
DEFENDER LOS PILARES FUNDAMENTALES:

UNA EVALUACIÓN SOBRE LA GOBERNANZA DE LOS
GRUPOS DE MULTIPARTÍCIPES EN EL EITI

INFORME RESUMIDO

FEBRERO DE 2015



Por favor tenga en cuenta: este es un resumen de **Defender los pilares fundamentales: una evaluación sobre la gobernanza de los grupos de multipartícipes en el EITI**, una evaluación realizada por MSI Integrity en 2014. El informe completo está disponible en inglés en: www.msi-integrity.org/EITI.

El **Instituto para la Integridad de Iniciativas Multipartícipes** << MSI Integrity >> es una organización sin fines de lucro dedicada a comprender el valor e impacto en los derechos humanos de las iniciativas voluntarias que trabajan por los derechos humanos y de las empresas. MSI Integrity investiga preguntas clave alrededor de la efectividad de estas iniciativas, facilita el aprendizaje en campo y desarrolla herramientas para evaluar las iniciativas desde la perspectiva de los derechos humanos. MSI Integrity tiene particular interés en cómo las iniciativas incluyen, empoderan e impactan a las comunidades afectadas.

Esta evaluación de gobernanza de grupos multipartícipes a nivel nacional en la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) provino de una solicitud de investigación de Publish What You Pay (PWYP) en diciembre de 2013. Fue llevada a cabo independientemente, tanto de EITI como de PWYP. MSI Integrity se involucró y buscó retroalimentación de todos los interesados EITI, incluyendo los miembros de la Junta de la EITI de todas las circunscripciones, en todo el proceso. El Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples del Banco Mundial reembolsó a MSI Integrity los costos de viaje directos incurridos para llevar cabo las entrevistas y asistir a las reuniones, sin embargo, todas las actividades e investigaciones fueron llevadas a cabo independientemente, tanto del Banco Mundial como de los contribuyentes del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples.

MSI Integrity acoge sugerencias de proyectos de investigación adicionales relacionadas con el impacto y efectividad de las iniciativas multipartícipes. Las evaluaciones de MSI Integrity se llevan a cabo independientemente de las iniciativas multipartícipes y de sus miembros, y tienen como premisa procesos de investigación rigurosos, transparentes e inclusivos.

www.msi-integrity.org

ANTECEDENTES: LA NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA

La gobernanza multisectorial es un enfoque relativamente nuevo a la toma de decisiones. Al aprovechar las perspectivas y conocimiento del gobierno, la industria, la sociedad civil y las comunidades, tiene el potencial de ser una herramienta de gobernanza poderosa. Para usar este potencial, es crítico que los interesados puedan participar de forma significativa en los procesos de toma de decisiones y que esos procesos sean inclusivos, justos y eficientes.

Muchas iniciativas multipartícipes hasta ahora comienzan a darse cuenta de la importancia que sus procesos de gobernanza interna tienen en su capacidad de afectar el cambio. EITI parece que ha tomado un paso positivo en esa dirección con la publicación del Estándar EITI en julio de 2013. El Estándar EITI incluye una serie de requerimientos específicos para los grupos multipartícipes domésticos (MSG), quienes son los responsables de implementar EITI en cada país, sin importar sus prácticas de gobernanza interna.¹ En el pasado, EITI había tenido pocos requerimientos para asegurar que los MSG adoptaran procedimientos de gobernanza interna robustos.²

La introducción del Estándar EITI presentó un momento adecuado para que MSI Integrity llevara a cabo la evaluación independiente de las prácticas y procesos de gobernanza interna de los MSG. En el año 2015, los MSG serán validados por su cumplimiento con el Estándar EITI y por lo tanto deberán revisar sus documentos de gobierno para asegurar que cumplan con los nuevos requerimientos para los procedimientos de gobernanza interna. Se espera que los hallazgos, recomendaciones y orientación práctica de este informe sean útiles para los MSG cuando estos hagan la revisión de sus procedimientos de gobernanza, al igual que para la comunidad EITI en general, en su búsqueda por mejorar su gobernanza y aumentar el potencial de EITI de hacer un cambio significativo.

¹ Consulte *Estándar EITI*, Requerimiento 1.3(f)-(g).

² Los *Principios y Criterios EITI* (acordados en 2003 y 2005 respectivamente) y las *Reglas EITI* que siguieron en 2009 y 2011, contenían muy pocas disposiciones con respecto a la gobernanza interna de los MSG: consulte Metodología, en la página 7, para mayor explicación de los nuevos requerimientos.

RESUMEN

En el año 2014, MSI Integrity llevó a cabo la evaluación a nivel nacional de las prácticas de gobernanza EITI de los MSG más exhaustiva que hasta donde sabemos, alguna vez se haya completado. Esta evaluación incluyó una revisión de los materiales de gobernanza disponibles públicamente que han sido divulgados por cada país que implementa EITI.³ Más allá de revisar la documentación de gobernanza, MSI Integrity también examinó las prácticas actuales de gobernanza de 15 países, por medio de una combinación de discusiones con los miembros de los MSG y visitas personales en cinco países: Azerbaiyán, Camerún, República Democrática de Congo, Filipinas y Tanzania.⁴ En total, más de 60 documentos de gobernanza de los MSG fueron evaluados y analizados para comprobar su cumplimiento con el Estándar EITI y otros materiales orientadores relevantes; se llevaron a cabo más de 80 entrevistas con miembros de los MSG, al igual que con miembros de la comunidad y organizaciones de la sociedad civil (CSO) no relacionadas con los MSG; y esto se complementó con observar siete MSG en sus países, o con reuniones con la sociedad civil y discusiones de la investigación y hallazgos preliminares con los miembros interesados de la junta internacional EITI durante dos juntas directivas internacionales en el año 2014.

La evaluación concluye que hay deficiencias significativas en la gobernanza interna de muchos MSG. Ninguno de los países examinados cumplió con todos los requerimientos establecidos por el Estándar EITI con respecto a los procedimientos de gobernanza interna y hay varios aspectos críticos de la gobernanza interna que el Estándar EITI no aborda.⁵ Sin duda, una cuarta parte de todos los países que implementan EITI no pudieron ser evaluados debido a que sus materiales de gobernanza no son accesibles públicamente, ni los suministraron a MSI Integrity cuando este los solicitó, lo que en sí mismo señala una falla básica de gobernanza. Esto a la vez implica la falla a nivel global de EITI de proporcionar orientación y asegurar supervisión de la gobernanza de los MSG y el cumplimiento a nivel de país con los requerimientos básicos de EITI. Las consecuencias de esto son profundas. La gobernanza interna inadecuada de los MSG puede afectar su capacidad para tomar decisiones de forma eficiente y justa, defender los principios de inclusividad y transparencia, y asegurar que la sociedad civil sea independiente y efectiva al interior del MSG. Esto plantea preguntas significativas sobre cuáles países están implementando EITI tan efectivamente cómo es posible, y por lo tanto, si esto está limitando el potencial de EITI para tener un impacto real en el terreno.

POST-2015: ¿OPORTUNIDADES PARA ABORDAR LAS DEFICIENCIAS EN LA GOBERNANZA DE LOS MSG?

Muchos miembros de los MSG reconocen algunos de los problemas que muestra este informe, pero simplemente no sabían cómo abordarlos o no estaban familiarizados con los procesos adecuados de gobernanza multisectorial. La voluntad y entusiasmo para

³ Al inicio de la investigación, el 1 de marzo de 2014, había 41 países implementando EITI. Sin embargo, debido a que muchos países no publican sus materiales de gobernanza de forma accesible, y no los proporcionaron cuando MSI Integrity lo solicitó, sólo se pudieron revisar 29 países. Vea Metodología y la Parte 1.1 del informe completo para más detalles.

⁴ Los 15 países fueron seleccionados basándose en factores que permitieran lograr diversidad, tales como ubicación geográfica, el tiempo que llevaban implementando EITI y el estado actual del cumplimiento EITI del país. Los interesados fueron consultados ampliamente durante el proceso de selección. Al final, los 15 países seleccionados para la evaluación de sus prácticas de gobernanza fueron: Albania, Azerbaiyán, Camerún, Colombia, República Democrática de Congo (DRC), Guatemala, Nigeria, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Senegal, Islas Salomón, Tanzania, Estados Unidos y Yemen. Vea Metodología y la Parte 1.1 del informe completo para más detalles.

⁵ Particularmente, no hubo cumplimiento completo del Requerimiento 1.3(g) del Estándar EITI.

mejorar la gobernanza al interior de los MSG es muy positivo. Esto presenta una oportunidad para que EITI apoye a los países en la adopción de buena gobernanza cuando revisen sus términos de referencia y aseguren el cumplimiento con las expectativas revisadas del Estándar EITI, como parte de la preparación para la validación y evaluación de su candidatura de acuerdo al EITI en 2015.

De muchas formas, la integridad de EITI afronta un momento decisivo cuando los países sean validados del 2015 en adelante: es crítico que los países sean evaluados rigurosamente para asegurarse que cumplan con todos y cada uno de los requerimientos del Estándar EITI, incluyendo los relacionados con la gobernanza interna y el aseguramiento de la participación significativa de la sociedad civil.

Uno de los mayores desafíos para EITI es que incluso si los MSG actualizan sus cartas de gobernanza de conformidad con el Estándar EITI, muchos aspectos de la gobernanza de los MSG continuarán sin abordarse. Esto se debe a que el Estándar EITI y los materiales asociados publicados por EITI no son lo suficientemente completos para proporcionar la orientación y expectativas suficientes para que los MSG aborden los aspectos fundamentales de la gobernanza multisectorial. Por ejemplo: EITI no requiere que los MSG fijen políticas sobre conflictos de interés, a pesar de la centralidad de la autonomía de las CSO con EITI; no crea procesos para resolver disputas si los miembros alegan conductas impropias o ya no pueden resolver problemas de procedimiento; y no ofrece orientación para asegurar que los secretariados nacionales deban rendir cuentas a los MSG y apoyar eficientemente sus operaciones.

Para proporcionar asistencia práctica en el camino hacia una gobernanza mejorada, el informe completo contiene un protocolo para los MSG sobre cómo desarrollar términos de referencia, y una nota orientadora para los representantes de la sociedad civil que describe algunas buenas prácticas para involucrarse en la MSG. Esperamos que estos documentos circulen inmediatamente a todos los MSG y las CSO existentes, y que contribuyan a la información de base para futuras políticas o notas orientadoras aprobadas por la Junta de la EITI. También esperamos que los protocolos propuestos sean de utilidad para los MSG, muchos de los cuales han expresado gran deseo de contar con mayor orientación sobre las buenas prácticas de gobernanza.

Los pasos que deben ser tomados para asegurar una mejor gobernanza requieren acciones no sólo de los MSG individuales, sino también de la Junta de la EITI, la Secretaría Internacional de la EITI, los donantes y las organizaciones internacionales que apoyan a EITI. El informe completo establece un mapa de ruta sobre cómo puede EITI demostrar a nivel global que reconoce la importancia de apoyar y requerir que los MSG desarrollen prácticas de gobernanza interna robustas, al igual que el valor de un monitoreo más activo y en profundidad de las actividades de los MSG y la participación de las CSO. Este incluye pasos que van desde actualizar el Estándar EITI y sus materiales asociados, hasta el desarrollo de mecanismos para reclamaciones, que permitan reportar las denuncias de incumplimiento y mejoren el proceso de validación para supervisar mejor el proceso EITI.

Por favor tenga en cuenta que este es sólo un resumen de algunos de los hallazgos principales contenidos en *DEFENDER LOS PILARES FUNDAMENTALES: UNA EVALUACIÓN SOBRE LA GOBERNANZA DE LOS GRUPOS DE MULTIPARTÍCIPES EN EL EITI*. El informe completo también contiene:

- Análisis detallado y recomendaciones para abordar los cinco problemas principales:
 - 1) Procesos de gobernanza interna de los MSG
 - 2) Organización y operación del secretariado nacional
 - 3) Participación independiente y efectiva de la sociedad civil
 - 4) Representación ampliada de los interesados y participación en los MSG
 - 5) Esquema global EITI y supervisión de los MSG
- Casos de estudio de buenas prácticas en diferentes MSG
- Nota orientadora para la sociedad civil que contiene las buenas prácticas para participar en los MSG EITI
- Un protocolo para los MSG sobre cómo desarrollar términos de referencia robustos

Adicionalmente, los informes de la evaluación de los países individuales, las hojas de datos y otros materiales relacionados con esta evaluación están disponibles en www.msi-integrity.org/EITI.

ALGUNOS HALLAZGOS CLAVE

1. Estándar EITI: Bajos niveles de cumplimiento por parte de los MSG y orientación y expectativas insuficientes

Falta de transparencia con respecto a la gobernanza interna

Menos de dos tercios de todos los países que implementan EITI publicaron sus términos de referencia u otra documentación básica de gobernanza, ya sea en sus sitios web EITI nacionales o internacionales. Esta es una clara violación tanto de las Reglas EITI como del Estándar EITI, que requiere que los países acepten hacer públicos los términos de referencia de los MSG.⁶ Como resultado, sólo 29 de los 41 países que implementan EITI pudieron ser evaluados por MSI Integrity, ya que los países restantes no tuvieron documentación de gobernanza accesible y no respondieron a las solicitudes de MSI Integrity de tener acceso al material. Debe tenerse en cuenta que en junio de 2014, MSI Integrity compartió una copia del documento del avance describiendo nuestros análisis preliminares con la Junta de la EITI y señaló esta preocupación por la transparencia y la accesibilidad. Desde ese momento, la Secretaría Internacional de la EITI parece haber subido los materiales de gobernanza de algunos países al sitio web internacional de EITI. Esto es motivador y MSI Integrity espera que las demás recomendaciones de este informe se implementen igual de rápido.

Bajos niveles de cumplimiento del Estándar EITI

De los 29 países EITI examinados, **ni un solo país incluyó todas las expectativas de gobernanza interna del Requerimiento 1.3(g) del Estándar EITI** en su documentación de gobernanza. Los requerimientos del Estándar EITI no son extenuantes, enfocándose sólo en requerir a los MSG aceptar los procedimientos más básicos, tales como mantener registros escritos de las discusiones del MSG o usar un proceso de toma de decisiones inclusivo. Es muy preocupante que los MSG han estado funcionando, algunas por más de una década, sin procedimientos de gobernanza básicos documentados. Por ejemplo, **solo 41% de los países examinados incluyeron disposiciones con respecto a la nominación o cambio de los miembros de los MSG**, y **solo el 59% tenía reglas que limitan el período del mandato de los miembros de los MSG**.

El Estándar EITI no proporciona suficientes requerimientos de gobernanza interna

Incluso si los MSG redactarán de nuevo sus procedimientos de gobernanza para cumplir con los requerimientos del Estándar EITI, aún habría grandes brechas en sus procedimientos de gobernanza debido a que el Estándar EITI no cubre todos los aspectos fundamentales de la gobernanza de los MSG. Algunos ejemplos de problemas de gobernanza omitidos en el Estándar EITI incluyen:

- **No establecer rendición de cuentas para los secretariados nacionales.** La mayoría de los miembros de los MSG entrevistados ven al secretario nacional como importante, pero alineado cercanamente al gobierno, y en muchos casos sin los recursos suficientes. Esta falta de autonomía que se percibe o la insuficiencia de recursos fue problemática en muchos países. Sin embargo, no hay requerimientos en el Estándar EITI o en otros lineamientos adicionales para asegurar que: (i) los secretariados nacionales rindan cuentas al MSG, en vez de al gobierno; (ii) el MSG esté satisfecho con la autonomía del secretariado (quien, en el 77% de los MSG evaluados, tenían sus sedes en oficinas del gobierno); o, (iii) los MSG cuenten con suficiente personal, estructura y financien los secretariados para que puedan operar más eficientemente.

⁶ Estándar EITI, Requerimiento 1.3(g); Reglas EITI, Requerimiento 4(g).

- **No requerir garantías de la autonomía de los interesados.** Esto es altamente problemático dada la importancia que tiene la autonomía de la sociedad civil en la integridad de EITI, sin embargo, **solo el 14% de los países examinados tenían políticas de conflicto de intereses para los miembros de los MSG** y solo el 7% requiere que las circunscripciones de grupos de interesados o los miembros del MSG desarrollen y adopte códigos de conducta.
- **No establecer ningún requerimiento con respecto a la transparencia y accesibilidad del público a las actividades de los MSG.** La mitad de los países examinados no publican o proporcionan una lista actual de los miembros de sus MSG; algunos países, tales como Azerbaiyán y Nigeria, tenían presunciones de confidencialidad restrictivas con respecto a las actividades o registros de los MSG, y de los 15 MSG evaluados, **más de un tercio no hacía públicas las minutas de las reuniones.**

Aunque el Estándar EITI esta complementado con políticas adicionales, tales como la *Nota Orientadora 14 de EITI* y el *Protocolo EITI: Participación de la Sociedad Civil*, que en ocasiones abordan asuntos que omite el Estándar EITI, la mayoría de los países siguen estos complementos únicamente de forma selectiva. Adicionalmente, una serie de problemas de gobernanza importantes, tales como establecer los mecanismos de resolución de disputas y requerir revisiones de las prácticas de gobernanza interna, no se mencionan del todo. El informe completo tiene recomendaciones detalladas para los MSG, la Junta de la EITI y el Secretariado de EITI, para ayudar a abordar estas deficiencias. El *Protocolo para el desarrollo de términos de referencia MSG* de MSI Integrity también proporciona orientación para abordar muchos de estos temas (disponible en el sitio web de MSI Integrity).

2. Sociedad civil en EITI: Los procesos de gobernanza no están pudiendo asegurar la autonomía y efectividad de la sociedad civil

Con frecuencia la sociedad civil experimenta efectos desproporcionadamente adversos debido a los procesos de gobernanza interna inadecuados o no integrales de los MSG. La sociedad civil y los miembros de los MSG con frecuencia manifestaron preocupación acerca de la autonomía o efectividad de los representantes de las CSO. La mayoría de estas preocupaciones pueden resolverse a través de una supervisión más estricta del cumplimiento del Estándar EITI por parte de la comunidad internacional o por las CSO mismas, siguiendo buenos procedimientos de gobernanza. La *Nota Orientadora de Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG* (disponible en el sitio web de MSI Integrity), proporciona algunos enfoques sugeridos para que la sociedad civil adopte buenas prácticas en estas áreas.

Participación inadecuada del gobierno en la selección de los representantes de las CSO

Al menos en 7 de las 15 MSG evaluadas, el gobierno estuvo involucrado en la selección de los representantes de las CSO de una forma que pone en riesgo la posibilidad de encontrar representantes autónomos y efectivos. Los casos más claros fueron cuando el gobierno mismo gestionó el proceso de selección, o peor, directamente seleccionó a los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, también se encontró que otras dos formas de participación indirecta del gobierno pusieron en riesgo el proceso de selección de la sociedad civil:

- A. *Cuando el gobierno define previamente los tipos de organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en el MSG sin tener en cuenta los aportes de la sociedad civil.* Por ejemplo, los gobiernos de muchos países, tales como Senegal y Nigeria, han

reservado unilateralmente escaños para representantes de los sindicatos y los medios. Sin embargo, no hay certeza que al interior de estos grupos hayan defensores involucrados, efectivos o autónomos con la experiencia y habilidades adecuadas para la representación de las CSO en los MSG.

- B. *Cuando el gobierno empodera a una organización inadecuada para seleccionar los representantes de la CSO.* Esto es frecuente debido a que las organizaciones seleccionadas no tuvieron suficientes recursos, experiencia o autonomía para garantizar la selección de representantes efectivos, autónomos y legítimos.

Los MSG que fueron seleccionados mediante estas formas de participación gubernamental fueron más propensos a tener preocupaciones sobre la efectividad o legitimidad de sus representantes de las CSO. Estas formas de participación, incluso si están bien intencionadas, también violan las disposiciones del Estándar EITI y las Reglas EITI que protegen el derecho de la sociedad civil a elegir sus representantes autónomamente,⁷ y la obligación del gobierno de garantizar que la invitación a participar en los MSG sea abierta y transparente.⁸ Desafortunadamente, EITI no ha podido detectar este problema o intervenir, permitiendo que MSG tales como Camerún permitan a los miembros de las CSO individuales que fueron elegidos a dedo por el gobierno, permanecer en el MSG desde 2007, a pesar de las preocupaciones expresadas por las otras CSO del país.

También hay necesidad de tener mayor claridad sobre que los actores políticos y con intereses económicos, al igual que todas las organizaciones que defienden, o directamente se benefician de la industria extractiva, o el gobierno nacional, no deben considerarse sociedad civil. Aún quedan algunos casos en que individuos que no debieron haber sido considerados "sociedad civil", tales como funcionarios del gobierno local o consultores con intereses económicos, han sido seleccionados como representantes de las CSO.

El informe completo también incluye un caso de estudio de las Filipinas, que destaca el valor de que la sociedad civil establezca criterios de cualificación claros para sus representantes, de forma transparente e inclusiva (con respecto a la autonomía, experticia, posición y diversidad), y lleve a cabo procesos de selección rigurosos. La sociedad civil que adoptó criterios de cualificación para ayudar a elegir los mejores y más efectivos candidatos reportó resultados muy positivos.

Procesos al interior del MSG que pueden perjudicar la autonomía y efectividad de la sociedad civil

Muchas MSG no están conscientes de las necesidades específicas que la participación efectiva en el MSG tiene sobre la sociedad civil, tales como los costos de transporte a las reuniones de los MSG en los que incurren las CSO ubicadas en las regiones extractivas, o la necesidad de mayor capacidad para comprender el componente técnico de la transparencia de los réditos. Los MSG que fueron conscientes de estas necesidades con frecuencia no estuvieron seguros de cómo facilitar la participación de una forma constructiva, o cómo hacerlo sin perjudicar la autonomía percibida o real de las CSO.

⁷ Estándar EITI, Requerimiento 1.3(f)(ii); Reglas EITI, Requerimiento 4(c) (que establecen que cada grupo de interesados tiene el derecho a elegir sus propios representantes).

⁸ Estándar EITI, Requerimiento 1.3(f)(i); Reglas EITI, Requerimiento 4(h)(ii) (ambas requieren que el gobierno garantice que la invitación a participar en el grupo sea abierta y transparente).

Por ejemplo, en un tercio de los MSG evaluados, no había reembolsos disponibles para los miembros del MSG que debían viajar a las grandes ciudades, donde por lo general se llevan a cabo las reuniones de los MSG. Esto crea un efecto de exclusión para las CSO que están ubicadas en zonas de actividad extractiva, y limita su capacidad de reunirse o participar en los MSG. Aunque un número de MSG corrigieron esta situación transparentemente, ofreciendo reembolsos por el costo real o proporcional de la asistencia, algunos MSG ofrecieron pagos diarios que fueron significativamente mayores a los costos incurridos para asistir a las reuniones del MSG, o no divulgaron las tarifas. Por ejemplo, **los pagos diarios en la República Democrática de Congo y en Camerún ascendieron hasta a USD \$6000 por año, ⁹un monto que es más del triple del ingreso per cápita en esos países.**¹⁰ Estos altos pagos plantean preguntas sobre la autonomía y legitimidad de los representantes de las CSO que los aceptan. Los MSG deben estar mejor informados sobre cómo adoptar procesos que puedan apoyar mejor la participación de las CSO en el MSG sin comprometer su integridad.

La sociedad civil no está utilizando adecuadamente los procesos de gobernanza interna

La mayoría de la sociedad civil, especialmente a nivel local o de comunidad, no está familiarizada con las oportunidades y los desafíos que pueden surgir en el formato multisectorial. Con mucha frecuencia, los representantes de la sociedad civil no trabajaron juntos antes o después de las reuniones del MSG; no comprendieron cómo los procesos de gobernanza interna afecta su capacidad para participar efectivamente en el MSG; o no buscaron determinar o promover los puntos de vista de sus circunscripciones públicas más amplias. Estos representantes de las CSO se arriesgaron a estar necesariamente divididos en facciones o aislarse de las CSO por fuera del MSG. Como resultado, la sociedad civil, que por definición ya es un grupo grande y difuso de actores, se enfrenta a ser el grupo interesado más débil y menos organizado del MSG. Las CSO deberían estar utilizando procesos de gobernanza interna dentro de su propia circunscripción (por ejemplo, por fuera del MSG) para superar esto, por ejemplo, desarrollando códigos de conducta para la sociedad civil y desarrollando procesos de postulación y selección para elegir los representantes más efectivos, y también defendiendo los procesos de gobernanza justos e intrusivos del MSG (consulte *Nota Orientadora de Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG* disponible en el sitio web de MSI Integrity).

3. Cultura EITI: Aprender a valorar la importancia de una gobernanza interna robusta e involucrar a los interesados en áreas de la actividad extractiva

En general, la mayoría de los MSG no estaban demostrando, y ni siquiera estaban familiarizados, con las buenas prácticas de gobernanza para la toma de decisiones multipartítipas. Esto incluye no sólo asegurar que el MSG tenga procesos de toma de decisiones robustos, sino también garantizar que se elijan para el MSG los tomadores de decisiones adecuados, y que éstos rindan cuentas a los interesados y a las

⁹ **Camerún:** De acuerdo al secretariado nacional, también se hace un pago de viáticos de XAF 300.000 (aproximadamente USD \$620) por cada reunión atendida y un bono de XAF 500.000 (aproximadamente USD \$1035) si el MSG logra validaciones o reconciliaciones exitosas. El decreto que lo establece requiere que haya dos reuniones por año, pero en la práctica, normalmente hay entre cuatro y ocho. Esto resulta en aproximadamente USD \$2480 a USD \$4960 por año, con un bono probable de USD \$1035. Nótese que algunos representantes de CSO rechazaron aceptar los pagos basándose en que esto crea un conflicto de interés.

República Democrática de Congo: De acuerdo con los miembros del MSG, por cada reunión normal a la que asisten les pagan un viático de USD \$500. Los representantes de las CSO explicaron que este valor puede disminuir a USD \$300 en el futuro. Como los estatutos requieren que se lleven a cabo reuniones mensuales, a cada miembro se le paga un total de USD \$6000 por año.

¹⁰ Consulte Banco Mundial, *Datos abiertos del Banco Mundial: PIB Per Cápita (actual en USD)*, disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (último acceso el primero de octubre de 2014).

circunscripciones que representan. Críticamente, **las voces de los interesados de las zonas de actividad extractiva con frecuencia no participan en los procesos de toma de decisiones de los MSG.**

Necesitan reconocer cómo afecta la gobernanza interna a los resultados de EITI y motivar el desarrollo de procedimientos de gobernanza interna integrales

No hay suficiente motivación ni orientación para los MSG con respecto a la importancia de los procedimientos de gobernanza interna robustos ni sobre cómo desarrollarlos. Por el contrario, una vez que el país ha firmado EITI, con frecuencia hay un momento de presión para cumplir con EITI tan rápido como sea posible, aceptando esquemas de declaración y produciendo informes. Por consecuencia, los MSG tienden a estar formados únicamente con los procesos de toma de decisiones básicos acordados por escrito, y los demás procesos de gobernanza se adoptan ad hoc o no se adoptan del todo.

Este enfoque se aprueba a nivel global. La Secretaría Internacional de la EITI no requiere que los MSG acepten procedimientos de gobernanza interna integrales desde el principio. La Secretaría informó que le preocupa que esto pueda requerir mucho tiempo y de los riesgos debido a los desacuerdos sobre los procesos, que pueden distraer o evitar que los países se concentren en lo primordial: Declaraciones EITI. Sin embargo, la omisión de aceptar por escrito procedimientos de gobernanza interna integrales basados en buenas prácticas, con frecuencia permite una cultura en que se tolera la toma de decisiones bajo presión. Debe reconocerse que esto a su vez, afecta mucho las decisiones, resultados, y por lo tanto el impacto de EITI.

Por ejemplo, fue común que los miembros de los MSG reportaran que: no se les da aviso adecuado de las reuniones, o que las reuniones son demasiado cortas o poco frecuentes para abordar las preocupaciones; se han elegido miembros de los MSG que estaban comprometidos, o no tenían compromiso o disponibilidad para participar; y que la toma de decisiones era cerrada, apresurada y sin suficiente información. Estos factores invariablemente afectan la calidad o legitimidad de las decisiones que se toman por medio del proceso EITI. Peor aún, si un MSG experimenta conflictos o desacuerdos, la omisión inicial de establecer procesos de gobernanza claros arriesga la contribución a todo el proceso EITI, deteniéndolo y posiblemente haciéndolo fallar en el país.

Insuficiente representación de los interesados de las zonas de actividad extractiva en los procesos EITI

Debe recordársele a los MSG que deben rendir cuentas, y deben ser representativos de una circunscripción más amplia. Esto significa que aquellos que están más interesados, o afectados por la actividad extractiva, deben estar incluidos en el proceso. Sin embargo, 15 de las MSG evaluadas en detalle, con frecuencia omitieron incluir o tener en cuenta las perspectivas de aquellos que viven u operan en la región de la actividad extractiva, tales como los gobiernos locales, las comunidades afectadas y la sociedad civil popular. Estos actores con frecuencia tienen gran interés, conocimiento y preocupación con respecto a la transparencia en la industria extractiva, y sin embargo, frecuentemente no tienen conocimiento alguno de EITI o no se sienten capaces de contribuir a su proceso. El Estándar EITI y los materiales orientadores relacionados no contienen indicaciones de que los actores locales, especialmente las comunidades afectadas, son actores interesados cruciales para el proceso EITI; de hecho, la presunción por medio del Estándar EITI de que el MSG está compuesto sólo del gobierno, industria y la sociedad civil, pueden tener un efecto excluyente en las organizaciones comunitarias y los líderes comunitarios que buscan participar.

Al interior de los MSG hay la conciencia motivadora de la importancia de ampliar o evolucionar EITI al nivel subnacional. Esto es crítico y positivo, ya que **los actores**

subnacionales de muchos países actualmente no tienen conciencia de EITI ni de los MSG. Desafortunadamente, los MSG con frecuencia no están seguros sobre cómo involucrar a los actores locales y a las comunidades. Uno de los desafíos para EITI es motivar la participación localizada en EITI y proporcionar orientación sobre cómo esto se puede llevarse a cabo exitosamente. Hay una serie de formas para lograrlo:

1. *Por medio de la inclusión directa de los interesados afectados localmente en el MSG.* La gran mayoría de los miembros de los MSG están domiciliados en el área metropolitana donde se llevan a cabo las reuniones del MSG (por lo general una ciudad principal), que rara vez es donde ocurre la actividad extractiva. **Sólo cuatro de las 15 MSG evaluadas tenía una política para motivar la representación de las zonas de extracción.**
2. *Mediante el cumplimiento que el gobierno y la sociedad civil hagan de las Reglas EITI y el Estándar EITI para vincular a sus circunscripciones.*¹¹ **En los cinco países visitados no hubo evidencia de que los representantes del gobierno llevarán a cabo vinculación alguna con sus circunscripciones de las áreas de extracción.** La única vinculación que parece haber sido hecha por muchos gobiernos hacia sus circunscripciones estuvo relacionada con la divulgación de informes EITI completados, lo que es distinto a buscar sus aportes sobre el contenido o las metas del proceso EITI nacional. La sociedad civil en muchos países tampoco ha establecido suficientes prácticas de vinculación y divulgación para permitir que la sociedad civil amplía o los actores locales participen significativamente en EITI. Sin embargo, en algunos países se han desarrollado buenas prácticas sobre vinculación inclusiva, como en la República Democrática de Congo, que ha cosechado beneficios demostrados (consulte *Nota Orientadora: Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG*¹²).
3. *Mediante innovaciones, tales como los consejos EITI subnacionales y otros esfuerzos que han sido piloteados en algunos países.* Aunque todavía está en su etapa de formación, el caso de estudio de la iniciativa en curso en el Valle de Compostela en Filipinas, detallado en el informe completo, es un buen ejemplo. Allí, los líderes indígenas locales, autónomamente han impulsado una ley local basada en las premisas del modelo de declaraciones multipartícipes de EITI para la actividad extractiva local, pero que se extiende a problemas tales como la evaluación del impacto ambiental de la minería y el monitoreo del gasto de los réditos. Esto demuestra el poder que puede tener EITI cuando los actores afectados por la actividad extractiva se involucran directamente en el avance del proceso.

Muchos de los representantes de la sociedad civil han identificado que al pasar el tiempo, y a medida que hay más información disponible sobre EITI durante el proceso de implementación, ha disminuido la apatía de las CSO involucradas. Sin embargo, **en las CSO de muchos países persiste la suspicacia o confusión sobre cómo puede contribuir el proceso EITI a una mejor gobernanza de los recursos naturales.**

Falta de diversidad de género en los MSG

Sólo 23 países EITI han publicado las listas de los miembros de sus MSG con suficiente detalle como para poder llevar a cabo un análisis de género. Sin embargo, de estos países, **la mayoría de los MSG están conformados con menos de 25% de representantes femeninos.** Algunos MSG, tales como Costa de Marfil y Yemen, no tienen representantes femeninos, y sólo cuatro países (Madagascar, Mozambique, Noruega y Trinidad y Tobago) tienen 40% o más mujeres.

¹¹ Estándar EITI, Requerimiento 1.3(g); Reglas EITI, Requerimiento 6.

¹² Disponible en www.msi-integrity.org/EITI.

4. Supervisión y estructura Global EITI: Se necesita mayor monitoreo y estímulo de los MSG

Detectar el incumplimiento: Mejorar la validación y establecer un mecanismo efectivo de reclamación

Al examinar la gobernanza de los MSG a nivel nacional, se hace evidente que hay algunas deficiencias en los mecanismos globales de EITI usados para detectar el incumplimiento del Estándar EITI y validar su cumplimiento, ya que hay **países con claras violaciones a las Reglas EITI que se consideran "Conformes con EITI"**. Aunque el examen completo de estos mecanismos va más allá del alcance de esta evaluación de la gobernanza, EITI debe enfocarse en abordar estas preocupaciones si desea ser una iniciativa de transparencia efectiva.

Validación: Se requiere una metodología de validación más integral y un conjunto de criterios para la selección de los validadores si se espera que las validaciones de EITI sean creíbles. Por ejemplo, los validadores deben obtener los puntos de vista de la sociedad civil por fuera del MSG para poder evaluar confiablemente si el MSG ha cumplido con los requerimientos relacionados con la autonomía de la sociedad civil, alcance, o entorno habilitador. Para obtener de la sociedad civil externa la información necesaria, los validadores deberán contar con habilidades y cualidades específicas para asegurarse que ubican individuos confiables y fomentan la confianza. Al momento de esta publicación, el Estándar EITI y sus materiales relacionados no contenían requerimientos con respecto a estos asuntos y a otros muchos que son críticos para asegurar validaciones fiables.

Establecer un mecanismo de reclamación efectivo: Los procedimientos de validación regulares y exhaustivos ayudan a los países a avanzar hacia el verdadero cumplimiento del Estándar EITI, y posiblemente a considerar formas de innovar o de mejorar sus esfuerzos actuales de transparencia, pero bajo el Estándar EITI, esto sólo ocurre cada tres años. **Es crucial para la integridad de EITI que existan procesos bien conocidos y accesibles para detectar y abordar cualquier violación grave del Estándar EITI que pueda surgir durante los periodos entre validaciones.**

Los miembros de los MSG reaccionaron positivamente a la idea de un mecanismo formal de reclamación a nivel internacional para resolver disputas o entablar denuncias de incumplimiento del Estándar EITI, cuando las disputas no se puedan resolver nacionalmente. EITI actualmente no tiene ese tipo de mecanismo de reclamación independiente. Aunque la Secretaría Internacional de la EITI históricamente ha mediado algunas disputas de los MSG, no cumple el estándar de autonomía, experticia o equidad procesal necesario para ser un mecanismo de reclamación efectivo. El subcomité más relevante de la Junta de la EITI, el Comité de Respuesta Rápida, de igual forma no tiene un mecanismo formal para instaurar quejas y sólo unos cuantos MSG conocen de su existencia. Como resultado, muchos miembros de los MSG no saben si pueden llevar sus preocupaciones sobre cumplimiento al nivel internacional.

Permitir que los países avancen más allá de los requerimientos mínimos del Estándar EITI

Los miembros individuales de los MSG con frecuencia tienen la impresión que el Estándar EITI (y las Reglas EITI) establecen el límite, no mínimo, de lo que dicta EITI. Sin embargo, la Secretaría Internacional de la EITI ha hecho claridad que el Estándar EITI es simplemente el requerimiento mínimo que los países deben cumplir, y que los países están empoderados, y de hecho se les anima, para que excedan los requerimientos prescritos. Esto debe expresarse más claramente a los miembros de los MSG, para posibilitarles utilizar el esquema de declaraciones EITI de formas innovadoras para responder a los asuntos que sus circunscripciones consideran importantes. Por ejemplo, en muchos países EITI tenía o afrontaba, interés decreciente porque no abordaba los

temas de transparencia de la industria extractiva que eran de suma importancia para la población, tales como el impacto en el medio ambiente o en los derechos humanos. Sin embargo con la aprobación de los MSG, el esquema EITI pudo expandirse para incluir declaraciones transparente de dichos asuntos.

De igual forma, los miembros de los MSG con frecuencia reportaron que una vez que se cumplen los requerimientos mínimos de las Reglas EITI, y el país se considera en cumplimiento de EITI, se hace poco progreso dentro de los MSG y la participación o asistencia a las reuniones se reduce. Aunque el examen detallado de este problema estaba más allá del alcance de esta evaluación, la Asociación EITI debe estar consciente que muchos miembros de los MSG desearían que EITI incentive a los países a ir más allá de simplemente cumplir los requerimientos básicos del Estándar EITI.

ALGUNAS RECOMENDACIONES CLAVE

A continuación hay una selección de las recomendaciones más críticas que surgen de esta evaluación. En el informe se encuentran las recomendaciones más detalladas y exhaustivas.

PARA LA JUNTA DE LA EITI Y/O LA SECRETARÍA INTERNACIONAL DE LA EITI:

1. Enmendar el Requerimiento 1 del Estándar EITI o adoptar otras políticas que requieran que las MSG desarrollen procesos de gobernanza interna exhaustivos antes de comenzar el proceso de declaración EITI o emitir los informes EITI. Los procesos de gobernanza interna exhaustivos incluyen todas las prácticas definidas en el *Protocolo para el desarrollo de términos de referencia de los MSG y Procedimientos y Reglas de Gobernanza Interna* redactado por MSI Integrity. Consulte la Parte 1 del informe para más detalles.
2. Desarrollar recursos para proporcionar orientación integral para ayudar a los MSG a lograr el cumplimiento del Estándar EITI y las buenas prácticas de la gobernanza multisectorial, incluyendo:
 - a. Avalar formalmente el contenido de la *Nota Orientadora: Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG* redactado por MSI Integrity, o desarrollar orientación complementaria integral para la sociedad civil relacionada con: identificar las circunscripciones ampliadas de la sociedad civil; seleccionar y postular representantes de la sociedad civil; establecer un código de conducta para el grupo de interesados; y llevar a cabo vinculación y comunicación robusta.
 - b. Avalar formalmente el contenido del *Protocolo para el desarrollo de términos de referencia de los MSG* redactado por MSI Integrity, o desarrollar orientación complementaria integral y reglas para las MSG, que aborden cómo desarrollar procedimientos de gobernanza multisectorial integrales y efectivos.
 - c. Identificar buenas prácticas con respecto a la estructura y operación de los secretariados EITI nacionales. Esto debe incluir prácticas para asegurarse que el MSG esté satisfecho con la autonomía, recursos y mandato del secretariado, potencialmente examinando varios enfoques tomados en diferentes contextos.
 - d. Identificar buenas prácticas sobre cómo el MSG y sus circunscripciones pueden llevar a cabo comunicación y vinculación efectiva, y garantizar la adecuada diversidad geográfica y de género en el MSG, con especial énfasis en priorizar la inclusión de los interesados de las zonas de actividad de la industria extractiva.
3. Revisar el proceso de validación para asegurarse que pueda detectar fiablemente el incumplimiento de todos los requerimientos del Estándar EITI. Las metodologías de validación actuales y propuestas están muy enfocadas en asegurar el cumplimiento técnico con respecto a los procedimientos de declaración, sin embargo se requieren procedimientos adicionales para validar la gobernanza interna, la autonomía de la sociedad civil, la comunicación y vinculación efectiva y la divulgación amplia de los informes de EITI. Esta revisión debe buscar aportes del público y de expertos, y debe

basarse en las buenas prácticas para la evaluación y monitoreo. Consulte las Partes 3 a la 5 del informe para más detalles.

4. Desarrollar un mecanismo independiente de resolución de disputas y reclamaciones a nivel internacional que permita a los interesados en cada país participante reportar los incumplimientos sustanciales del Estándar EITI, y resolver las disputas de gobernanza interna de los MSG que no se puedan resolver mediante procesos a nivel nacional. Consulte la Parte 5 del informe para más detalles.
5. Aclarar que el Estándar EITI sólo establece los requerimientos mínimos para los MSG y que se les anima para que vayan más allá de estos mínimos. Particularmente, debe aclararse a todos los MSG que el mandato y alcance de los MSG EITI no tiene que estar limitado a las disposiciones del Estándar EITI. Consulte la Parte 5 del informe para más detalles.

PARA LOS GRUPOS MULTIPARTÍCIPES DE CADA PAÍS PARTICIPANTE:

1. Revisar las reglas, procedimientos y esquemas de gobernanza, para identificar las fortalezas y debilidades actuales desde la perspectiva de cada grupo de interesados.
2. Revisar y documentar formalmente las nuevas reglas, procedimientos y esquemas que:
 - a. Cumplan con los requerimientos del Estándar EITI.
 - b. Incorporaren procesos de gobernanza multisectorial integrales, al menos basados en las buenas prácticas identificadas en este informe, en el *Protocolo para el desarrollo de términos de referencia de los MSG y Procedimientos y Reglas de Gobernanza Interna* (disponible en el sitio web de MSI Integrity o como Anexo I del informe), al igual que en la *Nota Orientadora 14 de EITI*, y el *Protocolo EITI: Participación de la Sociedad civil*.

Todas las reglas, procedimientos y esquemas nuevos y actualizados deben ser: acordados por escrito; desarrollados con base en una deliberación y acuerdo inclusivo por todos los interesados del MSG; y deben estar disponibles para el público.

3. Publicar la siguiente información en un formato accesible para los interesados EITI y los observadores internacionales:
 - a. Todos los documentos de gobernanza que establecen reglas, procedimientos y esquemas para las operaciones de los MSG.
 - b. Listas actualizadas de los miembros de los MSG, incluyendo como mínimo el nombre, organización a la que pertenece y circunscripción del grupo de interesados en el MSG.
 - c. Presupuestos anuales y cuentas financieras auditadas.
 - d. Registro de las discusiones y decisiones de las reuniones (por ejemplo, minutas de las reuniones), que como mínimo incluyan una lista de las personas que asistieron, los detalles de la discusión y las decisiones tomadas, al igual que los desacuerdos o desavenencias.
 - e. Aviso de los detalles de las reuniones, incluyendo como mínimo la fecha, ubicación, agenda y procedimiento para asistir a las reuniones como observador.
4. Establecer un proceso formal y accesible para resolver las disputas que surjan:
 - a. Al interior del MSG, relacionadas con las reglas y procedimientos de gobernanza.

- b. De reclamaciones reportadas por miembros del MSG, por circunscripciones de involucrados o por observadores externos, relacionadas con la conducta inapropiada de los miembros del MSG, informes EITI, el proceso de declaración o el incumplimiento sustancial del Estándar EITI.
5. Diseño e implementación de estrategias para llevar a cabo comunicación y vinculación con el público e interesados externos, particularmente a nivel local y regional en las zonas afectadas por las actividades extractivas. Esto debe estar basado en las buenas prácticas identificadas en la Parte 4 del informe y en la *Nota Orientadora: Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG*, y debe requerirse que los representantes del gobierno y al interior del MSG lleven a cabo comunicación y vinculación independiente con el público y con sus circunscripciones ampliadas (por ejemplo, organizaciones externas de la sociedad civil, agencias gubernamentales y ministerios) para reportar las discusiones y decisiones del MSG, y buscar aportes y retroalimentación sobre asuntos relacionados con la implementación de EITI y las deliberaciones del MSG.
 6. Tener en cuenta y apoyar el rol de la sociedad civil en el MSG, identificando las barreras a la participación significativa en el MSG y tomando los pasos para superarlas.

PARA LA **SOCIEDAD CIVIL** ACTIVA EN EITI EN CADA PAÍS PARTICIPANTE:

1. Los representantes de la sociedad civil del MSG deben colaborar con las circunscripciones ampliadas de todo el país para:
 - a. Desarrollar un mandato coherente para la sociedad civil mediante:
 - i. Identificar y establecer una amplia red de individuos, comunidades y organizaciones de la sociedad civil que quieran estar informados sobre EITI o participar en el proceso.
 - ii. Vincularse frecuentemente con los interesados en participar permanentemente con EITI, para obtener aportes y reportar retroalimentación sobre los procesos del MSG y EITI, y ayudar a desarrollar una visión sobre cómo puede EITI promover los intereses del público y de las comunidades afectadas por la actividad de la industria extractiva.
 - iii. Establecer parámetros para que los representantes de la sociedad civil en el MSG trabajen juntos coherentemente con sus circunscripciones ampliadas.
 - b. Establecer un código de conducta para:
 - i. Establecer las expectativas y responsabilidades de los representantes de la sociedad civil en el MSG, incluyendo las políticas sobre conflictos de intereses y límites de los periodos.
 - ii. Desarrollar un esquema transparente y responsable para la colaboración y participación cohesivas dentro de la sociedad civil.
 - c. Revisar los procesos de postulación y selección de la sociedad civil para garantizar que estén diseñados para elegir representantes autónomos, efectivos y legítimos para el MSG.
 - d. Formalizar los criterios de elegibilidad y cualificación de los representantes de la sociedad civil para el MSG.

La sociedad civil debe usar la *Nota Orientadora: Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG* cuando lleve a cabo estas actividades.

2. Asegurar que los representantes de la CSO en el MSG estén activamente involucrados en la revisión y evaluación de los procedimientos de gobernanza interna para la preparación de la validación de conformidad con el Estándar EITI. La *Nota Orientadora: Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG* y el *Protocolo para el desarrollo de términos de referencia de los MSG y Procedimientos y Reglas de Gobernanza Interna* pueden ser buenas herramientas para garantizar que las reglas de gobernanza interna se desarrollen de una forma que permita la participación inclusiva y efectiva de la sociedad civil.

PARA LOS GOBIERNOS DE CADA PAÍS PARTICIPANTE:

1. Antes de establecer el MSG, los gobiernos deben llevar a cabo divulgación para informar y educar al público, a las compañías y a la sociedad civil sobre EITI y el rol de cada grupo de interesados en la implementación de EITI, teniendo el cuidado de asegurarse de contactar a los interesados de las zonas de actividad extractiva. Consulte la Parte 3.11 del informe para más detalles.
2. Tener cuidado de no influenciar la elección de los representantes de la sociedad civil al MSG, ya sea directa o indirectamente, de forma que perjudique la elección autónoma de la sociedad civil. Esto incluye definir previamente los tipos de sociedad civil que pueden participar en el MSG o delegar la elección de la sociedad civil a una organización que no es lo suficientemente autónoma. Consulte la Parte 3.11 del informe para más detalles.
3. Involucrar al público para llevar a cabo comunicación y vinculación de forma permanente. Estos procesos deben hacer énfasis en la búsqueda de aportes y retroalimentación de las circunscripciones localizadas en las regiones afectadas por las actividades extractivas. Consulte la Parte 4 del informe para más detalles.

PARA DONANTES Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONALES QUE DESEAN APOYAR EITI:

1. Priorizar el apoyo en la formación y construcción de capacidades de la sociedad civil para:
 - a. Llevar a cabo procesos de comunicación y vinculación con las circunscripciones ampliadas de la sociedad civil, como se detalla en la *Nota Orientadora: Buenas Prácticas para la Participación de la Sociedad Civil en los MSG*. Particularmente, esto debe posibilitar que la sociedad civil y las comunidades de las zonas afectadas por las actividades extractivas participen en los procesos EITI.
 - b. Redactar reglas y procedimientos de gobernanza interna que fortalezcan la capacidad de la sociedad civil para impactar la toma de decisiones en el MSG.