

Divulgación de información sobre beneficiarios reales en el sector de los recursos naturales

Grupo de Trabajo sobre la Apertura en los Recursos Naturales de la AGA | Resumen | Febrero de 2016

Un resultado de la estrecha colaboración entre los responsables conjuntos del grupo de trabajo: Los gobiernos de México e Indonesia, el Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI).

I. Introducción

Con nuevos Planes de Acción Nacionales (**NAP**) en desarrollo en 51 países para junio de 2016, se presenta una oportunidad única para comprometer a los sectores del petróleo, el gas y la minería a un buen gobierno, los cuales corren un riesgo de corrupción particularmente alto en los países ricos en recursos. **Este resumen tiene por objeto alentar y orientar a los países de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) a comprometerse con la divulgación sobre los beneficiarios reales, que impactan en el sector de los recursos naturales.** A su vez, explora los fundamentos detrás de este compromiso, provee casos de países y brinda ideas sobre buenas prácticas. Este resumen se basa en gran medida en el del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (**NRGI**) [Owning Up: Options for Disclosing the Identities of Beneficial Owners of Extractive Companies](#).¹

II. ¿Por qué importan los beneficiarios reales en las industrias extractivas?

Las estructuras que favorecen beneficiarios secretos les permiten a las empresas de petróleo, gas y minería evadir el pago de impuestos u ocultar relaciones inapropiadas con funcionarios gubernamentales. La publicación de la información sobre los “beneficiarios reales” de las empresas — los individuos que en última instancia controlan o se benefician de una empresa — puede ayudar a desalentar tales prácticas y permitir su detección. Si bien una estructura de beneficiarios compleja y opaca no es una señal certera de que una empresa extractiva esté participando de una mala conducta financiera, la estima [campaña ONE²](#) que los países en desarrollo pierden \$1 trillón cada año como resultado de convenios fronterizos corruptos o ilegales, muchos de los cuales involucran a empresas con beneficiarios poco claros.

Las empresas extractivas desempeñan un papel fundamental a la hora de convertir los recursos naturales de un país en ingresos que puedan servir al desarrollo. No obstante, si las autoridades otorgan licencias basándose en conexiones políticas antes que en la idoneidad, es poco probable que el país en cuestión se asocie con las empresas mejor calificadas u obtenga los mejores convenios. La participación de funcionarios públicos o personas políticamente expuestas en proyectos extractivos puede, asimismo, generar conflictos de interés y facilitar la desviación de los ingresos públicos a través de la corrupción.

Del mismo modo, los beneficios que un país obtiene de los sectores extractivos dependen de una efectiva recaudación impositiva; que las empresas pueden evadir por medio de estructuras de titularidad complejas. Algunas empresas extractivas, en especial aquellas con huellas en muchos países, utilizan cadenas de titularidad legal para evitar los impuestos en las jurisdicciones en donde, en realidad, producen, compran, o venden minerales o hidrocarburos. La Unión Africana y la Comisión Económica para

África (UNECA) estiman que África pierde más de [\\$50 mil millones anuales](#)³ como resultado de actividades fraudulentas y evasión impositiva.

La publicación de la información sobre los individuos que en última instancia se benefician de una empresa puede ayudar a desalentar el desvío de dinero público, los conflictos de interés y la evasión impositiva. Esto se puede lograr, por ejemplo, divulgando el uso de empresas ficticias ubicadas en paraísos fiscales, o revelando cuando una empresa petrolera propiedad de un político recibe una licencia valiosa.

III. ¿Cómo ocultan las empresas extractivas sus beneficiarios reales?

Los beneficiarios reales de las empresas de petróleo, gas y minería tienen muchos medios para ocultar sus intereses, tales como:

Medios para ocultar intereses	Descripción
Sustituyendo a personas naturales	Una o más personas actúan como socios del beneficiario real. Estos pueden incluir a miembros de la familia, fachadas o enlaces.
Incorporando entidades opacas en la estructura de beneficiarios	Los políticos y otros individuos con influencias políticas pueden ocultarse detrás de socios de corporaciones, tales como corporaciones para el desarrollo de la comunidad y fideicomisos, con beneficiarios confusos. Tales medios pueden canalizar el dinero y el control hacia manos privadas con más influencias.
Reteniendo los activos y enviando pagos fuera del país	Establecer entidades legales fuera del país puede ofrecer otras opciones para movilizar el dinero hacia personas ocultas y enmascarar las líneas de beneficios y controles. Las autoridades en muchas jurisdicciones en donde priman los paraísos fiscales y el secreto bancario no divulgan información sobre los socios de la empresa, mucho menos sobre sus beneficiarios reales, lo que dificulta aún más que los investigadores identifiquen a los verdaderos titulares y que los gobiernos de los países productores determinen y recauden impuestos plenamente.
Relaciones comerciales sospechosas	Las empresas extractivas pueden pagar a sus beneficiarios reales ocultos por medio de transacciones comerciales sospechosas, tales como contratos de servicios que se pagan independientemente de su desempeño. Si bien dichas transacciones pueden en ocasiones asemejarse a simples coimas, estas podrían ser pruebas de beneficiarios reales ocultos si el receptor del pago también controla las operaciones de pago de la empresa en tal modo que este pueda direccionar los pagos de la misma.

IV. Iniciativas internacionales y prácticas de países sobre la divulgación de beneficiarios reales

Ha habido una creciente tendencia internacional para que las estructuras de titularidad sean más transparentes y arrojar luz sobre potenciales actividades criminales. En junio del 2013, los líderes del **G8** acordaron un conjunto de [principios sobre transparencia de beneficiarios reales](#).⁴ Estos principios establecen que las empresas deben obtener información de sus beneficiarios reales y que esta debe ser accesible al cumplimiento de la ley y otras autoridades competentes. Asimismo, los países deberían considerar poner tal información a disposición de las instituciones financieras y otros negocios regulados. Estos principios fueron extensamente reiterados por el **Grupo de Acción Financiera** —el organismo que establece los estándares internacionales en materia de lavado de dinero— en su Guía para la Transparencia y Beneficiarios Reales ([Guidance on Transparency and Beneficial Ownership](#))⁵ en octubre de 2014 y por el G20 en sus Principios de Alto Nivel sobre Beneficiarios Reales ([G20 in their High](#)

[Level Principles on Beneficial Ownership](#)⁶) en noviembre de 2014.

En el sector de los recursos naturales, la **Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)**⁷ está liderando la materia. Los estándares del EITI de 2013 alientan la divulgación de la información sobre beneficiarios reales. Once países miembros del EITI (entre ellos Honduras, Liberia y Tanzania, miembros de la AGA) han participado en un proyecto piloto de esta nueva disposición, en tanto que el Reino Unido ha incluido requisitos de beneficiarios reales en su [preparación del informe](#).⁸ Los resultados del proyecto piloto fueron [variados](#):⁹ la cobertura de beneficiarios reales ha sido despareja y los países no siempre divulgan los beneficiarios finales. La [República Democrática del Congo](#)¹⁰ cuenta con el mejor desempeño entre los países que participaron del proyecto piloto. El Estándar EITI 2016, que se espera sea adoptado por el Consejo del EITI hacia finales de febrero de 2016, requerirá a los países que soliciten, y a las empresas que divulguen, información sobre los beneficiarios reales para el 1 de enero de 2020. Para el 1 de enero de 2017, las partícipes deben desarrollar un mapa de ruta en el que se delinee cómo alentarán tal divulgación. La información acerca de la identidad de los beneficiarios reales debería incluir el nombre, la nacionalidad y el país de residencia del beneficiario real (quien debe ser una persona natural), el nivel de titularidad, los detalles sobre la titularidad o el control ejercido, así como también identificar cualquier persona políticamente expuesta. Las empresas deberán asegurar la exactitud de la información provista y se deberá nombrar a las empresas que omitan enviar toda o parte de dicha información.

Cada vez más países reconocen la importancia y los beneficios de divulgar la información sobre los titulares reales de las empresas. El [Reino Unido](#)¹¹ está encabezando con el ejemplo al aprobar legislación que pondrá en vigencia un registro accesible públicamente de quién posee y controla en última instancia las empresas británicas. El Primer Ministro David Cameron sugirió este cambio primero en la [Cumbre de la AGA de 2013 en Londres](#).¹² [Dinamarca](#),¹³ [los Países Bajos](#), [Noruega](#)¹⁴ y [Ucrania](#)¹⁵ están siguiendo pasos similares. La [Unión Europea](#)¹⁶ también concluyó una medida en mayo de 2015, la cual requiere que todos los Estados Miembros creen registros centrales de información sobre beneficiarios reales para las empresas establecidas en sus países, así como también pongan dicho registro a disposición de cualquier persona que tenga un “interés legítimo” en averiguar quién está detrás de una empresa.

Estados Unidos también tomó la delantera al hacer disponible la información sobre beneficiarios reales en su Plan de Acción Nacional ([NAP](#)¹⁷) de octubre de 2015. El Departamento de la Tesorería y la Casa Blanca continuarán comprometiendo al Congreso para construir un apoyo bipartidario que requiera que se divulgue información significativa sobre beneficiarios reales al momento de que se constituya la empresa. El gobierno ya comenzó a identificar beneficiarios reales en su [sector de bienes raíces de lujo](#), el cual es propenso al lavado de dinero. También se compromete a cumplir con los requerimientos para beneficiarios reales establecidos en el Estándar EITI. Todavía no está claro cuál será el formato de la base de datos y quién tendrá acceso a la información.

Otro ejemplo es la **República de Kirguistán**, que requiere a las empresas que identifiquen a sus beneficiarios reales cuando realicen negocios con el estado. Para ilustrar esto, los artículos 27 y 30 de las modificaciones de la República de Kirguistán de 2012 a su Ley de Subsuelo ([Subsoil Law No.77](#))¹⁸ requiere a las empresas que adjunten información sobre sus beneficiarios reales finales cuando soliciten una licencia. Dicha ley también establece que el no brindar información exacta es motivo para cancelar la licencia.

V. Recomendaciones

Los gobiernos del AGA pueden mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de los recursos naturales al incluir compromisos sobre la divulgación de beneficiarios reales en sus Planes de Acción Nacionales. Tomando como base los pasos de los países con compromisos de divulgación de

beneficiarios reales, los países pueden considerar las siguientes opciones:

- a. **Comprometerse a establecer un registro público de beneficiarios reales en un formato de datos abiertos**, como en el Reino Unido. Los usuarios de los datos deben tener la capacidad para analizarlos y combinar conjuntos de datos de diferentes fuentes. Los identificadores de las empresas deberían ser usados para una máxima comparabilidad. Los responsables de las decisiones políticas necesitan asegurar que el registro no deje afuera a jugadores clave del sector extractivo que puedan no estar registrados en el país.
- b. **Los países ricos en recursos pueden comenzar comprometiéndose a la divulgación de beneficiarios reales en el sector extractivo**. Los países podrían, por ejemplo, establecer un registro de beneficiarios reales para las empresas que tienen una licencia, tal como aquel alentado por el EITI.
- c. Requerir información sobre beneficiarios reales como parte de la solicitud de una licencia o un acuerdo entre los gobiernos que involucre recursos naturales, como en la República de Kirguistán.

A fin de implementar el compromiso, se debería considerar lo siguiente:

A grandes rasgos	Preguntas para formularse
Fundamentos	¿Qué problema busca atender por medio de la transparencia en el beneficiario de la empresa?
Alcance de la divulgación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué empresas estarán cubiertas? • ¿Qué nivel de divulgación requerirá? • ¿Cómo protege a los individuos que puedan estar en riesgo de daño por medio de la divulgación de esta información? • ¿Cuáles son las sanciones para los individuos o empresas que de manera deliberada provean información falsa, o se nieguen a proveer información?
Recolección de la información	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los métodos de recolección de la información? ¿Cuál es un método viable para confirmar la información? • ¿Cuál es el cronograma posible para recolectar la información?
Publicación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo diseminará la información? • ¿Cómo funcionará el registro en la práctica? • ¿Cómo publicará la información usando datos abiertos?
Uso de la información	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo puede mejorar la gobernanza del sector extractivo basándose en la información?

RECURSOS

- Para una discusión más detallada sobre la divulgación de beneficiarios reales, consulte el siguiente documento del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales, NRG: [Owning up: Options for disclosing identities of beneficial owners of extractive companies](#).¹⁹
- Para una comprensión más completa del impacto de la opacidad de los beneficiarios reales, consulte el documento de Global Witness: [Poverty, Corruption and anonymous companies: how hidden company ownership fuels corruption and hinders the fight against poverty](#).²⁰

ACERCA DE OPENNESS IN NATURAL RESOURCES WORKING GROUP

El [OGP Openness in Natural Resource Working Group](#),²¹ dirigido de manera conjunta por los gobiernos de Indonesia y México, el [Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales](#)²² (NRGI) y el [Instituto de Recursos Internacionales](#)²³ (WRI), conforman una comunidad que promueve la creación

e implementación de compromisos concretos y de alto impacto relacionados con los recursos naturales. Busca ser una plataforma para el intercambio de pares y un sitio seguro para la discusión entre los partícipes, quienes, con más frecuencia de lo que se cree, se encuentran en lados opuestos de la discusión. Para un aprendizaje entre pares y apoyo, intercambio de ideas y discusiones fundadas en sus compromisos con los recursos naturales, contacte a los siguientes representantes del grupo de trabajo:

WRI	NRGI
Carole Excell (cexcell@wri.org)	Suneeta Kaimal (skaimal@resourcegovernance.org)
Jessica Webb (jessica.webb@wri.org)	Marie Lintzer (mlintzer@resourcegovernance.org)
Coordinadora del Grupo de Trabajo: Christina Tecson (ctecson@worldbank.org)	

Para acceder a los sitios con hipervínculos de este resumen, vaya a:

- 1) <http://www.resourcegovernance.org/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive-companies>
- 2) <http://www.one.org/us/2014/12/05/trillion-dollar-scandal-the-biggest-heist-youve-never-heard-of/>
- 3) <http://www.theguardian.com/global-development/2015/feb/02/africa-tax-avoidance-money-laundering-illicit-financial-flows>
- 4) <https://www.gov.uk/government/publications/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements>
- 5) <http://www.fatf-gafi.org/documents/news/transparency-and-beneficial-ownership.html>
- 6) <http://www.opengovguide.com/standards-and-guidance/g20-high-level-principles-beneficial-ownership-transparency/>
- 7) <http://www.eiti.org>
- 8) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440677/Final_Reporting_Template_Oil_and_Gas.xls
- 9) <https://eiti.org/news/scratching-where-it-itches>
- 10) <http://progrep.eiti.org/2015/looking-ahead/beneficial-ownership>
- 11) <http://www.opengovpartnership.org/country/united-kingdom/commitment/beneficial-ownership>
- 12) <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-open-government-partnership-2013>
- 13) <http://www.gfintegrity.org/press-release/gfi-praises-denmark-commitment-crack-anonymous-companies-public-registry/>
- 14) <http://www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/>
- 15) <http://globalcompliance.com/ukraine-disclosure-beneficial-ownership-required-20141027/>
- 16) <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150513IPR55319/Tougher-rules-on-money-laundering-to-fight-tax-evasion-and-terrorist-financing>
- 17) https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf
- 18) <http://www.nytimes.com/2016/01/14/us/us-will-track-secret-buyers-of-luxury-real-estate.html>
- 19) <http://www.resourcegovernance.org/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive-companies>
- 20) <https://www.globalwitness.org/en/archive/anonymous-companies-global-witness-briefing/>
- 21) <http://www.opengovpartnership.org/node/5717>
- 22) <http://www.resourcegovernance.org/>
- 23) <http://www.wri.org/>