar de su retórica sobre la transparencia, muy pocos han emprendido una acción de este tipo.
- Canadá es la excepción. Es el único país con requisitos obligatorios sobre la revelación de información para cada país. Demuestra que un gobierno nacional con un verdadero compromiso con la transparencia puede ejercer el liderazgo en primera línea.
- La escala de las reformas actuales de las normas sobre contabilidad y valores ofrece a cada gobierno nacional la oportunidad de integrar los requisitos de transparencia en sus principales normativas.
- Pero la armonización de estas normativas también supone una oportunidad única para que los gobiernos nacionales colaboren en la elaboración de un conjunto global de normas que podrían establecer una igualdad de condiciones para la mayoría de las empresas.
- Los gobiernos nacionales también podrían aprender de la legislación ejemplar de Sudáfrica sobre el acceso a la información y ampliar sus leyes para incluir la información en poder del sector privado.

Resumen de recomendaciones clave

Los gobiernos nacionales han de ir más allá de la retórica y tomar medidas.

1. **Los gobiernos nacionales deberían exigir a las empresas que publiquen lo que pagan** a los gobiernos de los países en los que operan.
2. **Los líderes del G8 deben comprometerse con las normas globales** sobre revelación de información en las industrias extractivas como parte de su plan de acción sobre la lucha anticorrupción y la mejora de la transparencia. Durante su presidencia del G8, el gobierno del Reino Unido debería garantizar que esto se exprese en la cumbre del G8 que se celebrará en julio de 2005.
3. **Los reguladores de los gobiernos nacionales** implicados en la reforma de las normativas sobre contabilidad y valores (especialmente los responsables de actualizar la IFRS 6, la convergencia de las IFRS y los US-GAAP y la implementación nacional del Plan de Acción de Servicios Financieros de la UE)⁵ han de garantizar que ésta lleve a:
 - la revelación de todos los pagos de ingresos de empresas a todos los gobiernos
 - la revelación de información por país en vez de por segmento o zona geográfica
 - evitar la exenciones o las definiciones vagas que comprometen la revelación de información
 - una “carrera” para lograr la máxima convergencia en vez de una caída en el mínimo denominador común.

4. El gobierno del Reino Unido ha de liderar la demanda de que esta regulación de los gobiernos nacionales se incorpore a las normas de la EITI si se pretende que ésta siga siendo relevante como estandarte de la transparencia.
5. Los gobiernos nacionales se deberían involucrar activamente en la EITI y apoyar los avances allá donde los gobiernos anfitriones estén dispuestos a producir un cambio. Es necesario un mayor apoyo político y diplomático si se intenta involucrar a países como EE.UU., Rusia y China.
6. Los gobiernos nacionales deberían ampliar la legislación de acceso a la información para ofrecer un derecho global de acceso a la información en poder de empresas privadas y propiedad del estado. Ésta se basaría en el “patrón oro” que supone la política de acceso a la información establecida por Sudáfrica.

Las empresas, los inversionistas y la sociedad civil deberían apoyar este proceso:

1. **Involucrándose directamente con los reguladores** en la reforma de la legislación sobre contabilidad y valores
2. **Haciendo uso de las normas que se incluyen en este informe sobre la transparencia** para realizar un seguimiento de los avances en la transparencia de los gobiernos respectivos.
3. **Impulsando la reforma de la legislación de acceso a la información** y comprobando la utilidad de las leyes existentes en cuanto a la recopilación de datos sobre el pago de ingresos por parte de empresas privadas y estatales.

1 Antecedentes, objetivos, alcance y audiencia

1.1 Antecedentes

La “maldición de los recursos” y la niñez

Las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) han generado unos ingresos enormes para distintos países. Si se utilizan de forma efectiva, los pagos de ingresos pueden producir mejoras espectaculares en la vida de los ciudadanos/as. Cuando se emplean como inversiones públicas en servicios de salud y educación, pueden ayudar a los niños y niñas a salir de la pobreza; sin embargo, paradójicamente, los enormes ingresos de las industrias extractivas han perjudicado con frecuencia a la niñez fomentando la corrupción y los conflictos y debilitando el desarrollo económico.⁶ La pobreza, la inestabilidad y el deficiente crecimiento que provoca esta “maldición de los recursos” afectan a las tasas de supervivencia y desarrollo infantil y suponen un riesgo para el entorno de inversión.

La importancia de la transparencia

La utilización eficaz de los ingresos está muy relacionada con la rendición de cuentas, que requiere, a su vez, transparencia en la información. Cuando un país recibe unos pagos a cambio de conceder derechos sobre el petróleo, el gas y los minerales, es necesario que sus ciudadanos/as conozcan el tipo y el volumen de dichos pagos. Esta información puede ayudarles a ejercer presión sobre sus gobiernos para mejorar las inversiones en servicios básicos como la salud y la educación. Para impulsar este necesario avance hacia la transparencia, un grupo de ONG constituyó en 2002 la coalición “Hagan

Público lo que Pagan”⁷ que actualmente cuenta con más de 200 miembros en 33 países.

A la larga, la mejora de la transparencia beneficia a todos los interesados directos:

- **La sociedad civil** necesita la transparencia para exigir cuentas a los gobiernos por la utilización de los ingresos procedentes de las industrias extractivas.
- **Los gobiernos anfitriones** (de los países donde se realiza la extracción), si actúan con transparencia, pueden mejorar las relaciones con sus ciudadanos/as y reducir los costos de endeudamiento en los mercados financieros internacionales de las economías de mercado emergentes.⁸
- **Los gobiernos de los países que utilizan petróleo y gas** admiten que la mala gestión de los ingresos procedentes de los recursos naturales puede fomentar la inestabilidad que a su vez puede perjudicar la seguridad de sus suministros.
- **Las empresas** son cada vez más conscientes de la importancia de la transparencia a la hora de garantizar la igualdad de condiciones y de mantener la credibilidad frente a los y las inversionistas y consumidores y las comunidades locales.
- **Los reguladores financieros, los organismos de clasificación del riesgo crediticio y los inversionistas** reconocen que la transparencia de empresas y gobiernos es un factor importante del riesgo financiero.
- **Las instituciones financieras internacionales (IFI)** saben perfectamente que la transparencia es una condición esencial para garantizar una buena gestión de los préstamos.

Existe un reconocimiento cada vez mayor de la importancia que tiene la mejora de la transparencia de las industrias extractivas (IE). El gobierno del Reino Unido presentó en 2002 la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Se trata de una iniciativa con múltiples interesados directos, un amplio abanico de países, empresas, IFI, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de inversión han expresado su apoyo a los principios de la EITI y ya hay un programa piloto en curso. Los miembros del G8 han reconocido la importancia de la transparencia mediante el compromiso con su plan de acción sobre la lucha anticorrupción y la mejora de la transparencia. La UE, a través de las enmiendas de la Directiva sobre Obligaciones de la Transparencia (TOD), ha reconocido igualmente la importancia de la transparencia en el sector. El gobierno francés ha garantizado un apoyo directo a la EITI, pero pocos gobiernos del G8 han dado muestras de un compromiso activo. Otras iniciativas, entre las que figuran las emprendidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, buscan igualmente otros medios para mejorar la transparencia de las industrias extractivas. La transparencia es un tema de discusión cada vez más presente en conferencias y en la prensa.

Pero, más allá de la retórica, ¿quiénes pueden realmente producir un cambio? ¿Qué están haciendo? ¿Quiénes tienen mejor desempeño?

El proyecto de medición de la transparencia se creó con el fin de desarrollar normas para los tres grupos fundamentales de actores: gobiernos nacionales, empresas y gobiernos anfitriones, y evaluar sus avances en el tiempo.

Este informe está enfocado en los gobiernos nacionales. Existe un informe paralelo que trata el desempeño de las empresas.⁹ Futuras fases abordarán los gobiernos anfitriones.

Los gobiernos nacionales: definición y posible función

Los países de origen son aquellos de donde proceden empresas que están registradas o en los cuales movilizan fondos. Entre ellas figuran empresas petroleras, de gas y minería que operan en todo el mundo. Estas empresas han de cumplir las normativas de estos países de origen. Así pues, los gobiernos nacionales podrían lograr mejoras multilaterales en la transparencia de la información sobre los ingresos procedentes de las IE:

- exigiendo a las empresas registradas o que movilizan fondos en su territorio que publiquen lo que pagan a los gobiernos en los países donde operen y/o
- desarrollando un mejor acceso a los sistemas de información de sus países.

Los efectos serían por partida doble. En primer lugar, los ciudadanos/as de países menos sensibles a iniciativas voluntarias como la EITI (o que gastan mucha palabrería pero luego no se adhieren a ellas) podrían acceder a información sobre los pagos de las empresas ya sea mediante informes empresariales o a través de la legislación de acceso a la información. Segundo, al aplicarse a todas las empresas registradas o que movilizan fondos en los países de origen, establecería una igualdad de condiciones, algo que agradecerían las empresas, especialmente si los gobiernos nacionales accedieran a trabajar juntos. Aunque quizás estas normativas siguieran sin poder cubrir a *todas* las empresas estatales, afectarían a importantes empresas petroleras nacionales (como aquellas provenientes de países de origen como China, Indonesia y Rusia) que buscan cada vez más capital para sus operaciones en el extranjero. En concreto, mediante una armonización cada vez mayor de las normas sobre revelación de información adicional, un número reducido de normativas de gobiernos nacionales podría cubrir la mayor parte de los pagos de empresas a los gobiernos donde se llevan a cabo extracciones.

Al abordar la disponibilidad de información sobre el pago de ingresos, estos requisitos facilitarían otros aspectos importantes de la EITI, especialmente la discusión entre los

gobiernos anfitriones y sus ciudadanos/as en lo referente al nivel y el uso de esos ingresos. Los gobiernos nacionales pueden intentar garantizar que la revelación de información sea la norma en vez de una opción.

La EITI constituye una importante iniciativa y ha logrado ciertos avances en unos cuantos países donde el gobierno anfitrión ha mostrado su disposición a adoptar medidas. Sin embargo, al destacar la función de los gobiernos anfitriones, la EITI ha desviado la atención de las responsabilidades de los gobiernos nacionales y “sus” empresas.

1.2 Objetivos de este informe

los gobiernos nacionales para apoyar una mayor transparencia en las IE. Define una norma que determina el modo en que dichos gobiernos deberían actuar y evalúa la práctica real según esta norma.

Más específicamente, el objetivo del informe es:

- indicar y comparar el desempeño de los gobiernos nacionales en el apoyo a la transparencia
- identificar las mejores prácticas de las que pueden aprender otros gobiernos
- mostrar las diferencias entre los países “rezagados” y aquellos cuyas políticas pueden constituir un “patrón oro” para la revelación de información en el sector
- identificar próximas revisiones de regulaciones que ofrezcan oportunidades de mejora.

1.3 Alcance y oportunidad

Debido a la limitación de recursos, en este análisis sólo se cubren los sectores del gas y el petróleo. El hecho de dar prioridad a estos sectores se basó en la escala de los ingresos procedentes de los sectores del gas y el petróleo en un amplio abanico de países y su expansión prevista en varios países clave en desarrollo en los próximos diez años, sobre todo en África.

Sin embargo, será importante ampliar este estudio al sector de la minería y los minerales en una fase posterior. También somos conscientes de la importancia de cubrir a los gobiernos anfitriones en una fase futura.

Los aspectos cubiertos sobre el desempeño de los gobiernos nacionales fueron las normas de contabilidad, la regulación de los valores, el acceso a la información y una evaluación del clima de gobernabilidad general (incluyendo el control de la corrupción y la calidad reguladora global).

El marco temporal fue el año 2004, teniendo en cuenta que muchos países del estudio ya disponen de una legislación para adoptar las normas internacionales de contabilidad que entró en vigor el 1 de enero de 2005.

La investigación se llevó a cabo entre octubre de 2004 y febrero de 2005.

1.4 Audiencia

Este informe está dirigido a aquellas personas preocupadas por mejorar la transparencia de los ingresos y reducir los riesgos que surgen a causa de una rendición de cuentas deficiente. Entre las personas con un interés especial en garantizar esto mediante el entorno regulador de las empresas figurarán:

- los reguladores que buscan métodos prácticos de aplicar y elaborar normas
- inversionistas y organismos de clasificación del riesgo crediticio
- responsables de la formulación de políticas del gobierno
- la sociedad civil, que pretende influenciar los resultados en este ámbito
- instituciones financieras internacionales (IFI).¹⁰

1.5 Cobertura de los gobiernos nacionales

- a) Las razones para elegir a los países incluyeron los siguientes factores:
 - a) constituyen la sede de importantes empresas petroleras y de gas registradas o que movilizan fondos
 - b) son miembros del G8, dado su compromiso con la mejora de la transparencia y la reducción de la corrupción
 - c) una serie de mejores prácticas en la gobernabilidad y los requisitos de transparencia.

Australia: sede de importantes empresas petroleras y de gas y cuenta con un amplio régimen anticorrupción.

Canadá: miembro del G8 con un sólido historial de cuestiones de transparencia y anticorrupción.

Francia: miembro del G8 que está avanzando hacia un compromiso más activo con la EITI; sede de Total, ahora fusionada con Elf. Ambas empresas estuvieron involucradas en una serie de escándalos por pago de sobornos.

Italia: miembro del G8 y sede de la empresa petrolera y de gas Eni, que ha crecido rápidamente desde su privatización y ahora ocupa el séptimo lugar en la lista energética que elabora la Corporación para el Financiamiento

del Petróleo de las mayores empresas petroleras y de gas del mundo.

Los Países Bajos: sede de la filial Royal Dutch del Grupo Shell, es un importante paraíso fiscal para el registro de filiales de empresas internacionales de gas y petróleo.

Noruega: el segundo mayor productor de petróleo de Europa después de Rusia. Sus dos mayores empresas petroleras, Statoil y Norsk Hydro, eran anteriormente propiedad del estado y el gobierno sigue manteniendo importantes intereses en ambas. Noruega se considera un modelo de gestión prudente de la riqueza petrolífera.

Rusia: aunque se puede argumentar que sus operaciones son menos "globales" y se limitan en gran medida a la antigua Unión Soviética, es un importante actor, miembro del G8, y los problemas de transparencia y pobreza siguen siendo muy graves en la región.

Sudáfrica: aunque en este país existen grandes intereses mineros más que de gas y petroleros, Sudáfrica es especial por ser el único país que impone requisitos de acceso a la información a las empresas.

El Reino Unido: miembro del G8, sede de importantes empresas petroleras y de gas, propulsor de la EITI, nueva ley de acceso a la información.

EE.UU.: miembro del G8, sede de importantes empresas petroleras y de gas.

2 Metodología y enfoque

2.1 Antecedentes del marco

Durante el desarrollo de la metodología para medir la transparencia en las industrias extractivas se llevó a cabo una encuesta de las iniciativas y mediciones relevantes del desempeño en relación con la transparencia e informes/estudios sobre transparencia para poder basarse en las "mejores prácticas". En el apéndice 1 se muestra una lista de los que se analizaron.¹¹

2.2 Principios rectores del diseño de la metodología

En cuanto al enfoque del concepto y el diseño de la metodología, se acordó que ésta debía ser:

- **Creíble y sólida:** capaz de abordar una serie de características de las empresas y los países permitiendo al mismo tiempo la comparación
- **Práctica y no demasiado compleja:** que se pueda utilizar desde el punto de vista de la clasificación y la incidencia política
- **Sostenible y que se pueda repetir:** a largo plazo
- **Suficientemente sensible:** para producir el "mejor" y el "peor" desempeño y para demostrar los avances incrementales que se están logrando
- **Transparente:** para apoyar su credibilidad y accesibilidad; la misma metodología debería estar abierta al escrutinio.

Resulta evidente que existen tensiones entre algunos de estos principios rectores. Por ejemplo, en cuanto a la credibilidad, la metodología debería ser lo suficientemente detallada como para permitir un cotejo y una

criba precisos de información de buena calidad y para permitir la comparación entre los actores. Sin embargo, cuando mayor sea el detalle, más costosa resultará la ejecución y más difícil será repetirla y sostenerla a largo plazo. La metodología utilizada intenta equilibrar estos principios.

2.3 El marco de indicadores

Para obtener la lista completa de indicadores, consulte el apéndice 2.

Categorías e indicadores

Existen dos dimensiones clave del marco de indicadores: los aspectos de la transparencia y los aspectos de la implementación.

Dimensión 1: aspectos de la transparencia

Se identificaron las siguientes categorías de transparencia para analizar las distintas formas en las que los gobiernos nacionales pueden apoyar la transparencia de los flujos de ingresos entre empresas y gobiernos anfitriones.

Categoría A: transparencia del pago de ingresos

Estos indicadores ofrecen información sobre el clima regulador que afecta a la revelación pública de información financiera relativa al pago de empresas a gobiernos anfitriones. Se trata de un aspecto clave del problema relacionado con la transparencia de los ingresos en las industrias extractivas. Cubre la revelación de los flujos de beneficios que van de las empresas a los gobiernos además de:

- los derechos de producción
- los cánones
- los impuestos sobre beneficios
- las primas y honorarios.

Categoría B: revelación de información adicional

Existen otros ámbitos más amplios de revelación de información obligatoria de empresas y gobiernos para que los y las ciudadanos e inversionistas juzguen la precisión de la revelación de ingresos y puedan prever futuras tendencias de ingresos. Entre ellos figura la información general, como la revelación de actividades de exploración y producción y los regímenes legales y contractuales relevantes. Incluye datos financieros de las empresas como la revelación de sus ingresos, costos, beneficios y activos en un país determinado. También incluye la producción y las reservas, como la revelación de volúmenes de producción históricos y futuros y la cantidad y el valor de las reservas.

Categoría C: acceso a la información

Además de la información declarada, las partes interesadas también deberían tener derecho a acceder a información no declarada que sea de interés público. Existen tres posibles tipos de entidades que podrían disponer de información sobre el pago de ingresos que podría abordar la legislación de acceso a la información.

1. **Información en poder de organismos públicos**, normalmente departamentos gubernamentales. Abordada por el indicador 1, cubre en gran medida información sobre actividades de gobiernos nacionales, pero también podría incluir información sobre agentes del gobierno como empresas petroleras estatales y empresas privadas, siempre que la información esté verdaderamente en manos de un departamento gubernamental. No obstante, esta información es demasiado limitada en la actualidad como para ser de gran utilidad. Así pues, la legislación de los gobiernos nacionales que permita el acceso a la información en poder de organismos públicos tendría cierta relevancia, pero sólo limitada, para una mayor transparencia en los sectores del gas y el petróleo.

2. **Información en poder de entidades paraestatales**, otros organismos cuasigubernamentales (p.ej., agencias administrativas o empresas petroleras estatales) o entidades privadas que cumplen una función pública. El indicador 2 aborda este tipo de información. Una vez más, estos organismos también podrían guardar información sobre corporaciones puramente privadas y sobre sus propios pagos. Esta información tiene una relevancia más directa, especialmente en el caso de las empresas petroleras estatales.
3. **Información en poder de empresas privadas**. El indicador 3 aborda este tipo de información. Resulta evidente que se trata del derecho legal de acceso a la información con mayor relevancia directa y mayor utilidad potencial en cuanto a la transparencia de ingresos en los sectores del gas y el petróleo.

Categoría D: clima de gobernabilidad general

La revelación sostenible de cuestiones específicas de las industrias extractivas ha de verse fomentada por un clima de gobernabilidad general que apoye la transparencia y la rendición de cuentas.

Una encuesta de conjuntos de indicadores globales de gobernabilidad¹² evaluó su relevancia para utilizarlos en este estudio de acuerdo con estos tres criterios:

- cobertura de países
- cobertura de series temporales
- relevancia de las cuestiones para este proyecto.

Según estos criterios, se seleccionaron los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (IBM), puesto que ofrecían la cobertura más global en términos de ámbito de países y datos continuos de tendencias. La metodología se considera creíble y sólida. Se basa en percepciones obtenidas de sondeos de expertos/as y encuestas de opinión. Utiliza más de 250 mediciones diferentes que se suman para formar seis grupos de gobernabilidad. Las mediciones individuales se transforman en

unidades comunes a partir de las que se crea un promedio ponderado de estas mediciones individuales que se utiliza como la puntuación agregada.

Así pues, el marco general de indicadores para este análisis de gobiernos nacionales ha incluido

el modelo de “indicadores de gobernabilidad” del IBM y los datos de esta categoría.

El enfoque del IBM¹³ evalúa la gobernabilidad en un marco con seis indicadores compuestos (consulte el recuadro a continuación).

Instituto del Banco Mundial – Indicadores de gobernabilidad

Voz y rendición de cuentas

Distintos aspectos del proceso político, las libertades civiles y los derechos políticos. Mide hasta qué punto los ciudadanos/as pueden participar en la elección de los gobiernos. También incluye mediciones de la independencia de los medios de comunicación.

Estabilidad política y ausencia de violencia

Percepciones sobre la probabilidad de que se desestabilice el gobierno o sea derrocado por medios inconstitucionales o violentos.

Eficacia gubernamental

Calidad de la prestación de servicios públicos; calidad de la burocracia; competencia de los funcionarios/as públicos; independencia de la administración pública de presiones políticas; credibilidad del compromiso gubernamental con las políticas. El enfoque se centra en los “insumos” necesarios para que el gobierno produzca e implemente buenas políticas y proporcione bienes públicos.

Calidad reguladora

Enfocada en las políticas. Incidencia en políticas perjudiciales para el mercado como los controles de precios o una supervisión bancaria inadecuada. Percepciones de las cargas impuestas por una regulación excesiva en ámbitos como el comercio exterior y el desarrollo empresarial.

Estado de derecho

Hasta qué punto los agentes tienen confianza en las normas de la sociedad y las cumplen. Percepciones de la incidencia de delitos, la eficacia y previsibilidad del poder judicial, aplicabilidad de los contratos. Mide el entorno en el que unas normas justas y predecibles constituyen la base de interacciones económicas y sociales.

Control de la corrupción

Percepciones de la corrupción, definidas de un modo convencional como el ejercicio del poder público con fines privados.

Dimensión 2: aspectos de la implementación

La medición más importante de los avances es si se está revelando la información necesaria y si se está haciendo de modo que se fomente su utilización por parte de la audiencia prevista. Sin embargo, en organizaciones grandes y complejas, como empresas multinacionales y gobiernos, pueden existir numerosas etapas entre el

establecimiento de un verdadero compromiso con la mejora de la transparencia y el momento en que éste se traduzca en una revelación de información real y útil. En un intento por aumentar la sensibilidad del marco para captar los avances e identificar las lagunas, además de evaluar la revelación de información real, se desarrollaron (en la medida de lo posible) indicadores para cada categoría que abordarían

como corresponde tres aspectos de la implementación:

1. **Política:** ¿Dispone el gobierno de una política o una legislación adecuada sobre la cuestión?
2. **Sistemas de gestión:** ¿Ha creado el gobierno unos sistemas adecuados y ha asignado recursos suficientes para una implementación satisfactoria?
3. **Desempeño:** ¿Se han logrado buenos resultados en términos de revelación de información?

Combinando estas dos dimensiones, el marco propuesto comienza con indicadores individuales y termina con la puntuación compuesta. Los niveles intermedios de agregación se han estructurado para permitir análisis y comparaciones entre distintas categorías de transparencia y distintos grados de avance.

2.4 Puntuación y ponderación

La elaboración de un índice compuesto que permita una clasificación relativa del desempeño de los países requiere la introducción de un esquema para puntuar y ponderar ambos indicadores individuales y la importancia relativa que se ha de conceder a cada categoría (A, B, C y D). A continuación se discuten las opciones de puntuación y ponderación con situaciones concretas.

Puntuación

Los indicadores de la categoría A (pago de ingresos) y B (revelación de información adicional) se han desarrollado para permitir la puntuación sobre una sencilla base binaria (sí/no). Se concede una puntuación sencilla (1) a la revelación pública de la información identificada en el conjunto de indicadores. Se concede una puntuación doble (2) a la revelación de información desagregada a escala nacional (cuando sea relevante). Se trata de una distinción importante, puesto que la mayor parte de la legislación existente que cubre la revelación de información de las empresas se

define por segmento geográfico o empresarial en vez de a escala nacional.

Los indicadores de categoría C (acceso a la información)

son binarios siempre que sea posible. Los indicadores 7 y 9 son la excepción. Están relacionados con cuestiones clave de la implementación (desarrollo de sistemas y cumplimiento) y se ha utilizado una escala para reflejar las complejas variaciones en la adhesión. Una puntuación inicial del 1 al 5 se justifica como sigue basándose en la naturaleza fundamental de los dos indicadores:

- 0: Totalmente ausente
- 1: Escaso/deficiente
- 2: Inadecuado
- 3: Adecuado: cumple unos niveles mínimos
- 4: Bueno/sólido
- 5: Elevado/cercano al ideal.

Las puntuaciones de los indicadores 1, 2, 3, 7 y 9 dependen del grado en que la legislación sobre acceso a la información cubra la información en poder de organismos públicos, entidades paraestatales o empresas privadas de acuerdo con su utilidad relativa para la revelación sobre el pago de ingresos que se ha discutido anteriormente. Si la legislación cubre a los organismos públicos, se le otorga un punto en el indicador 1 y las puntuaciones del 7 y el 9 se basan en la puntuación inicial anterior del 0 al 5. Si la legislación cubre la información en manos de entidades paraestatales o empresas estatales, se le conceden tres puntos en el indicador 2 y las puntuaciones iniciales de los indicadores 7 y 9 se multiplican por dos. Si la legislación cubre la información en poder del sector privado, se le otorgan cinco puntos en el indicador 3 y las puntuaciones iniciales de los indicadores 7 y 9 se multiplican por tres.

Categoría D (clima de gobernabilidad general)

Los indicadores utilizan el mismo mecanismo de puntuación que se aplica al conjunto de indicadores publicados del que se extraen (p.ej., los indicadores de gobernabilidad del IBM). Este método permite que el estudio se base en los resultados de una amplia participación de los interesados directos y una investigación dentro del país para elaborar los métodos de puntuación

existentes utilizados por los índices de democracia y gobernabilidad.

Ponderación de las categorías

Se adoptó un esquema de ponderación asignando distinta importancia a las categorías del siguiente modo:

Categoría	Ponderación
A	40%
B	25%
C	25%
D	10%

Éstas son las razones de esta ponderación:

- La información más importante para la transparencia provendrá de la categoría A.
- Cuando ésta no esté disponible, las categorías B y C pueden servir de ayuda como indicadores principales para informar sobre la categoría A.
- La categoría D se considera la menos importante, reflejando su situación como categoría contextual de segundo plano.

También se comprobaron situaciones alternativas de importancia. Entre éstas figuraron situaciones no ponderadas, con la misma importancia, con una importancia diferencia y sólo con una puntuación a escala nacional (en vez de por segmento global, geográfico o empresarial). Sin embargo, no produjeron ninguna variación significativa en la secuencia de clasificación de los resultados finales.¹⁴

2.5 Proceso de investigación

Fuentes de datos

Las fuentes de datos se limitaron a propósito en la medida de lo posible a aquellas del dominio público (como aspecto clave de la transparencia). Cuando no se pudo acceder a documentación, se utilizaron informadores/as clave para recopilar la

información antes y como parte del proceso de verificación. Cuando se exigió un pago razonable (por ejemplo, para acceder a las normas internacionales de contabilidad), éste se efectuó, puesto que de lo contrario, el trabajo no se podría haber llevado a cabo. Se utilizaron en concreto las siguientes fuentes de datos.

Para el pago de ingresos y la revelación de información adicional

- normas de contabilidad
- normativas financieras (incluyendo normativas sobre valores y normas bursátiles)
- comentarios y análisis de normas de contabilidad en sitios web de contabilidad profesional
- entrevistas con expertos/as en contabilidad y otros/as profesionales financieros
- consultas con funcionarios/as de los gobiernos nacionales

Para el acceso a los indicadores de información

- principalmente de fuentes de Internet
- complementadas con algunos recursos documentales como estudios e informes académicos
- consultas con expertos/as

Para los indicadores del clima de gobernabilidad general

En el momento de la redacción de este informe aún no se disponía de los datos de 2004 y, por tanto, esta sección incluye datos de la última encuesta realizada en 2002.

Proceso de verificación

La investigación documental y las consultas preliminares con expertos/as contribuyeron a la elaboración de un borrador del conjunto de indicadores. A continuación se invitó a funcionarios/as y expertos/as profesionales de los gobiernos nacionales seleccionados a verificar, complementar o modificar el borrador de indicadores propuestos para su país. Se recibieron respuestas de funcionarios/as del gobierno o expertos/as de la industria de ocho de los diez países, con respuestas detalladas de

Canadá, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y EE.UU. sobre normativas relacionadas con la revelación de información adicional y del pago de ingresos y menos información de Italia. Australia y Francia no respondieron.

Grupo de referencia

Las consultas con y la implicación de los y las miembros del grupo de referencia fueron una parte clave del proceso para lograr credibilidad y apoyo a la herramienta que se estaba desarrollando y como un diálogo abierto que constituyó en sí un agente de cambio. Los y las

miembros del grupo de referencia participaron en el proyecto de tres formas clave:

- desarrollando y analizando la metodología
- proporcionando información para la elaboración de los indicadores
- revisando borradores.

Los y las miembros se escogieron entre una amplia representación del gobierno, la sociedad civil, la industria y los inversionistas. Para obtener una lista completa de los y las participantes, incluyendo todos los consultados durante la investigación y el proceso de verificación de datos, visite www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency.

3 Resultados

3.1 Clasificación general del apoyo a la transparencia por parte de los gobiernos nacionales

La siguiente sección muestra la clasificación general del apoyo de los gobiernos nacionales a la transparencia financiera en las IE. Se calculan para cada país las puntuaciones totales y porcentuales en las cuatro categorías de indicadores (A-pago de ingresos específicos; B-revelación general de información adicional; C-acceso a la información; y D-clima de gobernabilidad general) para permitir una comparación entre países.

Estos perfiles nacionales ofrecen la puntuación de cada indicador por país, junto con notas explicativas y fuentes de datos. Debido a la gran escala de información que contienen, no se incluyen en este informe, pero se pueden consultar en el sitio web www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency.

Los resultados se muestran en la gráfica 1 a continuación.

Hallazgos clave de la clasificación general

1. El desempeño general es tristemente bajo
Nueve de los diez países tienen una puntuación inferior a la mitad de la puntuación disponible sobre el apoyo a la transparencia en las IE. Esto indica que los gobiernos nacionales han evitado regular a sus “empresas” para que publiquen lo que pagan a los gobiernos anfitriones.

2. Canadá muestra que son posibles las buenas prácticas en la regulación

Canadá obtiene una puntuación relativamente buena en comparación con otros países y es el único país que exige algún tipo de revelación de información para cada país. Esto se debe en gran medida a su normativa sobre valores. Hoy en día, Canadá es más un observador de la EITI que un participante, lo que sugiere que aquellos países más comprometidos con la EITI podrían hacer mucho más para actuar según su compromiso con el principio de una mayor transparencia.

3. El desempeño general en las cuatro categorías oculta importantes diferencias en el desempeño nacional en diferentes categorías de indicadores

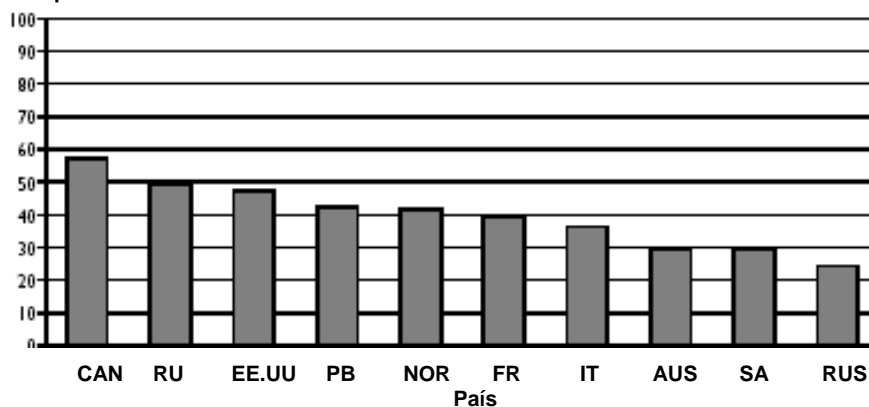
Por ejemplo, Sudáfrica muestra un desempeño extraordinario en cuanto a su legislación y prácticas progresistas en el acceso a la información, que es el único que se extiende hasta incluir la revelación de información de entidades privadas. Sin embargo, obtiene una mala puntuación en cuanto a la transparencia del pago de ingresos y la revelación de información adicional. Del mismo modo, los indicadores del clima de gobernabilidad general dejan a Australia en tercer lugar, superior a su desempeño en cualquiera de las otras tres categorías, siendo los Países Bajos y Noruega los que ocupan los dos primeros puestos.

Esto sugiere que la mayoría de los países han de adoptar un enfoque más sistemático para maximizar su apoyo a la transparencia y mejorar el grado de “articulación” de sus políticas.

Cuadro 1: Clasificación general del apoyo a la transparencia por parte de los gobiernos nacionales

País	CAN	RU	EE.UU.	PB	NOR	FR	IT	AUS	SA	RUS
A-pago de ingresos	16,0	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4	2,6	2,6	8,0
B-revelación de información adicional	19,9	12,6	11,7	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	7,2	9,0
C-acceso a la información	6,4	8,4	8,8	5,9	4,9	3,9	1,9	5,4	10,3	1,9
D-clima de gobernabilidad general	8,1	8,0	7,4	8,4	8,3	7,4	6,8	8,1	5,4	2,9
Puntuación total (máx. 87)	50,5	42,4	41,5	37,7	36,6	34	32,1	26,2	25,8	22,0
% puntuación	58,1	48,8	47,7	43,3	42,1	39,9	37,0	30,1	29,6	25,2
Clasificación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Puntuación porcentual



Gráfica 1: Clasificación general del apoyo a la transparencia por parte de los gobiernos nacionales

4. Los compromisos del G8 y la implicación en la EITI no parecen ser la clave para un buen desempeño.

El hecho de obtener una puntuación positiva en estos compromisos es importante (hay que señalar que Australia y Sudáfrica se ven afectados por no participar en la EITI), pero son las normativas sobre valores, seguidas de las normas de contabilidad, las que parecen ser el secreto de un gran éxito de puntuación.

3.2 Resultados: revelación de información sobre el pago de ingresos

Esta sección compara el desempeño de los gobiernos nacionales en el apoyo a la revelación de información sobre el pago de ingresos en las industrias extractivas, especialmente mediante la regulación de empresas.

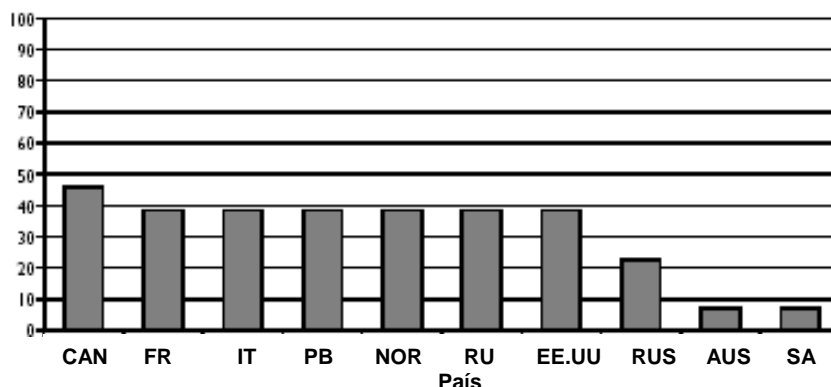
En el sitio web se pueden consultar los perfiles completos de cada país (con notas explicativas) en relación con los indicadores específicos de la transparencia del pago de ingresos.

Cuadro 2: Puntuaciones de los gobiernos nacionales en el apoyo a la transparencia del pago de ingresos

País	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RUS	SA	RU	EE.U U.	Punt. máx
Política											
1 ¿El país dispone de una política pública que cubra la transparencia del pago de ingresos de un modo global?	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
2 ¿Esta política exige la revelación por parte de las empresas de los derechos de producción de los gobiernos anfitriones?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3 ¿Esta política exige la revelación por parte de las empresas de los pagos (en efectivo o en especie) a los países anfitriones?	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
4 ¿Esta política exige la revelación por parte de las empresas del beneficio pagado a los países anfitriones?	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
5 ¿Esta política exige la revelación por parte de las empresas de las primas a los países anfitriones?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Gestión											
6 ¿El país asigna una responsabilidad estratégica para la transparencia del pago de ingresos de alto nivel?	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
7 ¿Se implica el país con los interesados directos para mejorar su conocimiento de la transparencia de los ingresos?	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
8 ¿Utiliza el país una norma reconocida (como la EITI) para poner en práctica los compromisos de política?	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
9 ¿Dispone el país de un mecanismo externo de auditoría para garantizar la fiabilidad de la revelación del pago de ingresos?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Puntuación total (A)	1	6	5	5	5	5	3	1	5	5	13
Puntuación máxima (A)	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Puntuación total ponderada (A)	2.7	16.1	13.4	13.4	13.4	13.4	8.0	2.7	13.4	13.4	34.8
Puntuación máxima ponderada (A)	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8	34.8
Puntuación porcentual ponderada (A)	7.7	46.2	38.5	38.5	38.5	38.5	23.1	7.7	38.5	38.5	100.0
Clasificación ponderada (A)	9	1	2	2	2	2	8	9	2	2	

Nota: el impacto en el desarrollo del apoyo de los gobiernos nacionales a la transparencia del pago de ingresos se mostrará en gran medida en el desempeño de "sus" empresas. Esta información se ha recopilado y analizado en un estudio independiente de Save the Children UK que mide la transparencia de las empresas en los sectores del gas y el petróleo. Consulte www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency. Es por ello que no hay medidas del "desempeño" en esta sección.

Puntuación porcentual



Gráfica 2: Apoyo de los gobiernos nacionales a la transparencia del pago de ingresos

Hallazgos clave en cuanto al pago de ingresos

1. El desempeño general es tristemente deficiente

Esta sección se sitúa en el núcleo de la mejora de la transparencia del pago de ingresos en los sectores de las IE. En la actualidad, los gobiernos nacionales no exigen a las empresas que sean transparentes en cuanto al pago de ingresos. Ningún país de origen exige a “sus” empresas de las IE que publiquen los derechos de producción de los gobiernos anfitriones o las primas que se les pagan. La mayoría no exige la revelación del pago de cánones. Esto resulta especialmente triste debido a la función clave que podrían desempeñar los gobiernos nacionales.

2. La revelación de información por país es esencial pero prácticamente inexistente

Ésta es una cuestión clave. A excepción de un país, ninguno de los países encuestados exige la revelación de los pagos a escala nacional. Esto significa que ningún ciudadano/a de un país productor (anfitrión) puede averiguar qué ingresos ha recibido su gobierno por esos recursos a menos que el gobierno haya accedido voluntariamente a publicar lo que recibe o que las empresas hayan accedido voluntariamente a publicar lo que pagan.

3. Pero la excepción, Canadá, demuestra que es posible

Los gobiernos nacionales afirman con frecuencia que les resulta imposible tomar medidas e imponer normativas a las empresas que no exigen otros gobiernos nacionales, puesto que esto perjudicará de un modo injusto a “sus” empresas. No obstante, históricamente, los países han emprendido esta acción dinámica e inicialmente unilateral cuando el imperativo moral es poderoso, como la necesidad de garantizar unas normas laborales adecuadas. Aquí, Canadá demuestra que es posible ejercer el liderazgo en primera línea. En la actualidad es más un observador de la EITI que un participante,¹⁵ y su desempeño es mejor que el de otros miembros de pleno derecho.

Canadá se distingue por ser el único país que exige la revelación obligatoria del pago de cánones a escala del país anfitrión. Esta revelación obligatoria se exige bajo la normativa canadiense sobre valores,¹⁶ aunque su poder se ve reducido bajo determinadas relajaciones que pueden limitar la cantidad de información revelada de un país.¹⁷ La revelación obligatoria bajo la normativa sobre contabilidad y/o valores es mucho más poderosa que los compromisos voluntarios con la transparencia del pago de ingresos bajo los acuerdos de la EITI y el G8. Canadá constituye un ejemplo destacado de cómo convertir la revelación del pago de cánones en un requisito obligatorio para las empresas que cotizan en la bolsa canadiense.

Esta legislación pionera se podría mejorar aún más extendiéndola a otros tipos de pagos de ingresos a los gobiernos anfitriones (como las primas y los derechos de producción) y eliminando las cláusulas de relajación.

4. Una revelación de información voluntaria u obligatoria

Tal y como se ha señalado, el impacto en el desempeño del apoyo de los gobiernos nacionales a la transparencia del pago de ingresos se muestra en la información que revelan en realidad las empresas. Esta información se presenta en el informe compañero sobre las empresas.¹⁸ No resulta sorprendente que sean las empresas canadienses las que obtienen las mayores puntuaciones en la transparencia de ingresos y la revelación de información adicional. Es la normativa canadiense que se aplica a las empresas dondequiera que operen en vez del enfoque de la EITI en cada uno de los países anfitriones la que ha tenido el impacto más sistemático.

5. Lagunas en las normas de contabilidad

La agrupación de los países de la UE bajo esta categoría refleja la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS) a partir del 1 de enero de 2005. Sin embargo, ninguna de las normas de contabilidad de los países incluye ningún requisito para la revelación de información sobre el pago de ingresos por país como parte integral de sus normas nacionales de contabilidad. Así ocurre tanto en la mayoría de países que han adoptado las IFRS como en los países que han mantenido sus propias normas de contabilidad (como Canadá y EE.UU.). Incluso la IFRS 6, *Exploración y evaluación de recursos minerales*, publicada por el IASB en diciembre de 2004, no incluye ninguna referencia a la revelación de información sobre el pago de ingresos a escala del país anfitrión. Sin embargo, la armonización al nivel de la UE ofrece la oportunidad a los países de ir más allá de las normas, puesto que las directivas dejan cierto margen de movimientos a escala nacional.

Sin embargo, la IFRS 6 es sólo una medida provisional para realizar unas mejoras limitadas de las prácticas de contabilidad en las industrias

extractivas. La investigación del IASB sobre los requisitos de revelación de información en el sector extractivo es continua y ofrece un enfoque central para ejercer presión y lograr una reforma de las normas de contabilidad (consulte los hallazgos clave en la sección 3.3 para conocer una discusión más detallada sobre estas normativas).

6. Oportunidades mediante las normativas sobre valores

El destacado ejemplo de Canadá muestra que las normativas sobre valores constituyen una fructífera vía a seguir. De hecho, cuentan con muchas posibilidades de tener un gran impacto, dado que empresas de todo el mundo cotizan en cada mercado de valores, incluyendo aquellas que están fuera de la influencia de las IFRS o los US-GAAP como China, Malasia, etc. El proyecto de la UE para la armonización de las normativas sobre valores en países miembros constituye un punto central para ejercer presión (una vez más, consulte la sección 3.3 sobre hallazgos clave para conocer una discusión más detallada sobre estas normativas).

7. Compromisos de política con la transparencia del pago de ingresos en las IE en general

El indicador 1 muestra hasta qué punto los países tienen un compromiso con la transparencia del pago de ingresos a través de una política pública sobre esta transparencia aplicable a los sectores del gas y el petróleo. La mayoría de los países de este estudio (seis de diez) se han adherido a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Además, los países del G8 también participan en el compromiso del G8 sobre la lucha anticorrupción y la mejora de la transparencia que incluye una disposición para la transparencia de los flujos y pagos de ingresos para los países socios. Australia y Sudáfrica son notables excepciones, puesto que ni se han adherido a la EITI ni cuentan con ninguna otra política pública conocida en este ámbito.

3.3 Resultados: revelación de información adicional

Esta sección compara el desempeño de los gobiernos nacionales en la regulación de las empresas para que revelen información que permita a los y las ciudadanos e interesados directos juzgar la precisión de la revelación de

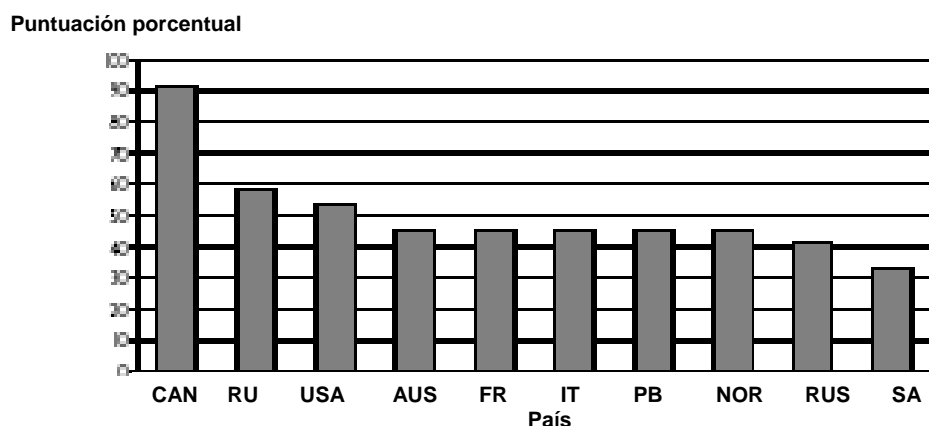
información sobre el pago de ingresos y prever futuras tendencias en las industrias extractivas.

En el sitio web se pueden consultar los perfiles completos de cada país (con notas explicativas) en relación con los indicadores de transparencia de la revelación de información adicional.

Cuadro 3: Desempeño de los gobiernos nacionales en la exigencia de una revelación de información adicional

	País	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RUS	SA	RU	EE. UU	Punt máx
Política												
¿La normativa financiera y las normas de contabilidad y auditoría del país exigen a las empresas la revelación de la siguiente información?:												
10	Nombre de filiales importantes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
11	Nombre de propiedades clave	2	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2
12	El régimen contractual (es decir, participación en la producción, sistema de concesión, empresa conjunta, servicios de riesgo)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
13	Una descripción de las actividades de exploración y producción	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
14	Ingresos	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
15	Costos de producción	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
16	Costos de desarrollo y exploración	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
17	Una medición de los beneficios brutos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
18	Volúmenes de producción	0	2	0	0	0	0	1	0	1	1	2
19	Una estimación de futuros volúmenes de producción	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	2
20	Una medición de las cantidades de reserva	1	2	1	1	1	1	0	0	1	1	2
21	Una medición de los valores de reserva	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Puntuación total (B)		11	22	11	11	11	11	10	8	14	13	24
Puntuación máxima (B)		24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Puntuación total ponderada (B)		10.0	19.9	10.0	10.0	10.0	10.0	9.1	7.3	12.7	11.8	21.8
Puntuación máxima ponderada (B)		21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8
Puntuación porcentual ponderada (B)		45.8	91.7	45.8	45.8	45.8	45.8	41.7	33.3	58.3	54.2	100.0
Clasificación ponderada (B)		4	1	4	4	4	4	9	10	2	3	

Nota sobre el indicador 10 ('nombre de las filiales importantes'): si se preguntara por los nombres de *todas* las filiales en vez de las "importantes", la mayoría de los países (con la posible excepción de EE.UU.) tendrían una puntuación de cero. Se trata de un importante pretexto que la mayoría de los países aprovechan en la actualidad. Se suele reconocer que la falta de transparencia y la corrupción tienden a ser peores entre las filiales más pequeñas que "escapan de la red". El futuro análisis comparativo de los requisitos de los gobiernos nacionales (y el desempeño empresarial) debería abordar esta cuestión en mayor profundidad.



Gráfica 3: Desempeño de los gobiernos nacionales en la exigencia de una revelación de información adicional

Hallazgos clave de la revelación de información adicional

1. Un bajo desempeño en general

Aunque su desempeño es un poco mejor que en el apoyo a la transparencia del pago de ingresos, las puntuaciones siguen siendo bajas. En los lugares donde los países exigen la revelación de determinados tipos de información en esta categoría, muy pocos lo hacen por país, algo esencial para que los ciudadanos/as puedan exigir cuentas a sus gobiernos por los ingresos recibidos.

2. Canadá es el pionero en esta sección

Una impresionante puntuación de más del 90 por ciento sitúa a Canadá muy por delante del siguiente grupo de países. El marcado liderazgo de Canadá se puede atribuir una vez más a su normativa progresista sobre valores que exige la revelación obligatoria en la información agregada y por país relacionada con las reservas (cantidades y valor neto actual), los costos futuros de desarrollo, las propiedades de gas y petróleo, los costos de exploración y desarrollo, el historial de producción y las estimaciones futuras. Por desgracia, el poder que podría tener esta legislación se ve reducido por distintas cláusulas de relajación. Por ejemplo, es posible que las empresas cumplan el requisito de revelar información "por país" ofreciendo información

por "área geográfica extranjera" para las empresas que no sean norteamericanas "como corresponde a una revelación de información significativa en estas circunstancias".¹⁹ El caso canadiense constituye una buena base para desarrollar un patrón oro para unas normativas sobre valores que pudieran ser más eficaces mediante el endurecimiento o la eliminación de las cláusulas de relajación.

3. Impacto de la armonización de las normativas financieras

La gráfica muestra cómo los países de la UE se agrupan en el intervalo central. Éste es el resultado de la armonización de las normativas financieras de la UE (para obtener más información sobre estas normativas, consulte la sección 3.4.).

4. Sudáfrica muestra el desempeño más bajo, pero tiene una clara oportunidad de mejorar

Esto resulta decepcionante, ya que Sudáfrica mostró cierto liderazgo al adoptar muy pronto las IAS, siendo el primer país en hacerlo de los diez seleccionados para el estudio detallado de este informe. Aunque Sudáfrica no ha firmado formalmente el código voluntario de la EITI, ha desarrollado un amplio marco de revelación de información adicional para las industrias extractivas que ha tomado forma en el Código Sudafricano para la Revelación de Información sobre Recursos y Reservas Minerales (el código

SAMREC). Este código establece un nivel mínimo para la revelación pública de información en el sector de los minerales y, más importante, se ha incluido en las normas de cotización de la Bolsa de Valores de Johannesburgo (JSE) como un requisito obligatorio. Sin embargo, aunque el código SAMREC se aplica en la actualidad a las industrias extractivas clave de Sudáfrica (como los diamantes y el carbón), excluye de un modo explícito a los sectores del gas y el petróleo. No son grandes sectores en Sudáfrica, pero su incorporación al código SAMREC y, por tanto, a los requisitos de cotización de la JSE, permitirían al país asumir una función de liderazgo en este conjunto de indicadores (alcanzando el segundo o el tercer lugar). En la actualidad se está analizando en Sudáfrica la inclusión del gas y el petróleo en el código SAMREC.

5. El desempeño de Rusia también es deficiente, pero sus empresas se están viendo influenciadas por las prácticas de otros gobiernos nacionales

Rusia tampoco muestra un gran desempeño, algo que supone de nuevo un resultado decepcionante debido al compromiso público de Rusia de adoptar las IAS. Sin embargo, su avance ha sido lento debido a varias razones: la necesidad de fortalecimiento institucional (p.ej., asociaciones de contabilidad del sector privado), la capacitación de la profesión contable rusa sobre las normas internacionales y la traducción completa al ruso de las IAS. A partir del próximo año se exigirá a todas las empresas que coticen la presentación de estados financieros que cumplan las IFRS o los US-GAAP de acuerdo con la Comisión Federal de Valores.

Es digno de mención el hecho de que el impulso por mejorar las normas sobre la revelación de información adicional provenga del sector privado ruso con operaciones internacionales.²⁰ Las normas de contabilidad aceptadas a escala internacional (como las IFRS y los US-GAAP) constituyen el nivel de revelación *de facto* adoptado por grandes empresas que cotizan en bolsa del sector ruso del gas y el petróleo, como Lukoil y Gazprom. Responden a los requisitos reguladores de las cotizaciones en mercados de valores extranjeros porque así lo demandan sus

acreedores o inversionistas, no por ningún avance en las normativas nacionales sobre contabilidad o valores. Quizás esto vaya en contra del argumento de que las normativas de los gobiernos nacionales podrían producir un terreno de juego desigual, dejando a las empresas locales en una desventaja comparativa. Las normativas sobre valores significan que las empresas de cualquier país que obtengan fondos en el mercado de capital internacional habrán de cumplirlas y, por tanto, pueden tener un impacto positivo mucho más allá de los países donde se encuentren esos mercados. La respuesta de estas empresas rusas que operan a escala internacional a los requisitos de sus inversionistas o acreedores también demuestra la función clave que estos organismos pueden desempeñar en la mejora de la transparencia.

Hallazgos clave para mejorar el pago de ingresos y la revelación de información adicional

Una oportunidad única para la acción: la reforma ya se está produciendo.

Reforma de las normas de contabilidad y la normativa sobre valores

El momento de la realización de este proyecto coincide con la mayor reforma de las normas de contabilidad en 25 años. Más de 90 países exigirán o permitirán el uso de las IFRS durante los próximos cinco años. Miles de empresas de todo el mundo llevarán a cabo una transición en la declaración de información financiera alejándose de las prácticas nacionales y pasando a las normas de contabilidad establecidas por el IASB. En cuanto a los países seleccionados para su estudio detallado en este informe, esto afecta a todos los países salvo EE.UU. y Canadá, que continuarán utilizando sus propias normas de contabilidad nacionales (los US-GAAP). Sin embargo, el proyecto de convergencia IFRS–GAAP también está trabajando para lograr una mayor coincidencia y armonización entre las normas de contabilidad norteamericanas y las internacionales adoptadas por una parte importante de la comunidad internacional. Este avance hacia la armonización tendrá su impacto en los indicadores empresariales al año siguiente, puesto que la mayoría de las empresas

internacionales de gas y petróleo han realizado el cambio a las IFRS para periodos de contabilidad a partir del 1 de enero de 2005 o lo realizarán después de esa fecha.

Así pues, la principal fuente de diferencias en el desempeño de los países no proviene de las diferencias en las normas de contabilidad, sino de las diferencias en las normativas sobre valores. Estas normativas incorporan y pueden ir más allá de las normativas sobre contabilidad en sus requisitos de revelación de información que afectan a las IE. Esto explica el importante liderazgo de Canadá debido a sus normativas obligatorias sobre valores que exigen la revelación a escala nacional de distintos tipos de información financiera.

En el futuro se tenderá a la armonización de las normativas sobre valores. Por ejemplo, las normativas europeas sobre valores se están reformando en la actualidad como parte de un

paquete de medidas financieras (bajo el Plan de Acción de Servicios Financieros) para aumentar los requisitos de información en beneficio de los inversionistas. Tres directivas clave, resumidas en el recuadro que se presenta a continuación, proporcionan la estructura reguladora que rige la coordinación de las condiciones para la admisión de cotizaciones oficiales en los mercados de valores y la información que se publicará sobre esos valores a escala de la comunidad.

Este avance hacia la armonización internacional de las normativas sobre contabilidad y valores es un arma de doble filo para los interesados directos que buscan una mayor revelación empresarial en las industrias extractivas. Por un lado, proporciona un enfoque centralizado y rentable para las iniciativas de gestión de intereses. Por ejemplo, la investigación actual del IASB sobre las normas de contabilidad relacionadas con el sector extractivo ofrecerá

Armonización europea de las normativas sobre valores

Directiva 2001/34/CE del Parlamento y el Consejo Europeo del 28 de mayo de 2001

Esta directiva describe los requisitos de información que se publicarán para la admisión de valores en las cotizaciones oficiales de los mercados de valores (Diario Oficial 184 del 6 de julio de 2001). Incluye una referencia explícita a los requisitos adicionales para el sector extractivo.

“Para la minería, la extracción de hidrocarburos, las canteras y actividades similares en la medida en que sean significativas, la descripción de los depósitos, la estimación de reservas explotables desde el punto de vista económico y el periodo previsto de trabajo. Indicación de los periodos y términos principales de las concesiones y las condiciones económicas para trabajar en ellas. Indicación de los avances de los trabajos reales”.

(Anexo 1 párrafo 4.1.3)

Directiva 2003/71/CE del Parlamento y el Consejo Europeo del 4 de noviembre de 2003

Esta directiva describe los requisitos de información para el prospecto que se publicará cuando se ofrezcan los valores al público o se admitan para su compraventa. Realiza enmiendas a la Directiva 2001/34/CE y proporciona un texto con relevancia específica para el AEE (Diario Oficial L 345, 31/12/2003 P. 0064 – 0089). Esta directiva entró en vigor el 31 de diciembre de 2003, y la fecha final para su implementación en los países miembros es el 1 de julio de 2005.

Directiva del Parlamento y el Consejo Europeo sobre la armonización de los requisitos de transparencia en relación con la información sobre los emisores cuyos valores se admitan para su compraventa en un mercado regulado (enmendando la Directiva 2001/34/CE). En el Parlamento Europeo se alcanzó en marzo de 2004 un acuerdo político sobre la directiva sobre transparencia propuesta y se confirmó en el Consejo ECOFIN el 11 de mayo de 2004. Su adopción formal está prevista para otoño de 2005. Los países miembros tendrán que implementar la nueva directiva en un plazo de dos años. La directiva sobre transparencia implica un nivel elevado de armonización (en vez de una armonización completa) mediante la cual el país miembro del emisor podría continuar imponiendo unos requisitos de revelación de información periódicos o continuos más estrictos.

información para futuras normas sectoriales de contabilidad y agradece todas las aportaciones.²¹ Del mismo modo, la directiva europea para la armonización de las normativas sobre valores constituye otra vía centralizada de presión. Por otro lado, el avance hacia la armonización corre el riesgo de producir un mínimo denominador común. Las directivas actuales de la UE permiten unos requisitos de revelación de información más estrictos en los países miembros. Esto se podría utilizar para promover incentivos y deja un margen para llegar al máximo en las normas de revelación de información.

Códigos y normas sectoriales de las industrias extractivas

Otra fuente de información que afecta a la revelación empresarial y a la puntuación de los países en los indicadores de la categoría B son los protocolos específicos contables e industriales del sector extractivo. La más significativa es la reciente publicación de la Norma Internacional de Información Financiera 6: *Exploración y evaluación de recursos minerales*, publicada por el IASB en diciembre de 2004. En el recuadro a continuación se ofrece un resumen de los objetivos y el alcance de las IFRS, junto con los principales puntos de las cuestiones pendientes que aún se han de abordar.

En relación con este documento, la IFRS 6 no exigirá la revelación obligatoria del pago de ingresos empresariales a gobiernos anfitriones. Sin embargo, sí que exige la revelación de los impuestos sobre beneficios por negocio o segmento geográfico y permite la revelación de pagos importantes (como derechos de producción, cánones, primas) a los gobiernos anfitriones (IAS 1, párrafos 103; 81-83). La IFRS 6 señala la utilización de estos párrafos para la revelación de elementos significativos en la Base para las conclusiones. Además, la IFRS 6 afectará significativamente a los indicadores de la categoría B que cubren una revelación de información adicional más general del siguiente modo:

- exige el tratamiento de la exploración y la evaluación de los activos como un tipo independiente de activos para la revelación de información

- ofrece una aclaración y una orientación sobre la medición y la declaración de las actividades de exploración y evaluación.

El IASB reconoce que se trata de una norma provisional y muy limitada del sector extractivo. En la actualidad, la investigación del IASB sobre una norma internacional más global para las industrias extractivas la está llevando a cabo el personal de organismos encargados de la elaboración de normas de contabilidad nacionales de Australia, Canadá, Noruega y Sudáfrica. El primer informe sobre los avances del equipo de investigación está previsto para abril de 2005 en la reunión de organismos encargados de la elaboración de normas nacionales en las oficinas del IASB en Londres. Se publicarán datos sobre la reunión y los informes de investigación. En el recuadro a continuación se señalan algunas de las cuestiones pendientes que aún ha de abordar el IASB.

Además de la norma de contabilidad para las IE publicada por el IASB, existe una serie de códigos y normas del sector extractivo que operan a escala nacional. Por ejemplo, el Código Sudafricano para la Revelación de Información sobre Recursos y Reservas Minerales (el código SAMREC); la Declaración de Normas de Contabilidad Financiera 19 y 69 (FAS 19; FAS 69) que cubren los requisitos de contabilidad y revelación de información de los sectores del gas y el petróleo en EE.UU.; el Código Australiano para Informar sobre Recursos Minerales y Reservas de Mena (el código del JORC) en Australia; y la Declaración de Prácticas de Contabilidad Recomendadas para Actividades de Exploración, Desarrollo, Producción y Decomisión (SORP) en el Reino Unido.

Esta investigación muestra que los distintos códigos, normas y protocolos tienen una autoridad reguladora diferente según el país. Por ejemplo, la SORP del Reino Unido proporciona unas prácticas de contabilidad recomendadas en los sectores del gas y el petróleo, pero no constituye un requisito obligatorio de las normas de contabilidad o las normativas sobre valores. Por contraste, el código SAMREC en Sudáfrica establece un nivel mínimo para la revelación pública de información en el sector de los

minerales que se incluye de un modo explícito en las normas de cotización de la JSE. Del mismo modo, las FAS 19 y 69 en EE.UU. y el código del JORC en Australia representan unos requisitos obligatorios de declaración de información.

El elevado nivel de especificidad y la naturaleza obligatoria de los códigos estadounidense y australiano (que cubren el gas y el petróleo) garantizan una clasificación nacional más importante en los indicadores de la categoría B que los países que no disponen de protocolos

conocidos específicos para los sectores del gas y el petróleo (por ejemplo, Rusia y Sudáfrica).

Un mejor uso del margen de maniobra existente

Existe además un ámbito considerable para explotar áreas “grises” en las normativas actuales sobre contabilidad y valores. Por ejemplo, las Normas Internacionales de Contabilidad (IAS 1; párrafos 103; 81-83) se podrían utilizar para la revelación de pagos de ingresos importantes como los derechos de producción, los pagos de cánones y las primas pagadas a los países anfitriones.

IFRS 6 Exploración y evaluación de recursos minerales

Objetivo

El objetivo de esta IFRS es especificar la declaración de información financiera sobre la exploración y evaluación de recursos minerales. La IFRS exige en particular:

- mejoras limitadas de las prácticas contables existentes para los gastos de exploración y evaluación
- entidades que reconozcan los activos de exploración y evaluación para evaluar la pérdida de valor de dichos activos de acuerdo con esta IFRS y medir cualquier pérdida de valor de acuerdo con la IAS 36 (Pérdida de valor de los activos)
- revelaciones que identifiquen y expliquen los montos en los estados financieros de la entidad que surgen de la exploración y evaluación de recursos minerales y ayuden a los usuarios/as de dichos estados financieros a conocer el monto, el momento y la seguridad de futuros flujos de caja de los activos de exploración y evaluación reconocidos.

Alcance

Una entidad aplicará la IFRS a los gastos de exploración y evaluación en los que incurra. La IFRS no aborda otros aspectos de la contabilidad de entidades involucradas en la exploración y evaluación de recursos minerales. Una entidad no aplicará la IFRS a los gastos incurridos:

- en actividades que precedan a la exploración y evaluación de recursos minerales
- una vez que se pueda demostrar la viabilidad técnica y comercial de la extracción de un recurso mineral.

Cuestiones pendientes

Esta norma provisional ofrece orientación a las entidades en periodo de transición hacia la IFRS antes de que se desarrolle una norma global. Entre las cuestiones pendientes que se han de abordar en cualquier norma futura figuran:

- la normalización de la justificación y la revelación de las cantidades y valores de reserva como indicador clave del desempeño del sector extractivo
- un método coherente para justificar e informar de las actividades de exploración y evaluación
- información del centro de costos a escala nacional
- revelación independiente de pagos de ingresos importantes (como cánones, derechos de producción y primas)
- revelación de distintos acuerdos legales y de riesgos compartidos
- justificación y revelación de empresas conjuntas.

Fuentes: IASB (2000);²³ PWC (2004)

3.4 Resultados: acceso a la información

El análisis de la utilidad de las leyes y sistemas de acceso a la información para mejorar la transparencia del pago de ingresos constituye un ámbito novedoso. La información que se presenta a continuación constituye el producto de una primera fase importante de recopilación de datos. En futuras fases del “Informe sobre la transparencia” quizás haya que refinar los hallazgos.²⁴ El recuadro a continuación muestra las puntuaciones detalladas por país con la clasificación general de cada país (por orden alfabético).

En el sitio web se pueden consultar los perfiles completos de cada país (con notas explicativas) en relación con el acceso a la información.

Hallazgos clave del acceso a la información

1. La política del patrón oro: Sudáfrica

Ningún país obtiene una puntuación superior al 48 por ciento.

Sudáfrica es el líder, principalmente gracias a su política de acceso a la información que constituye el “patrón oro”. Respaldada por un derecho constitucional, proporciona acceso a la información allí donde sea necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho. Cubre el acceso a la información en poder de entidades paraestatales. De un modo exclusivo, y más importante, cubre también la información en manos del sector privado y se extiende a las personas sin nacionalidad sudafricana. La salvedad de que el acceso ha de ser necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho se ha interpretado ampliamente para incluir derechos del derecho estatutario y común y derechos constitucionales. Esto engloba todos los derechos imaginables que podrían surgir en relación con la conducta y la rendición pública de cuentas de las empresas de gas y petroleras. Además, tanto los ciudadanos/as sudafricanos como los no ciudadanos/as disfrutan de este derecho. Tiene un gran potencial en cuanto al acceso a la información sobre el pago de

ingresos de empresas a los gobiernos anfitriones. Sin embargo, Sudáfrica ha mostrado un pobre historial hasta la fecha en términos de desempeño general del acceso a la información y esta ley relativamente nueva se ha aplicado a pocos casos enfocados en el sector privado.

2. Los buenos sistemas de acceso a la información existentes se podrían extender para cubrir áreas clave

Canadá cuenta con el mejor sistema del mundo en cuanto a la facilidad de acceso a documentos públicos, con un organismo de aplicación de la ley bien desarrollado y respetado, el comisionado federal para la libertad de información. No obstante, el acceso a la información de Canadá es muy deficiente al cubrir solamente la información en poder de agencias gubernamentales.

A cierto nivel, Estados Unidos tiene uno de los mejores sistemas del mundo de acceso a la información. Los registros públicos se proporcionan como respuesta a millones de solicitudes de los ciudadanos/as. Pero la fortaleza de su régimen de acceso a la información se ha visto gravemente reducida, primero por la naturaleza crónica de los retrasos en las respuestas a las solicitudes, y segundo por las retiradas de su bien desarrollada política de publicación proactiva de información aprobada por el Fiscal General Ashcroft tras los atentados del 11 de septiembre. Este tipo de problemas se ven agravados por la ausencia de un organismo especializado de supervisión federal. Además, la ley de acceso a la información no cubre al sector privado.

El Reino Unido ha establecido recientemente una nueva política y nuevos sistemas. Aunque no cubren la información en poder del sector privado, por lo general están bien formulados. Sin embargo, no ha habido tiempo suficiente para juzgar si el gobierno podrá superar su cultura histórica de secretismo. Si el Reino Unido cumple sus nuevas obligaciones bajo la ley de libertad de información, su puntuación aumentará rápidamente.

Canadá, los Países Bajos y, en menor medida, Australia y Noruega, cuentan con buenos

sistemas en relación con la información en poder de las agencias públicas. Sin embargo, no se extienden a las entidades paraestatales ni al sector privado.

3. Rezagados en la política y la práctica

Rusia aparece la última de la clasificación. No sólo su derecho legal de acceso a la información es muy limitado, sino que también toda la evidencia disponible sugiere que resulta muy difícil de utilizar y que se trata de un instrumento muy contundente en cuanto al permiso de acceso a la información.

Italia también tiene grandes problemas en relación con la legislación, la gestión y el desempeño. Francia decepciona, y ha de mejorar sustancialmente su legislación, su gestión y sus normas de cumplimiento. Tanto Francia como Italia son conocidas por sus culturas burocráticas de secretismo.

4. El acceso a la información en manos del gobierno: más desarrollado pero menos útil

En general, las leyes de acceso a la información más antiguas (las de Australia y Canadá) sólo cubren la información pública en poder de los departamentos gubernamentales. Esto se debe principalmente al hecho de que se aprobaron antes de la revolución en la estructura del estado que se produjo durante la década de los años 80 y 90, cuando numerosas funciones públicas se contrataron externamente o se privatizaron.

Estas leyes sólo ayudan a acceder a la información sobre el pago de ingresos de empresas a gobiernos anfitriones donde dicha información está en manos de departamentos gubernamentales. En la actualidad, eso es algo extremadamente inusual. Para mejorar la transparencia bajo la legislación de acceso a la información existente, los gobiernos nacionales deberían aumentar los requisitos sobre la información que se ha de declarar al gobierno, cuyo contenido se describe en las categorías A y B.

5. El acceso a la información en manos de entidades paraestatales: una cobertura y una utilidad moderadas

Las leyes de acceso a la información más modernas tienden a cubrir a las entidades

privadas que llevan a cabo una función pública y a las empresas estatales. Tal y como se ha afirmado, entre ellas se incluyen las de EE.UU., el Reino Unido, los Países Bajos y Sudáfrica. Por contraste, la Ley Noruega de Libertad de Acceso a la Información sólo permite el acceso a documentos en poder de la administración pública.

En Canadá existe preocupación sobre el creciente número de organizaciones cuasigubernamentales que llevan a cabo funciones públicas pero operan fuera de la ley de libertad de Información. Las leyes de acceso a la información se deberían extender a estos organismos. Especialmente cuando los países de origen tienen empresas estatales de gas y petróleo que operan en otros territorios, las leyes de acceso a la información deberían cubrir los pagos de ingresos de dichos organismos.

6. El acceso a la información en manos de empresas privadas: menos cobertura pero más útil

Se trata del tipo más útil de acceso a la información, puesto que permitiría solicitar a una empresa de las IE que revelara los pagos que efectúan a los gobiernos anfitriones. Solamente la ley sudafricana de promoción de acceso a la Información (PAIA) de 2000 cubre la información en poder del sector privado cuando el acceso es necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho. De los diez países analizados, éste es el hallazgo comparativo más importante.

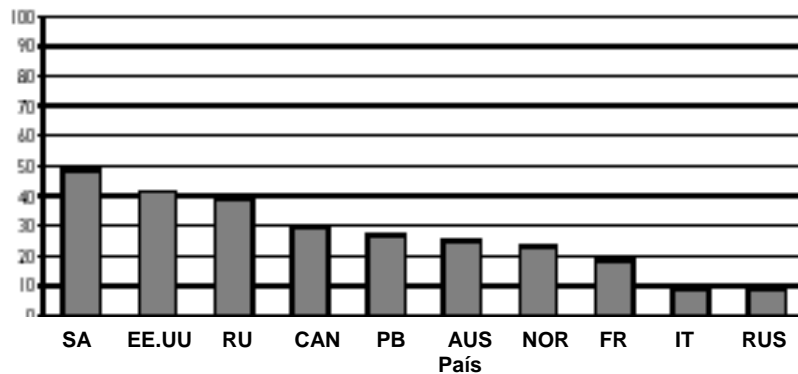
Una revisión de la Ley Australiana de Libertad de Información de la Commonwealth de 1982 perdió la oportunidad de extenderla al sector privado. La revisión argumentó que el sector privado ya rendía cuentas a la comunidad a través de programas reguladores y códigos de conducta voluntarios.²⁵ Sin embargo, resultan inadecuados para abordar la importancia de la transparencia de los ingresos en la reducción de la corrupción y la mejora del uso de los recursos y el impacto de las empresas en las comunidades de fuera del país de origen.

Cuadro 4: Desempeño de los gobiernos nacionales en el acceso a la información

País	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RUS	SA	RU	EE.U U.	Punt. máx
Política											
1 ¿Hay un derecho de acceso a la información incluido en la legislación o en la constitución?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2 En la legislación, ¿el derecho legal se extiende para cubrir la información en poder de una entidad paraestatal como una compañía petrolera estatal?	0	0	0	0	3	0	0	3	3	3	3
3 En la legislación, ¿el derecho legal de acceso a la información se extiende para cubrir la información en poder de una corporación privada?	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	5
4 ¿Existen exenciones o exclusiones generales que anulen la obligación a conceder acceso a la información relacionada con las industrias extractivas?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
5 ¿Existen exenciones compensadas por una protección de la prevalencia del interés público?	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
6 ¿Incluye la ley alguna obligación de revelar proactivamente, es decir, sin una solicitud de información bajo la ley?	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Gestión											
7 ¿Existen infraestructuras y procedimientos adecuados? ¿Proporcionan un derecho de acceso que se pueda utilizar?	3	4	2	1	6	3	1	6	6	6	15
8 ¿Existe un mecanismo de aplicación de la ley (como una comisión informativa o un tribunal de apelaciones) y es independiente?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
Desempeño											
9 ¿Se produce una implementación efectiva del derecho de acceso a la información y el gobierno cumple con las obligaciones legales en cuanto a límites temporales y otros requisitos de procedimiento?	3	4	2	0	0	2	1	3	2	6	15
10 ¿El mecanismo de aplicación de la ley es accesible, eficaz y se puede costear?	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1
Puntuación total (C)	11	13	8	4	12	10	4	21	17	18	44
Puntuación máxima (C)	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
Puntuación total ponderada (C)	5.438	6.426 2	3.95	1.98	5.932	4.94	1.977	10.38	8.403	8.898	21.75
Puntuación máxima ponderada (C)	21.75	21.75	21.8	21.8	21.75	21.8	21.75	21.75	21.75	21.75	21.75
Puntuación porcentual ponderada (C)	25	29.55	18.2	9.09	27.27	22.7	9.091	47.73	38.64	40.91	100
Clasificación ponderada (C)	6	4	8	9	5	7	9	1	3	2	

Nota: respecto al indicador 9 que cubre la “implementación efectiva”, Italia y los Países Bajos recibieron una puntuación de cero porque no se disponía de suficiente información de fuentes públicas para realizar una evaluación y las solicitudes de aclaración por parte de los departamentos gubernamentales no obtuvieron respuesta sobre esta cuestión. En relación con todos los indicadores de Rusia, la información disponible de fuentes públicas o proporcionada por los departamentos gubernamentales era muy limitada. La nueva ley de acceso a la información del Reino Unido no entró en vigor hasta enero de 2005. Por ello se le ha otorgado una puntuación baja en cuanto al nivel de implementación (indicador 9). Ésta aumentará rápidamente si los avances se producen de acuerdo con los planes acordados para la implementación de la ley. Así pues, estas cifras se deberían tratar con cierta precaución.

Puntuación porcentual



Gráfica 4: Apoyo de los gobiernos nacionales al acceso a la información

En los Estados Unidos, la necesidad de legislar para mejorar la transparencia empresarial se refleja en la aprobación en 1986 de una ley ambiental denominada Ley sobre Planificación para Emergencias y el Derecho a Saber de la Comunidad.²⁶ Ésta ha dado lugar a que unas empresas muy acostumbradas a revelar poca o ninguna información sobre sus operaciones sientan una obligación legal cada vez mayor de abrir las puertas de sus instalaciones (y a veces incluso de sus procesos de toma de decisiones) a los y las residentes de su comunidad y otros interesados directos. Sin embargo, esto todavía no se ha extendido a la transparencia del pago de ingresos de cada país.

La legislación de acceso a la información de los otros nueve países del estudio se debería reformar para reflejar el patrón oro establecido por Sudáfrica, de forma que incluya el acceso a la información en manos del sector privado cuando sea necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho.

7. Derecho de acceso a la información de los no ciudadanos/as

Finalmente, hay que señalar que, en todos los países salvo Canadá, un no ciudadano/a puede hacer uso del derecho legal de acceso a la información. Esto significa que cualquier persona de un país anfitrión donde se estén llevando a cabo extracciones podría en teoría solicitar información de los gobiernos nacionales.

8. Exenciones

Existe una serie de exenciones habituales en las leyes de acceso a la información que podrían reducir la obligación de conceder acceso a la información relacionada con las industrias extractivas. Entre ellas figuran la información comercial, los acuerdos financieros con empresas y la industria, los secretos comerciales y la información de terceros. Como se ha mencionado anteriormente, los burócratas pueden abusar de numerosas exenciones “normales” que se incluyen en las leyes de acceso a la información por una buena razón si están preocupados por hacer fracasar los objetivos de política pública de la ley de acceso a la información. En Noruega, el Rey es quien ha de establecer las exenciones cuando razones de peso así lo indiquen.²⁷ No se cita ningún ejemplo en la ley. La ley de libertad de información del Reino Unido contiene numerosas exenciones que ya han sido criticadas por organizaciones no gubernamentales y políticos de todo el espectro por ser insuficientes y más débiles que el código de conducta existente.²⁸

Por ello es importante contar con una cláusula de prevalencia del interés público. Sólo las legislaciones de acceso a la información de Australia, Sudáfrica y el Reino Unido tienen esta cláusula. Cuando el interés público en la revelación de información supera al interés público en guardar la información de acuerdo con una exención, se debería revelar la información. Para que una ley de acceso a la información sea eficaz en la promoción de la

transparencia en las industrias del gas y el petróleo, cuando los intereses comerciales concedidos son tan poderosos y las posibilidades de corrupción son importantes, resulta esencial que esta prevalencia del interés público esté presente.

9. Una revelación de información proactiva

Excepto Francia y la nueva ley de libertad de información del Reino Unido, el resto de leyes de libertad de información incluyen la obligación de revelar información proactivamente sin que el/la solicitante tenga que realizar siempre una petición formal. En algunos países como Italia, ésta se limita a la publicación de información relativa a la institución y sus funciones o, en el caso de Noruega, a un índice electrónico de todos los registros disponibles. En Australia, Canadá, los Países Bajos, Sudáfrica y EE.UU., el requisito incluye la publicación regular de manuales más informes anuales y financieros.

10. Sistemas de gestión

Una buena implementación depende de la inversión en el aumento del conocimiento de la ley, las formalidades mínimas para la presentación de las solicitudes, una gestión adecuada de los registros y el nombramiento de los funcionarios/as de información adecuados. Unos honorarios mínimos de acceso también resultan esenciales. En Noruega e Italia, los documentos se suelen proporcionar sin ningún costo. En Sudáfrica, existen unos honorarios de acceso de R35 (US\$10), que pueden aumentar en función del tamaño y el idioma de la información solicitada. En el Reino Unido y EE.UU., los honorarios de revelación de información son determinados por la autoridad pública de acuerdo con la normativa.²⁹ En Australia, el régimen de honorarios actual de la libertad de información sufre considerables críticas. Los y las solicitantes se quejan de que los costos son elevados y de que han de pagar aunque toda la documentación que soliciten permanezca retenida basándose en que está exenta. Los periodistas pueden mostrar unos honorarios estimados de varios miles de dólares.

³⁰ En Canadá, los intentos por aumentar los ingresos vendiendo información e incrementando los honorarios de procesamiento

podrían perjudicar el acceso equitativo a la información gubernamental.³¹

Las solicitudes de libertad de información se suelen realizar por escrito a organismos públicos. Cuando un/a solicitante es analfabeto o discapacitado, los funcionarios/as públicos deberían ayudarle como corresponda. Esto se incluye de un modo explícito en las legislaciones de Sudáfrica y el Reino Unido y, en este último, también se debería proporcionar la información en el idioma en que se haya solicitado.

11. Mecanismos de aplicación de la ley

Existe una combinación de mecanismos de aplicación de la ley internos, externos e independientes en los diez países.

Australia cuenta con un tribunal de apelaciones administrativas independiente y con una revisión judicial y del defensor/a del pueblo. Canadá tiene un comisionado de información independiente que puede investigar las reclamaciones pero no tiene poder para promulgar órdenes vinculantes. En Francia, la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA) está a cargo de la supervisión de la Ley, mientras que los tribunales administrativos se encargan de tramitar las apelaciones. Noruega también dispone de un sistema de apelaciones interno y el defensor/a del pueblo se encarga de la supervisión. No se ha producido ningún caso de apelación a un tribunal en los 30 años que lleva aprobada la Ley noruega.³² La ley del Reino Unido ha creado la oficina de un comisionado de Información independiente con poder para recibir reclamaciones y tomar decisiones. Las apelaciones se realizarán al tribunal de información independiente.

Varios estados de EE.UU. cuentan con comisiones de información que revisan las decisiones, pero no existe un organismo de supervisión central. Los tribunales son el único punto de revisión externa en los Países Bajos, Sudáfrica y EE.UU. Esto evita efectivamente que los usuarios/as pongan en práctica sus derechos debido a los costos y los importantes retrasos que conllevan los pleitos.³³ En Italia

existe un comité de supervisión en la oficina del primer ministro conocido como el Comité de Acceso a Documentos Administrativos. Las apelaciones se pueden realizar a un tribunal administrativo regional. El sistema interno tiende a apoyar las negativas a proporcionar información y produce más retrasos en vez de mejorar el acceso.³⁴

Un mecanismo independiente de aplicación de la ley resulta esencial para garantizar que los retrasos y los costos no eviten la presentación y el procesamiento satisfactorio de los pleitos.

12. Cumplimiento y desempeño

El hecho de saber que las decisiones y los procesos están abiertos al escrutinio, incluyendo el de la ley de libertad de información, impone una disciplina constante sobre el comportamiento. En Australia, la ley de libertad de información ha tenido un gran impacto positivo en la forma en que las agencias gubernamentales toman decisiones y registran la información. Sin embargo, la evaluación no es totalmente positiva. Varios usuarios/as de la ley insatisfechos afirman que no está cumpliendo sus objetivos.³⁵

En Canadá, en su revisión de 1998, el Comisionado de Información consideró que la ley había sido un éxito. Sin embargo los retrasos, el excesivo secretismo, un manejo inadecuado de los registros, los honorarios y la interferencia política se citaron como obstáculos. Los ciudadanos/as han sufrido casos de falta dolosa de cumplimiento y adversariedad.³⁶ Desde entonces, la mayoría de las agencias han mejorado sustancialmente sus procedimientos y se han reducido los retrasos.

En Noruega, un análisis de septiembre de 2001 concluyó que, en cuanto a la retención de información incumpliendo la ley de libertad de información, los peores infractores eran el

Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Petróleo y Energía.³⁷ Existe una disputa sobre el grado de funcionamiento de la ley en los Países Bajos. Aunque la norma general es que la información del gobierno debería estar a disposición de los ciudadanos/as, no siempre es el caso.³⁸

En Sudáfrica, un estudio de supervisión de 2003 sobre el acceso a la información reveló graves problemas en la implementación de la Ley de Promoción de Acceso a la Información (PAIA), aclamada como una buena ley sobre el papel.³⁹ Entre ellos figuraba una falta general de conocimiento de la existencia y el objetivo de la ley, una capacitación inadecuada sobre la provisión de información y una confusión generalizada sobre la función de rendición de cuentas del gobierno. Un estudio posterior que comprobaba el cumplimiento concluyó que había más posibilidades de que los departamentos gubernamentales ignoraran una solicitud de información que de que la respondieran (el 62 por ciento de las solicitudes realizadas no recibieron ninguna respuesta).⁴⁰

3.5 Resultados: clima de gobernabilidad general

Esta sección evalúa hasta qué punto el clima de gobernabilidad general de cada país de origen apoya la transparencia y la rendición de cuentas.

Puede consultar el conjunto completo de perfiles de cada país (con notas explicativas) en relación con los indicadores del clima de gobernabilidad general en nuestro sitio web www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency.

Hallazgos clave del clima de gobernabilidad general

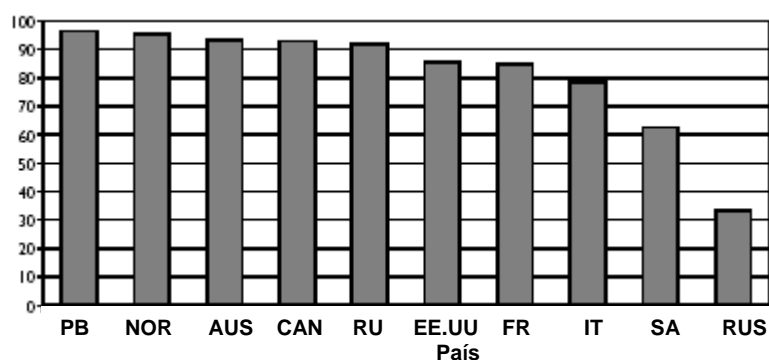
Los resultados muestran los mismos rezagados que los indicadores A y B, obteniendo Rusia y Sudáfrica bajas puntuaciones. Sin embargo, los Países Bajos y Noruega, con una antigua cultura y práctica de apertura, regulación y estabilidad, se

convierten en los líderes al obtener una elevada puntuación general. Australia también logra una buena puntuación en esta categoría, en contraste con su desempeño en las otras. Va seguida por el grupo familiar de Canadá, el Reino Unido y EE.UU. que ocupan el cuarto, quinto y sexto puesto, a diferencia de los primeros puestos que ocupaban en las categorías A y B.

Cuadro 5: Clima de gobernabilidad general

País	AUS	CAN	FR	IT	PB	NOR	RUS	SA	RU	EE. UU
1 Voz y rendición de cuentas	0.94	0.95	0.98	0.84	0.98	0.99	0.34	0.71	0.94	0.91
2 Estabilidad política	0.90	0.87	0.71	0.73	0.96	0.97	0.33	0.43	0.74	0.56
3 Eficacia gubernamental	0.93	0.95	0.91	0.80	0.99	0.93	0.44	0.69	0.98	0.91
4 Calidad reguladora	0.95	0.94	0.86	0.84	0.99	0.92	0.44	0.69	0.98	0.91
5 Estado de derecho	0.95	0.94	0.88	0.76	0.95	0.97	0.25	0.60	0.94	0.92
6 Control de la corrupción	0.94	0.96	0.89	0.76	0.96	0.95	0.21	0.68	0.94	0.92
Puntuación total (1-6) (D)	5.6	5.6	5.1	4.7	5.8	5.7	2.0	3.8	5.5	5.1
Puntuación máxima (D)	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Puntuación total ponderada (D)	8.1	8.1	7.4	6.9	8.5	8.3	2.9	5.5	8.0	7.4
Puntuación máxima ponderada (D)	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7
Puntuación porcentual ponderada (D)	93.5	93.4	85.4	78.8	97.2	95.5	33.6	63.2	92.0	85.6
Clasificación ponderada (D)	3	4	7	8	1	2	10	9	5	6

Puntuación porcentual



Gráfica 5: Clima de gobernabilidad general

4 Conclusiones y recomendaciones

La siguiente sección aborda los resultados de las categorías A y B (transparencia del pago de ingresos y revelación de información adicional), seguidos de los de la categoría C (acceso a la información) y D (clima de gobernabilidad general).

4.1 Transparencia de los ingresos y revelación de información adicional: todos los países

Una oportunidad única: aprovechar los movimientos actuales hacia la reforma

Más allá de la retórica, la mayoría de los que han adquirido compromisos con la transparencia en las industrias extractivas han tomado pocas medidas concretas. En especial, no han hecho nada por mejorar la normativa que rige la transparencia de las empresas, aunque tienen poder para exigirles que publiquen lo que pagan a los gobiernos anfitriones de los lugares en los que operan.

No obstante, en este momento se está llevando a cabo la mayor reforma en las normas de contabilidad en más de 25 años. A su vez, dicha reforma está promoviendo importantes revisiones y reformas de otras normativas financieras como los sobre valores. Esto supone una oportunidad única para que los gobiernos nacionales incluyan la transparencia del pago de ingresos dentro de una norma global de revelación de información. El resultado de la agenda de reformas tendrá su impacto en las normas de revelación de información de todo el mundo durante muchos años.

Recomendaciones: ahora es el momento de la acción

- Los gobiernos nacionales deberían aprovechar la oportunidad de las reformas en las normativas financieras para garantizar que las empresas que operen en su territorio publiquen lo que pagan a los gobiernos de todos los países en los que operan.
- Esto debería comenzar con una declaración del G8 en apoyo de las normas globales de revelación de información como parte de su plan de acción sobre la lucha anticorrupción y la mejora de la transparencia.
- Los inversionistas, la sociedad civil y las empresas interesadas en un mejor uso de los ingresos y mejores “licencias de operación” locales para las empresas deberían implicarse con los reguladores para aprovechar al máximo esta oportunidad única.

Oportunidades para unas mejores normas de contabilidad

El IASB está llevando a cabo en la actualidad un proyecto de investigación para desarrollar una norma de contabilidad internacional más global para el sector de los minerales, la IFRS 6. La mayoría de las reuniones del IASB son públicas y los materiales y las fechas de futuras reuniones se publican en el sitio web del IASB (www.iasb.org). La publicación del documento de discusión está prevista para principios de 2006.

Se está realizando un proyecto de convergencia entre las IFRS y los US-GAAP. Con el compromiso de aprender de las mejores prácticas, esto podría aumentar la prohibición global a la revelación de información. Sin embargo, sin él existe el peligro de que el proceso pudiera reducir la prohibición al mínimo denominador común.

Algunas normas de contabilidad existentes ya ofrecen una serie de “zonas grises” donde hay margen para proporcionar información sobre el pago de ingresos. Por ejemplo, las IFRS ofrecen varias áreas donde se podría revelar información sobre los indicadores A y B, por ejemplo, la IAS 1 (párrafos 103; 81-83) permite la revelación de información de pagos importantes (como derechos de producción, cánones y primas) a los gobiernos anfitriones. Los miembros de la EITI y de “Hagan Público lo que Pagan” podrían utilizar este ámbito existente con mucha mayor facilidad.

Enfoque en la mejora de las normativas sobre valores

Al igual que la armonización de las normas internacionales de contabilidad, también se han producido movimientos hacia la armonización de las normativas sobre valores a escala europea (bajo los auspicios del Plan de Acción de Servicios Financieros). Éstos incluyen la Directiva de la CE 2001/34/EC y las enmiendas a través de la directiva sobre el prospecto y la directiva sobre transparencia, que constituyen unos puntos de influencia importantes puesto que los gobiernos nacionales elaboran su propia legislación de acuerdo con los requisitos de estas directivas. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido ha publicado su propio borrador de consulta para revisar sus normas de cotización y otros países europeos harán lo mismo.

Sin embargo, el poder de revelación de información de las normativas sobre valores se suele ver reducido por distintas cláusulas de relajación o exención. Por ejemplo, en EE.UU., los emisores privados extranjeros están exentos de algunos requisitos de revelación de información de las empresas inscritas en EE.UU., mientras que la normativa canadiense sobre valores proporciona ciertas relajaciones que se podrían utilizar para reducir significativamente el requisito de revelación de información por país. Del mismo modo, las empresas británicas y holandesas revelan los pagos de ingresos al gobierno de operaciones nacionales de gas y petróleo, mientras que no es obligatorio para las operaciones extranjeras.

Una vez más, cualquier armonización de normas puede evitar que se caiga en una reducción al mínimo denominador común, haciendo que se tomen como base las mejores prácticas. La incorporación de los códigos de mejores prácticas de la industria a las normativas sobre contabilidad y valores puede resultar muy poderosa. Por ejemplo, el código del Comité Conjunto de Reservas de Mena (JORC) se ha incluido en las normas australianas de cotización. Al contrario, el poder de las Declaraciones de las Prácticas Recomendadas (SORP) en el Reino Unido se ha visto debilitado por sus “mejores prácticas” en vez de su naturaleza obligatoria.

Numerosos países han declarado la existencia de una falta de coordinación entre los distintos departamentos gubernamentales sobre los compromisos de revelación de información en el sector extractivo. Por ejemplo, varios encargados/as de la elaboración de normas de contabilidad no conocían el compromiso de su gobierno con la EITI o el G8 ni las implicaciones que podría tener para las normativas sobre contabilidad o valores.

Recomendaciones: garantizar que los requisitos de contabilidad y cotización apoyen la transparencia

- Los reguladores del IASB que gestionan las IFRS y los valores han de garantizar que la reforma produzca:
 - la revelación de información sobre el pago de ingresos de las empresas en las industrias extractivas
 - la revelación de información por país, no por segmento ni zona geográfica
 - el fin de las exenciones que reducirían gravemente una revelación de información adecuada.
- Todos los reguladores involucrados en la convergencia deberían enfocarse en ser los primeros en la elaboración de normas en vez de caer en el mínimo denominador común.
- Los gobiernos nacionales han de expresar su apoyo político a dichas reformas.
- La sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), deberían comprometerse

firmemente a apoyar estas reformas. Los indicadores incluidos en este marco de “medición de la transparencia” y unas IFRS que sirvan de “patrón oro” que están desarrollando en la actualidad Save the Children UK y Global Witness constituirán una buena base para este compromiso.

- Allá donde las normas de contabilidad existentes ofrezcan “zonas grises” en el ámbito de la publicación de los pagos de ingresos, han de ser utilizadas por empresas, ONG e inversionistas.
- Los gobiernos nacionales han de garantizar una política “articulada” entre las normas mínimas de contabilidad, cotización y de la EITI. El gobierno del Reino Unido debería liderar esta iniciativa si desea que la EITI siga siendo relevante como estandarte en este sector.

4.2 Acceso a la información: todos los países

Mejora del acceso a la información en manos del sector privado

Si la legislación de acceso a la información cubriera la información en poder del sector privado, podría permitir a un ciudadano/a solicitar y obtener información sobre los pagos efectuados por empresas a gobiernos anfitriones. Debido a la función dominante de las empresas privadas en los sectores globales del gas y el petróleo, éste es el aspecto más importante de la legislación de acceso a la información.

En Sudáfrica, el marco de política es el más progresista, puesto que es el único país de los diez que ofrece un derecho de acceso global a la información privada siempre que el acceso sea necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho. Las industrias extractivas constituyen un ejemplo fundamental de la relevancia de este enfoque. Las empresas de los sectores del gas y el petróleo han tenido un enorme impacto en el entorno social y económico y en la vida de los

ciudadanos/as corrientes. El enfoque sudafricano consiste en decir que estas empresas han de ser igual de transparentes y responsables en cuanto al ejercicio de su poder privado que el gobierno en el ejercicio de su poder público.

Mejora del acceso a la información en manos de entidades paraestatales

Las empresas estatales que operan fuera del territorio de su país de origen también guardan información sobre el pago de ingresos a gobiernos anfitriones extranjeros. Sólo en cuatro de los diez países, la legislación de acceso a la información cubre a las empresas estatales y las entidades privadas que desempeñan una función pública: EE.UU., el Reino Unido, los Países Bajos y Sudáfrica.

Mejora del acceso a la información en manos de los gobiernos

Todos los países disponen de acceso a la información que cubre la información en poder de departamentos gubernamentales. Sin embargo, en la actualidad se guarda poca información sobre el pago de ingresos por parte de las empresas a los gobiernos anfitriones, por lo que no resulta muy útil.

Mejora de la política y la práctica de todos los aspectos del acceso a la información

Se deberían aplicar determinados aspectos de la legislación y la práctica para que se pueda garantizar que la implementación de la ley servirá para facilitar un sistema de acceso a la información significativo y que se pueda utilizar.

Recomendaciones: extender el acceso a la información para apoyar la transparencia del pago de ingresos de las IE

- Se debería reformar legislación de acceso a la información de otros países para basarse en el patrón oro de Sudáfrica y cubrir el acceso a la información en poder del sector

privado cuando sea necesario para la protección o el ejercicio de otro derecho.

- En Sudáfrica se ha de establecer un precedente realizando este tipo de solicitudes de información relativa al pago de ingresos por parte de las empresas a los gobiernos de todo el mundo.
- La legislación de acceso a la información también se debería extender a las entidades paraestatales, especialmente cuando los países de origen tengan un interés parcial o total en cualquier empresa de gas y petróleo que opere en otros territorios.
- Para mejorar la transparencia del pago de ingresos bajo la legislación de acceso a la información existente, los gobiernos nacionales deberían mejorar los requisitos de la información que se ha de declarar al gobierno, cuyo contenido se describe en los indicadores de las categorías A y B.
- Se deberían mantener las mínimas exenciones posibles en relación con la información comercial o de terceros o el interés económico nacional.
- Dichas exenciones deberían verse compensadas por la disposición de prevalencia del interés público, que afirma que, cuando el interés público por la revelación de información supere al perjuicio que pueda causar dicha revelación (y que la exención intenta evitar), se debería revelar la información.
- Para lograr una implementación efectiva, la legislación de acceso a la información debe estar respaldada por:
 - un esfuerzo concertado que garantice que existe voluntad política y que ésta se mantendrá
 - un estímulo a los líderes de la apertura
 - la capacitación de los burócratas para contribuir a cambiar el concepto del secretismo
 - unos procedimientos detallados para gestionar las solicitudes.
- La existencia de un mecanismo especializado, accesible y que se pueda costear, como un comisionado de información independiente, también resulta esencial.

- Las mejores prácticas se consiguen fomentando un enfoque de “derecho a saber” hacia la organización y revelación de información, principalmente mediante la publicación proactiva de información.

4.3 Clima de gobernabilidad general

Los países con mayor puntuación en esta categoría, los Países Bajos, Noruega y Australia, deberían observar el contraste con sus puntuaciones en las categorías de transparencia de los ingresos y revelación de información adicional e intentar extender su cultura y práctica general de apertura y buena regulación a la transparencia en las industrias extractivas.

4.4 Medición del marco de transparencia: futuro desarrollo

El marco que aquí se presenta constituye una sólida base para el desarrollo de normas adecuadas a escala internacional para el apoyo de los gobiernos nacionales a la transparencia.

Recomendaciones

- Los indicadores se deberían utilizar como indicadores de ejecución cuando se exijan normas de transparencia, p.ej., por parte de reguladores, organismos de clasificación del riesgo crediticio, inversionistas, instituciones financieras internacionales, iniciativas de declaración de información, empresas, etc.
- El análisis de los diez países se debería repetir transcurrido un año para constatar los avances. Lo ideal sería que los realizara un organismo que actúe como “hogar” institucional a largo plazo para el marco y su aplicación.
- Futuras fases deberían extender el análisis para cubrir el sector de la minería y los gobiernos anfitriones (un informe paralelo en esta fase ya cubre el desempeño empresarial).

4.5 Recomendaciones para cada país: pago de ingresos y revelación de información adicional

Australia

- Extender el rango de requisitos de revelación de información del JORC para incluir el pago de ingresos a los gobiernos anfitriones.
- Exigir que esta información se declare para cada país.
- Unirse a la iniciativa internacional por mejorar la transparencia del sector extractivo convirtiéndose en miembro de la EITI.

Canadá

- Eliminar las distintas cláusulas de exención y relajación que reducen el poder de las normativas financieras existentes.
- Endurecer el requisito de una revelación de información para cada país.
- Extender el requisito de la revelación de cánones a otros flujos financieros y no financieros dirigidos al gobierno (como los derechos de producción, los bonos y las primas).
- Utilizar su ejemplo de liderazgo para pasar de ser un observador a ser un participante de la EITI.

UE/AEE (incluyendo a Francia, Italia, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido)

- Acelerar la pronta adopción de las directivas bajo el Plan de Acción de Servicios Financieros.
- Los países miembros deberían considerar esto como un nivel mínimo de revelación de información e impulsar unas normas nacionales progresistas utilizando la normativa canadiense sobre valores como un ejemplo de buenas prácticas.
- Esta agenda de reformas debería ser abierta y transparente y agradecer las aportaciones de distintos interesados directos al proceso de consultas.

- Del mismo modo, el desarrollo de una norma de contabilidad internacional más global para el sector extractivo debería tener en cuenta los intereses de distintas partes, yendo más allá del enfoque tradicional en los intereses de los inversionistas.

Rusia

- Acelerar el proceso hacia la adopción total de las IFRS en las prácticas contables nacionales. Reparar la falta de un texto completo en ruso de las normas contables internacionales, lo que ha contribuido al aplazamiento de la adopción total de las IFRS hasta una fecha no especificada.
- Revisar la normativa sobre valores para incluir un protocolo específico para el sector extractivo (utilizando la normativa canadiense sobre valores como guía).
- Unirse a la EITI.

Sudáfrica

- Mejorar significativamente el bajo desempeño identificado en este análisis mediante la rápida extensión del código SAMREC para incluir a los sectores del gas y el petróleo, además de incorporar el código revisado en los Requisitos de Cotización de la JSE.
- Unirse a la EITI.

El Reino Unido

- Aprovechar su presidencia de la UE y el G8 este año para liderar la demanda de normas globales sobre los requisitos de revelación de información de las empresas para cada país. Como fundador de la EITI, que recomienda a los gobiernos anfitriones mejorar la transparencia de los ingresos, resulta algo extraño que el gobierno del Reino Unido haya tomado tan pocas medidas reguladoras dentro de su territorio en relación con estas cuestiones. La necesidad de que el gobierno del Reino Unido desempeñe esta función se ve aumentada por el hecho de que Londres es la sede del IASB y un importante mercado de valores.
- Garantizar una política unida en el establecimiento de normas progresivas entre

los requisitos de contabilidad y cotización y los de la EITI.

EE.UU.

- Extender el proyecto de convergencia de los US-GAAP y las IFRS para que incluya específicamente las normas de contabilidad en los sectores extractivos (p.ej., la IFRS 6).
- Intentar una coherencia entre los requisitos de revelación de información de las empresas inscritas en EE.UU. y los emisores privados extranjeros con operaciones materiales de gas y petróleo.
- Pasar a una revelación de información por país en vez de por segmento en la normativa estadounidense sobre valores.
- Implicarse activamente en la EITI.

4.6 Recomendaciones para cada país: acceso a la información

Australia

- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de entidades paraestatales/empresas estatales y empresas privadas cuando sea necesario el acceso para la protección o el ejercicio de otro derecho.
- Mejorar la calidad del sistema de acceso, su gestión y el desempeño y cumplimiento del gobierno.
- Crear un organismo federal especializado de acceso a la información para supervisar el funcionamiento de la ley con poderes para promulgar órdenes similar al modelo del comisionado de información estatal de Australia Occidental.

Canadá

- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de entidades paraestatales/empresas estatales y empresas privadas.
- Reformar la ley para permitir a las personas que no tengan la nacionalidad canadiense

hacer uso del derecho de acceso a la información (de los diez países, Canadá es el único que limita el acceso a sus ciudadanos/as).

Francia

- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de entidades paraestatales/empresas estatales y empresas privadas.
- Proporcionar la voluntad política para superar la cultura burocrática de secretismo y aprovechar la agencia de cumplimiento de la ley que puede alcanzar una gran fuerza en la CADA.

Italia

- Proporcionar la voluntad política para superar la cultura burocrática de secretismo.
- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de entidades paraestatales/empresas estatales y empresas privadas.
- Eliminar el requisito de demostrar un interés legítimo en la información solicitada.
- Crear un nuevo organismo de aplicación de la ley que sea verdaderamente independiente de la administración.

Los Países Bajos

- Comprobar la disposición de la legislación de acceso a la información que parece cubrir la información paraestatal.
- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de empresas privadas.
- Crear un organismo de aplicación de la ley especializado e independiente con poderes para promulgar órdenes.

Noruega

- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de entidades paraestatales/empresas estatales y empresas privadas.

- Añadir la prevalencia del interés público a la ley de acceso a la información.

Rusia

- Crear una ley de acceso a la información moderna, con un proceso para diseñar y aprobar una ley fuerte en el que la participación pública sea total y que otorgaría un derecho legal total a la información pública, paraestatal y privada necesaria para proteger o ejercer otro derecho.

Sudáfrica

- Las solicitudes de comprobación y la litigación se deberían realizar e identificar lo antes posible.
- La legislación de acceso a la información se debería reformar inmediatamente para crear un organismo de supervisión y aplicación de la ley independiente con poder para ordenar la revelación de información.
- Se ha de cerrar la brecha entre política e implementación.

El Reino Unido

- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de empresas privadas.
- Comprobar las disposiciones de la nueva acceso a la información lo antes posible

para mostrar que la sociedad civil realmente desea garantizar que exista un cumplimiento total del gobierno. Especialmente se ha de utilizar la disposición de prevalencia del interés público para hacer valer el derecho del público a saber y contrarrestar los defectos de la ley en cuanto a la discreción ministerial y la amplia gama de exenciones disponibles para el gobierno.

- Las ONG deberían trabajar estrechamente con los comisionados para la libertad de información de Escocia e Inglaterra para supervisar cómo responde el gobierno a las solicitudes de información y garantizar que la cultura histórica de secretismo burocrático no obstaculice los objetivos de la ley.

EE.UU.

- Extender la legislación de acceso a la información para que cubra la información en poder de empresas privadas.
- Crear un organismo de supervisión federal.
- Promulgar una orden ejecutiva que reinstaure los límites de tiempo (abandonados) impuestos por la ley.

Apéndice 1

Resumen de las iniciativas de transparencia y las mediciones del desempeño

Nombre	Organización responsable
1. Transparencia de las industrias extractivas	
a Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)
b Proyecto de la OCDE sobre la transparencia de ingresos en la República Democrática del Congo	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
c Promoción de la transparencia en el sector petrolero africano	Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (EE.UU.)
d Propuesta de Ley sobre la Condicionalidad de la Asistencia Económica	Cámara de Representantes de EE.UU.
e Revisión de las industrias extractivas	Grupo del Banco Mundial
2. Transparencia general	
a Iniciativa para una declaración de información global	Coalición para una Conciencia Ambiental Responsable y Programa de Medio Ambiente de la ONU
b Iniciativa para una transparencia global	Consorcio de ONG
c Informe de BankTrack sobre los Principios de Ecuador	Consorcio de ONG
d Código de Buenas Prácticas y Transparencia Fiscal del FMI	Fondo Monetario Internacional (FMI)
e Directrices de la OCDE para empresas multinacionales	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
f Propuesta de una norma de contabilidad IAS	Asociación para los Asuntos de Contabilidad y Negocios
3. Herramientas para el análisis comparativo de empresas	
a Índices FTSE4Good	FTSE
b Análisis comparativo de la biodiversidad y las industrias extractivas de SRI	ISIS, Insight Investment
c Índices de sostenibilidad Dow Jones	Dow Jones
d Estudio de Transparencia y Revelación Corporativa de S&P	Standard and Poor's
4. Iniciativas e indicadores de ejecución de los países	
a. Informe de gobernabilidad en África	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA)
b. Índice de fuentes de sobornos	Transparencia Internacional
c. Índice de percepciones de la corrupción	Transparencia Internacional
d. Evaluación nacional de rendición de cuentas y transparencia	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
e. Índice de democracia	Instituto para la Democracia en Sudáfrica
f. Informe de integridad global	Centro de Integridad Pública, Washington DC
g. Índice de opacidad	PricewaterhouseCoopers
h. Conjunto de datos de los indicadores mundiales de gobernabilidad	Banco Mundial

Apéndice 2

Marco de indicadores

A. Transparencia del pago de ingresos

Política

- 1 ¿El país dispone de una política pública que cubra la transparencia del pago de ingresos de un modo global?
- 2 ¿Esta política exige la revelación de los derechos de producción de los gobiernos anfitriones?
- 3 ¿Esta política exige la revelación de los pagos de cánones (en efectivo o en especie) a los países anfitriones?
- 4 ¿Esta política exige la revelación de los impuestos sobre beneficios pagados a los países anfitriones?
- 5 ¿Esta política exige la revelación de las primas pagadas a los países anfitriones?

Gestión

- 6 ¿El país asigna una responsabilidad estratégica a la transparencia del pago de ingresos de alto nivel?
- 7 ¿Se implica el país con los interesados directos para mejorar su conocimiento de la transparencia de los ingresos?
- 8 ¿Utiliza el país una norma reconocida (como la EITI) para poner en práctica los compromisos de política?
- 9 ¿Dispone el país de un mecanismo externo de auditoría para garantizar la fiabilidad de la revelación de información sobre el pago de ingresos?

B. Revelación de información adicional

Política

- ¿La normativa financiera y las normas de contabilidad y auditoría del país exigen a las empresas la revelación de la siguiente información?:
- 10 Nombre de filiales importantes
 - 11 Nombre de propiedades clave
 - 12 El régimen contractual (es decir, reparto de la producción, sistema de concesión, empresa conjunta, servicios de riesgo)
 - 13 Una descripción de las actividades de exploración y producción
 - 14 Ingresos
 - 15 Costos de producción
 - 16 Costos de desarrollo y exploración
 - 17 Una medición de los beneficios brutos
 - 18 Volúmenes de producción
 - 19 Una estimación de futuros volúmenes de producción
 - 20 Una medición de las cantidades de reserva
 - 21 Una medición de los valores de reserva

C. Acceso a la información

Política

- 1 ¿Hay un derecho de acceso a la información incluido en la ley o en la constitución?
- 2 En la legislación, ¿el derecho legal se extiende para cubrir la información en poder de una entidad paraestatal como una empresa petrolera estatal?
- 3 En la legislación, ¿el derecho legal de acceso a la información se extiende para cubrir la información en poder de una corporación privada?
- 4 ¿Existen exenciones o exclusiones generales que anulen la obligación a conceder acceso a

la información en relación con las industrias extractivas?

- 5 ¿Existen exenciones compensadas por una protección de la prevalencia del interés público?
- 6 ¿Incluye la ley alguna obligación de revelar proactivamente, es decir, sin que el/la solicitante tenga que realizar una petición formal de información bajo la ley?

Gestión

- 7 ¿Existen infraestructuras y procedimientos adecuados? ¿Proporcionan un derecho de acceso que se pueda utilizar?
- 8 ¿Existe un mecanismo de aplicación de la ley (como una comisión informativa o un tribunal de apelaciones) y es independiente?

Desempeño

- 9 ¿Se produce una implementación efectiva del derecho de acceso a la información y el gobierno cumple con las obligaciones legales

en cuanto a límites temporales y otros requisitos de procedimiento?

- 10 ¿El mecanismo de aplicación de la ley es accesible, eficaz y se puede costear?

D. Indicadores del clima de gobernabilidad general*

Política

- 1 Voz y rendición de cuentas
- 2 Estabilidad política
- 3 Eficacia gubernamental
- 4 Calidad reguladora
- 5 Estado de derecho
- 6 Control de la corrupción

**De los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, 2004*

Notas

1 Agulhas Development Consultants Ltd, Tel: +44 (0)20 7700 3776. www.agulhas.co.uk

2 Mohammad Azam Ali -Maa69@columbia.edu. Richard Calland, Director Ejecutivo, Open Democracy Advice Centre, 6 Spin Street, Church Square, Ciudad del Cabo, Sudáfrica Tel +27 21 467 5670

3 Consulte “reference group members” (miembros del grupo de referencia) en www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency para obtener una lista de los y las miembros del grupo de revisión y de todas aquellas personas a las que se solicitó su aportación profesional durante este proyecto.

4 Consulte ‘Lifting the Resource Curse: Extractive Industries, Children and Governance’ (2002) Save the Children UK.

5 Save the Children UK y Global Witness están desarrollando en la actualidad una IFRS 6 que sirva de “patrón oro” basándose en el marco desarrollado por este informe.

6 Consulte ‘Lifting the Resource Curse: Extractive Industries, Children and Governance’ (2002) Save the Children UK.

7 Consulte la nota n° 5.

8 J Cady, ‘Does SDDS Subscription Reduce Borrowing Costs for Emerging Market Economies?’, Documento de Trabajo del FMI, abril de 2004.

The Opacity Index, PricewaterhouseCoopers, enero de 2001 (en inglés?) .

9 Consulte www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency

10 Las IFI son determinantes clave y participantes en el proceso de inversiones extractivas. Se anima a las IFI a que utilicen esta metodología como base para el desarrollo de sus propios códigos y condiciones para los préstamos y la inversión en relación con los gobiernos nacionales relevantes.

11 Para obtener más información, consulte ‘Summary of transparency initiatives and performance measures’ (Resumen de iniciativas de transparencia y mediciones del desempeño) en www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency (en inglés?)

12 La encuesta incluida en los indicadores de gobernabilidad del IBM (Banco Mundial); Índice de integridad global (Centro de Integridad Pública); Índice de opacidad (PWC); Índice de percepciones de la corrupción (Transparencia Internacional); Índice de democracia (IDASA); Informe de gobernabilidad en África (UNECA) y Evaluación nacional de rendición de cuentas y transparencia (CONTACT-PNUD). La encuesta está disponible como parte de la versión en línea de este informe. Consulte www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency

13 Kaufman y Kraay (2004) *Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial*.

14 Consulte el sitio web www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency para obtener más información.

15 Canadá “no puede comprometerse con las Acciones Acordadas que se adjuntan a la Declaración, puesto que dichas Acciones Acordadas incluyen un compromiso para la formulación de políticas sobre acciones que no se han desarrollado aún en su totalidad” (extracto del discurso de Canadá en la reunión de la EITI, 17 de junio de 2003, traducción no oficial).

16 Instrumento Nacional 51-101, *Standards for Disclosure for Oil and Gas Activities*, septiembre de 2003. (en inglés)

17 Por ejemplo, la Instrucción General 4 (Instrumento Nacional 51-101) afirma que cualquier elemento que no sea “importante” no se tiene que revelar.

18 www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency

19 Instrucción General 6 para el Formulario 51-101F1 de acuerdo con el Instrumento Nacional 51-101, *Standards of Disclosure for Oil and Gas Activities* (NI 51-101), septiembre de 2003. (en inglés)

20 Una respuesta interesante de una persona experta rusa en contabilidad fue que el problema no era tanto una falta de información, sino demasiada información y de una forma que no resulta útil para los interesados y los inversionistas clave en particular.

21 Los comentarios se deberían realizar por escrito y dirigirse al Director de Actividad Técnica, IASB. Este proyecto ha invitado a participar a gran parte del equipo de investigación involucrado en este proyecto del IASB, incluyendo a miembros importantes del consejo canadiense de normas de contabilidad y el instituto Sudafricano de peritos mercantiles (SAICA).

- 22 IASB (2000) *Summary of Issues: Extractive Industries. Issues for comment by the LASC Steering Committee on Extractive Industries.*
- 23 PWC (2004) *Crunch Time: Embedding IFRS in the Oil, Gas and Utilities Industries.*
- 24 Cualquier información actualizada que se reciba tras la edición final de este informe se publicará en el sitio web www.savethechildren.org.uk/measuringtransparency
- 25 Comisión para la reforma de la ley australiana, *Open government: a review of the federal Freedom of Information Act 1982.* www.austlii.edu.au/cgi-bin/disp.pl/au/other/alrc/publications/reform/reform69/ALR
- 26 Bass G y Moulton S (2002) 'The public's right to know: a case study from the United States', en Calland RR y Tilley A (eds), *The right to know, the right to live: access to information and socio-economic justice.* pp. 50–51. Open Democracy Advice Centre: Ciudad del Cabo.
- 27 Freedom of Information Act www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf
- 28 Banisar D (2004) *The freedom info global survey. Freedom of information and access to government records around the world.* Privacy International. www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf
- 29 Mendel T (2003) *Freedom of information: A comparative legal survey*, p. 105 UNESCO: Nueva Delhi.
- 30 www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html
- 31 Roberts, A (1998) *Limited access: Assessing the health of Canada's freedom of information laws.* [www.cna-acj.ca/client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/\\$file/limitedaccess.pdf](http://www.cna-acj.ca/client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/$file/limitedaccess.pdf)
- 32 www.freedomforum.org/templates/document.asp?documentID=11915
- 33 Banisar D (2004) *Op cit.*
- 34 Banisar D (2004) *Op cit*
- 35 www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html
- 36 Consulte Roberts A (1998) *Op cit.*
- 37 Banisar D (2004) *Op cit.*
- 38 <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/publaw/holland.html>
- 39 Mayer M y Tilley A (2002) 'Access to information law and the challenge of effective implementation: The South African case' en Calland RR y Tilley A (eds), consulte la nota n° 26.
- 40 Resultados de la encuesta del ODAC sobre la implementación del acceso a la información en Sudáfrica en 2003 en asociación con Open Society Justice Initiative. www.opendemocracy.org.za/documents/results_SA_OSJI_study.doc



Save the Children

UK

Más allá de la retórica

Informe sobre la transparencia de los ingresos:

requisitos de los gobiernos nacionales para la revelación de información en las industrias del gas y el petróleo

Las empresas de los sectores del gas y el petróleo han generado una riqueza enorme, pero en lugar de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas corrientes, estos ingresos han servido, con frecuencia, para impulsar las guerras y la corrupción, debilitar el desarrollo económico y aumentar la pobreza. Los niños y niñas son los más vulnerables al devastador impacto de estos conflictos y a la falta crónica de inversiones en salud y educación que se derivan de dichos conflictos.

Cada vez se acepta más ampliamente que la forma de mejorar el uso responsable de estos ingresos es aumentar la rendición de cuentas de gobiernos y empresas, lo que ha dado lugar a iniciativas como la campaña “Hagan Público lo que Pagan” (PWYP – Publish What You Pay) y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI – Extractive Industries Transparency Initiative).

Los países de origen son los países de donde proceden empresas petroleras y de gas registradas o en los cuales movilizan fondos. Los gobiernos de estos países pueden jugar un papel principal si exigen que estas compañías hagan público los pagos efectuados a los gobiernos en cada uno de los países en que operen.

Muchos de los gobiernos de los países de origen, incluyendo los del G8, han hecho declaraciones de apoyo a una mejor transparencia de los ingresos, pero más allá de la retórica, ¿que están haciendo para convertirla en realidad?

Este informe se enfoca en el desempeño de los gobiernos nacionales en el apoyo a la transparencia de los ingresos de las empresas petroleras y de gas.

Compara las políticas y las prácticas reguladoras de diez países, identificando a los países líderes y a los rezagados, y propone, asimismo, un marco de medición que señala el camino hacia el “patrón oro” para dicha regulación.

El presente informe debe leerse junto con otro titulado *Desempeño de las empresas en las industrias del gas y el petróleo*, que aplica unos criterios similares a las empresas petroleras y de gas.

Save the Children
1 St John's Lane
London EC1M 4AR
Reino Unido
Tel: +44 (0)20 7012 6400
Puede descargar esta
publicación en
www.savethechildren.org.uk