



## Propuesta metodológica para la implementación de un registro de beneficiarios reales en el sector extractivo



---

# CONTENIDO

---

1. Introducción	
2. El requisito	
¿Qué dice el estándar?	6
¿Qué exige el estándar?	6
En cuanto a las características de la información	6
3. ¿Cómo abordarlo?	
El contexto y la política gubernamental	7
Debate en el grupo multi-partícipe	8
Definición del concepto beneficiario real	8
La toma de datos, su accesibilidad, grado de detalle y exactitud	15
4. Propuesta metodológica	
Paso I. Aproximación al contexto	16
Paso II. Establecer un marco de referencia	16
Paso III. Desarrollar una evaluación institucional preliminar	16
Paso IV. Formular un plan de trabajo	18
Paso V. Discusión, retroalimentación y seguimiento	18
5. Conclusiones	20
6. Bibliografía	22

---

# ÍNDICE DE CUADROS

---

Cuadro 1. Un par de casos de la región	7
Cuadro 2. Revisar el entorno	8
Cuadro 3. Algunas definiciones de beneficiario real	8
Cuadro 4. Algunas definiciones de PEP	12
Cuadro 5. Un caso interesante	14
Cuadro 6. El formulario de declaración de la EITI	15
Cuadro 7. Resumen del panorama para los países implementadores de la EITI en América Latina y el Caribe	19
Cuadro 8. Secuencia para la implementación del registro de beneficiarios reales	21

---

## GLOSARIO

---

BEPS	Base erosion and profit shifting. Erosión de la base gravable y traslado de utilidades.
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative. Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas.
G8 Grupo de los 8	Grupo de países conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia.
G20 Grupo de los 20	Grupo de países conformado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del sur, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Unión europea.
GAFI (FATF)	Grupo de Acción Financiera (Financial Action Task Force).
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OCP	Open Contracting Partnership. Alianza para la Contratación Abierta.
OGP	Open Government Partnership. Alianza para el Gobierno Abierto.
PEP	Politically Exposed Person. Persona Expuesta Políticamente.

Otras abreviaciones o siglas se explican en el documento.

---

# 1. INTRODUCCIÓN

---

Combatir los flujos financieros ilícitos tales como la evasión tributaria, lavado de activos, BEPS y otros relacionados con transacciones financieras tiene un papel primordial en la agenda de desarrollo. Existe un interés creciente en la identificación de los beneficiarios reales (beneficial owners) de las ganancias generadas por las empresas, particularmente en el sector extractivo, que en ocasiones permanecen anónimos. En algunos países se ha avanzado en legislación tendiente a tratar el tema y a exigir la identificación del dueño o dueños de las inversiones.

Esta información es útil para por ejemplo, combatir la evasión de impuestos y desestimular la corrupción. Otro aspecto clave es la identificación de personas políticamente expuestas como elemento para prevenir conflictos de intereses en el manejo de los recursos naturales. Aún son necesarios progresos sustanciales para incrementar la transparencia y por este medio reducir la posibilidad de generación de flujos financieros ilícitos.

## Un tema que a muchos interesa

La discusión sobre la importancia y necesidad de revelar la identidad de los propietarios de las empresas o inversiones ha estado en el centro del debate desde hace un par de años. Por ejemplo, esfuerzos de parte del G8 y del G20 datan desde el 2013 y 2014 instando a sus miembros a tomar las medidas necesarias para tener registros, y adoptando una serie de principios que guían su implementación. A su vez ya otras organizaciones como GAFI (FATF en inglés), OCDE, entre otros, han por medio de sus trabajos sentado precedentes y recomendaciones en la materia.

Sin embargo, ha sido la serie de escándalos relacionados con empresas off-shore que han comprometido a personalidades de la política, espectáculo, deporte, etc. (los llamados Panama Papers es el más famoso, pero no el único) lo que ha vuelto a poner la lupa sobre este tema. En concordancia, el estándar EITI ha incorporado el requisito de incluir en los informes EITI información sobre los beneficiarios reales de las empresas del sector extractivo en los países implementadores.

Se definió un plazo hasta el 2020 para la implementación de este requisito, siendo un deber de contar con un plan de implementación desde el 2017 hasta el 2020. Este plan de trabajo se denomina hoja de ruta, y el objetivo de esta cartilla es revisar los aspectos a cubrir en el proceso de implementación del requisito.



---

## 2. EL REQUISITO

---

### ¿Qué dice el estándar?

El requisito 2.5 del Estándar EITI tiene como objetivo que cada uno de los países implementadores cuente en el 2020 con un registro accesible al público sobre los beneficiarios reales de las entidades corporativas que liciten, operen o inviertan en la actividad extractiva. El estándar plantea unos pasos para la implementación del requisito, así como unas características esperadas sobre la información a revelar.

### ¿Qué exige el estándar?

- Documentar la política de gobierno en el Informe EITI, lo que implica el marco normativo e institucional actual y en desarrollo.
- Debater en el grupo multi-partícipe el requisito de beneficiarios reales, debate que debe quedar documentado en las actas de los grupos multi-partícipes.
- Definir el concepto de beneficiario real incluyendo un umbral de titularidad. La definición dará alcance a la implementación del requisito del estándar en el país. De igual forma se debe definir el alcance para las personas políticamente expuestas.
- Publicar en enero de 2017 una hoja de ruta para la divulgación de la información de beneficiarios reales, la cual debe tener actividades claves, plazos y responsables.
- Dar informe sobre la gestión y el desempeño en la implementación de la hoja de ruta en los informes de actividades de los grupos multi-partícipes, los cuales se publican anualmente.
- Inclusión de la información de beneficiarios reales en los Informes EITI a partir del 2020 o la ruta de acceso a la información, e informar sobre las empresas que no revelan o revelan parcialmente la información exigida.

### En cuanto a las características de la información

- El requisito se refiere a las entidades corporativas que liciten, operen o inviertan en actividad extractiva. Están cubiertas las actividades de exploración y explotación. Otras actividades como transporte y refinación son opcionales.
- Se debe publicar la identidad del beneficiario real, nacionalidad y país de residencia.
- Se debe identificar a las personas políticamente expuestas.
- Se recomienda publicar número de identificación nacional, fecha de nacimiento, dirección comercial o residencia y medio de contacto del beneficiario real.
- Se debe publicar el grado de titularidad.
- Se debe publicar cómo se ejerce el control corporativo.
- Para las empresas que cotizan en bolsa se debe divulgar el nombre de la bolsa de valores e incluir el vínculo a los archivos de la misma.
- Se debe informar cuando alguna entidad corporativa no revela o revela parcialmente la información exigida.
- Se debe adoptar un mecanismo mediante el cual las empresas aseguren la exactitud y veracidad de la información.

---

## 3. ¿CÓMO ABORDARLO?

---

### El contexto y la política gubernamental

Si bien es un hecho que el tema es parte de la agenda internacional, y que varios países han manifestado su compromiso, el desarrollo de un registro de beneficiarios reales no es una tarea sencilla. Ante un contexto internacional favorable para impulsar el tema vale la pena echar una mirada al contexto nacional. Las siguientes preguntas pueden servir de guía:

- ¿Se encuentra el tema de la transparencia de beneficiarios reales en la agenda nacional?
- ¿Existen compromisos del país en la materia a nivel de política nacional o en el ámbito internacional?
- ¿Existen planes de trabajo y grupos de trabajo en marcha?
- ¿Existen diagnósticos y/o informes de resultado sobre avances en la materia?
- ¿Son conciliables y sujeto de articulación los compromisos vigentes con el Requisito 2.5 del estándar EITI?

### Cuadro 1. Un par de casos de la región

En Colombia, el tema de beneficiarios reales ocupa un lugar destacado en la agenda nacional, esto se ha reafirmado por medio de declaraciones y compromisos internacionales como el anunciado en la pasada cumbre anticorrupción de Londres en mayo de 2016 ([ver enlace](#)). Además, tal como en la gran mayoría de países figuras públicas fueron salpicadas por el escándalo de los Panama Papers. El tema está siendo liderado desde la Secretaría de Transparencia, oficina dependiente de la Presidencia de la República, quienes trabajan en la formulación de un proyecto de ley para presentar al Congreso. A su vez, dentro de los compromisos se explicita el apoyo a iniciativas como EITI y OCP, lo que demuestra que el camino recorrido tiene plena articulación con los objetivos de la propia EITI.

En México, el tema de beneficiarios reales también es parte de la discusión nacional, también jalonado por el escándalo de off shores, los Panama Papers. Además, dentro de un reciente plan de acción del OGP se destaca su intención de adoptar la EITI ([ver enlace](#)) y ya se han realizado actividades para la conformación del grupo multi-partícipe. Se trabaja en un registro público de minería el cual además de la información sobre la concesión también incluirá la correspondiente al o los beneficiarios reales. También existen informes de diagnóstico sobre el tema a la luz de los principios del G20, como el realizado por Transparencia Internacional ([ver enlace](#)).

Mención especial merece el complejo paisaje institucional y de actores que se presenta. Si bien puede haber instituciones responsables de llevar registros de propiedad, o con la autoridad para exigirlos, puede que éstas no estén vinculadas aún al proceso EITI. Esto implica tanto el riesgo de perder aliados valiosos como el de duplicar esfuerzos. Por lo tanto, una de las tareas más inmediatas para los grupos multi-partícipes por país será la identificación de actores claves y una correspondiente estrategia para vincularlos y comprometer su apoyo al proceso EITI. Dependiendo de cada país, algunas instituciones que pueden ser interesantes son: quienes se encarguen de los registros mercantiles, las superintendencias de mercados de valores, cámaras de comercio, administraciones tributarias, etc.

## Cuadro 2. Revisar el entorno

Algunos países ya cuentan con normativas vigentes respecto a la definición de beneficiario real adoptada. En ocasiones se restringe el ámbito de aplicación (p.ej. sólo aplica a sectores diferentes al extractivo, como el financiero) pero elementos valiosos se podrán rescatar.

### Debate en el grupo multi-partícipe

Esto se da por sentado en el contexto de EITI, es su particularidad y tal vez su mayor fortaleza. Ya seguramente hay procesos acordados dentro de cada grupo para la documentación de los debates.

### Definición del concepto beneficiario real

Para tener un lenguaje común, es primordial tener una definición aceptada por todas las partes. La sola traducción del término “beneficial owner” del inglés al castellano ya representa un reto; y algunas de las traducciones utilizadas son “beneficiario real” (el usado en este documento), “beneficiario final”, “beneficiario último”, “beneficiario efectivo”. Pero no hay que perder de vista que se refiere a la persona natural que ejerce el control de la empresa o sociedad. Es importante entonces adoptar una traducción única y una definición en consecuencia.

Otras definiciones que han sido trabajadas por instituciones relevantes y que pueden servir como guía para la elaboración de una definición en cada país se resumen en el siguiente cuadro:

## Cuadro 3. Algunas definiciones de beneficiario real

Organización	Definición
EITI Requisito 2.5 (f) (i)	Un beneficiario real de una empresa se refiere a las personas físicas que en última instancia, directa o indirectamente, son titulares de la entidad corporativa o la controlan.
EITI República de Kirguistán	Un beneficiario real es una persona natural quien tiene el título de propiedad, influencia transacciones, obtiene un cierto beneficio de las transacciones y quien tiene una participación accionaria de al menos 5%. Si el beneficiario real es una persona políticamente expuesta su participación debe ser divulgada sin importar el tamaño de la participación.
Del plan sobre transparencia sobre el control y propiedad de compañías de los EE.UU. (Compromiso con el G8)  <a href="#">ver enlace</a>	[...] Definición de beneficiario real – Se define beneficiario real como una persona natural quien directa o indirectamente ejerce control sustancial sobre una entidad jurídica o tiene un interés económico sustancial en, o recibe beneficios económicos sustanciales de esta entidad, sujeto a varias excepciones.

<p>FATF – GAFI (2012)</p> <p><a href="#">ver enlace</a></p>	<p>Beneficiario real se refiere a la persona natural que en esencia<sup>a</sup> posee o controla un cliente<sup>b</sup> y/o la persona natural en cuyo nombre está siendo realizada una transacción. Esto también incluye a aquellas personas que ejercen finalmente el control efectivo sobre una persona jurídica o arreglo.</p> <p><sup>a</sup> La referencia a “en esencia posee o controla” y “ejercen finalmente control efectivo” se refiere a situaciones en las cuales la propiedad o el control es ejercido por medio de una cadena de propiedad o por medios de control diferentes al control directo.</p> <p><sup>b</sup> Esta definición también debería aplicarse al beneficiario de una póliza de seguro vida o de otro tipo inversión.</p>
<p>Reino Unido</p> <p><a href="#">ver enlace</a></p>	<p>Desde el 6 de abril de 2016, la mayoría de compañías del Reino Unido, Societates Europaeae (compañías públicas registradas de acuerdo a la normativa europea – “SE’s”), y Sociedades de responsabilidad limitada (Limited Liability Partnerships – “LLP’s”) deben mantener un registro de personas o entidades que tienen control significativo sobre ellas.</p> <p>Personas con control significativo (Persons of significant control – PCS’s) son definidas como un individuo que cumple uno o más de las siguientes condiciones en relación a la compañía británica, SE o LLP:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Directa o indirectamente posee más del 25% de las acciones.</li> <li>2. Directa o indirectamente posee más del 25% de los derechos de voto.</li> <li>3. Directa o indirectamente posee el derecho de nombrar o remover una mayoría de directores.</li> <li>4. De otra manera tiene el derecho para ejercer, o en realidad ejerce, influencia significativa o control, o,</li> <li>5. Tiene el derecho a ejercer, o en realidad ejerce influencia significativa sobre las actividades de un fideicomiso o firma la cual no es una entidad legal, pero por si misma satisfaría alguna de las primeras 4 condiciones si ésta fuera un individuo.</li> </ol> <p>A pesar de que una persona con control significativo es un individuo por definición, entes legales pueden poseer y controlar compañías, y debe ser puesto en el registro de personas con control significativo si éstas son “relevantes y registrables”. “Relevante” es definido como el cumplimiento de alguno de los 5 criterios anteriores más uno o más de los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ésta mantiene su propio registro de personas con control significativo; o,</li> <li>2. Es sujeto del capítulo 5 de la declaración “Financial Conduct Authority’s Disclosure and Transparency Rules (DTRs)”;</li> <li>3. Tiene acciones de voto admitidas para comerciar en un mercado regulado en el Reino Unido o en el área económica europea (diferente al Reino Unido) o en mercados específicos en Suiza, los Estados Unidos, Japón e Israel.</li> </ol>

Unión Europea  
(Directiva 849 de  
2015)

[ver enlace](#)

«Titular real»: la persona o personas físicas que tengan la propiedad o el control en último término del cliente o la persona o personas físicas por cuenta de las cuales se lleve a cabo una transacción o actividad, con inclusión, como mínimo, de:

a) En el caso de las personas jurídicas:

i) La persona o personas físicas que en último término tengan la propiedad o el control de una persona jurídica a través de la propiedad directa o indirecta de un porcentaje suficiente de acciones o derechos de voto o derechos de propiedad en dicha entidad, incluidas las carteras de acciones al portador, o mediante el control por otros medios, exceptuando las sociedades que coticen en un mercado regulado y que estén sujetas a requisitos de información acordes con el Derecho de la Unión o a normas internacionales equivalentes que garanticen la adecuada transparencia de la información sobre la propiedad.

El hecho de que una persona física tenga una participación en el capital social del 25 % más una acción o un derecho de propiedad superior al 25 % en el cliente será un indicio de propiedad directa. El hecho de que una sociedad, que esté bajo el control de una o varias personas físicas, o de que múltiples sociedades, que estén a su vez bajo el control de la misma persona o personas físicas, tenga una participación en el capital social del 25 % más una acción o un derecho de propiedad superior al 25 % en el cliente será un indicio de propiedad indirecta. Lo anterior se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a decidir que un porcentaje menor pueda ser indicio de propiedad o control. La existencia de «control por otros medios» podrá determinarse, entre otras maneras, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 22, apartados 1 a 5, de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

ii) En caso de que, una vez agotados todos los medios posibles y siempre que no haya motivos de sospecha, no se identifique a ninguna persona con arreglo al inciso i), o en caso de que haya dudas de que la persona o personas identificadas sean los titulares reales, la persona o personas físicas que ejerzan un cargo de dirección de alto nivel, las entidades obligadas conservarán registros de las medidas tomadas para identificar a quien ejerce la titularidad real con arreglo al inciso i) y al presente inciso;

b) en el caso de los fideicomisos:

i) el fideicomitente,

ii) el fideicomisario o fideicomisarios,

iii) el protector, de haberlo,

iv) los beneficiarios; o cuando los beneficiarios de la entidad o la estructura jurídicas estén aún por designar, la categoría de personas en beneficio de la cual se ha creado o actúan principalmente la entidad o la estructura jurídicas,

v) cualquier otra persona física que ejerza en último término el control del fideicomiso a través de la propiedad directa o indirecta o a través de otros medios;

c) Si se trata de entidades jurídicas como las fundaciones, y de estructuras jurídicas similares a los fideicomisos, estarán incluidas en esta categoría la persona o personas físicas que ejerzan un cargo equivalente o similar a los contemplados en la letra b);

Cabe destacar que para EITI es primordial definir los umbrales de titularidad (p.ej. porcentaje de acciones)

Similar a la definición de beneficiario real, el estándar también pide la definición de “Persona Expuesta Políticamente”; la cual seguramente puede variar de país en país y que se ajustará a las preocupaciones y al contexto local; serán casos de análisis por ejemplo el querer tener control sobre el proceso de concesión y evitar posibles casos de corrupción en la adjudicación, o el de evitar o manejar el conflicto de intereses que pueda representar el acceso a información privilegiada sobre p.ej. el descubrimiento de un recurso natural valioso.

Definiciones que han sido trabajadas por instituciones relevantes y que pueden servir como guía para la elaboración de una definición en cada país se resumen en el siguiente cuadro:

## Cuadro 4. Algunas definiciones de PEP

Organización	Definición
<p>Banco Mundial (advierte que la falta de unicidad en la definición complica la implementación).</p> <p><a href="#">ver enlace</a></p>	<p>Del libro “Stolen Asset Recovery, Politically Exposed Persons”: [...] Varios de los grupos de interés (stakeholders) visitados indicaron que la falta de claridad en las definiciones internacionales es confusa y más importante, ha frustrado los esfuerzos de implementación.</p>
<p>Unión Europea (Directiva 849 de 2015).</p> <p><a href="#">ver enlace</a></p>	<p>«Personas del medio político»: Personas físicas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes, con inclusión de las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros, subsecretarios o secretarios de Estado;</li><li>b) diputados al parlamento o miembros de órganos legislativos similares;</li><li>c) miembros de órganos directivos de partidos políticos;</li><li>d) magistrados de tribunales supremos, tribunales constitucionales u otras altas instancias judiciales cuyas decisiones no admitan normalmente recurso, salvo en circunstancias excepcionales;</li><li>e) miembros de tribunales de cuentas o de los consejos de bancos centrales;</li><li>f) embajadores, encargados de negocios y alto personal militar;</li><li>g) miembros de los órganos administrativos, de gestión de supervisión de empresas de propiedad estatal;</li><li>h) directores, directores adjuntos y miembros del consejo de administración, o función equivalente, de una organización internacional.</li></ul> <p>Ninguna de las funciones públicas contempladas en las letras a) a h) comprenderá funcionarios de niveles intermedios o inferiores;</p>

	<p>«Familiares»:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el cónyuge, o persona asimilable al cónyuge, de personas del medio político;</li> <li>b) los hijos y sus cónyuges o personas asimilables a cónyuges, de personas del medio político;</li> <li>c) los padres de personas del medio político;</li> </ul> <p>«Personas reconocidas como allegados»:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) personas físicas de quienes sea notorio que comparten la titularidad real de una entidad jurídica u otra estructura jurídica con alguna persona del medio político, o que mantienen con ellas cualquier otro tipo de relación empresarial estrecha;</li> <li>b) personas físicas que tengan la titularidad exclusiva de una entidad jurídica u otra estructura jurídica que notoriamente se haya constituido de facto en beneficio de una persona del medio político;</li> </ul>
<p>FATF - GAFI</p> <p><a href="#">Ver enlace</a></p>	<p>Toma la anterior más las siguientes especificidades:</p> <p>PEP extranjera:</p> <p>Individuos que son, o han sido confiados con funciones públicas prominentes por un país extranjero, por ejemplo jefes de Estado o de gobierno, políticos sénior, oficiales de gobierno sénior, oficiales judiciales y militares, ejecutivos sénior de empresas propiedad del Estado, oficiales de partidos políticos importantes.</p> <p>PEP domésticos:</p> <p>Individuos que son, o han sido confiados con funciones públicas prominentes a nivel doméstico, por ejemplo jefes de Estado o de gobierno, políticos sénior, oficiales de gobierno sénior, oficiales judiciales y militares, ejecutivos sénior de empresas propiedad del Estado, oficiales de partidos políticos importantes.</p> <p>PEP de organizaciones internacionales:</p> <p>Personas que son, o han sido confiados con una función prominente por una institución internacional, se refiere a miembros de alta gerencia, o individuos que han sido confiados con funciones equivalentes, por ejemplo, directores, directores encargados y miembros del directorio o con funciones equivalentes.</p> <p>Miembros de la familia:</p> <p>Son individuos que están relacionados a la PEP ya sea directamente (por consanguinidad) o por matrimonio u otras formas de sociedad civil.</p> <p>Asociados cercanos:</p> <p>Son individuos que están conectados estrechamente a la PEP, ya sea social o profesionalmente.</p>

<p>UNCAC – Artículo 2 (Prevention and detection of transfers of proceeds of crime) de la UNCAC (United Nations Convention Anti Corruption)</p> <p><a href="#">Ver enlace</a></p>	<p>Individuos que son, o han sido confiados con funciones públicas prominentes, y sus familiares y relacionados cercanos.</p> <p>(a) Otras definiciones que aporta:  “Oficial público” se entenderá como:</p> <p>(i) Cualquier persona que ostenta un cargo de Estado, legislativo, ejecutivo o judicial, designado o electo, permanente o temporal, pago o no pago, sin importar su antigüedad (seniority)</p> <p>(ii) Cualquier persona que desempeña una función pública, incluyendo para una agencia o empresa pública, o provee un servicio público, como es definido en la ley doméstica del Estado parte (de la Convención) y como es aplicada en el área pertinente de ese Estado parte.</p> <p>(iii) Cualquier otra persona definida como servidor público en la ley doméstica del Estado parte. Sin embargo, para el propósito de algunas medidas específicas del capítulo II de esta convención, oficial público puede significar cualquier persona que desempeña una función pública o provee un servicio público según sea definido en la ley doméstica del Estado parte y como es aplicada en el área pertinente de ese Estado parte.</p> <p>(b) “Oficial público extranjero” se entenderá cualquier persona que ostenta un cargo de Estado, legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un país extranjero, designado o electo; y cualquier persona ejerciendo una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia o empresa pública.</p> <p>(c) “Oficial de una organización internacional pública” se entenderá como un servidor civil o cualquier persona que está autorizada por esta organización para actuar en su nombre.</p>
--	---

## Cuadro 5. Un caso interesante

Empresario X, uno de los hombres más ricos del país. Es bien sabido que su patrimonio proviene principalmente de sus actividades como socio controlador de la empresa Y, productora de productos minerales. Esta empresa, antes era de propiedad mixta, hasta que se decidió su privatización, siendo el señor X quien se hiciera a la mayor cantidad de acciones. A esa fecha, el señor X era el yerno del Jefe de Estado, lo que podría haberlo puesto en una situación ventajosa respecto al conocimiento sobre los movimientos de la empresa.

Tras esto, el control de la empresa lo mantuvo por varios años, cuando el señor X optó al retiro en medio de un escándalo de financiamiento irregular de la política local, y tras haber pasado otros escándalos, en donde se cuestionó la estructura de propiedad de la empresa, la cual se prestaba para la manipulación del precio de las acciones.



## Cuadro 6. El formulario de declaración de la EITI

El formulario es el instrumento mediante el cual el secretariado sugiere se haga la recolección de datos. Es un formato sencillo dividido en 4 partes. La primera, de identificación de la empresa que reporta. La segunda, de titularidad de la empresa y sus subsidiarias; esto diferenciado para empresas listadas en bolsa y las que no. La tercera, la identificación del beneficiario real incluyendo su número de identificación, nacionalidad y datos de contacto; y la última, sobre información de cómo se ejerce el control de la entidad corporativa, como el porcentaje de acciones, derechos de voto, etc. Finalmente se debe indicar la persona que llena la declaración y sus datos de contacto, y quien certifica que la información es exacta. ([ver enlace](#))

### La toma de datos, su accesibilidad, grado de detalle y exactitud

En la sección sobre características de la información se listaron algunos de los datos que solicita la EITI para una correcta identificación del beneficiario real. Datos como la nacionalidad, dirección y teléfono de contacto, entre otros sin duda son necesarios; cabiendo la observación de que los datos a solicitar serán producto de la negociación en cada grupo país, garantizando unos mínimos. Habrá que buscar entonces un correcto balance entre información útil y su exactitud, de tal manera de tener un volumen y calidad de datos que sirvan a los propósitos de cada país sin que el sector privado se vea desmotivado a seguir participando en la iniciativa ni vea en ello un cuestionamiento a priori de su manera de actuar. No hay que perder de vista que se plantea que las empresas suministren esta información de manera voluntaria, por lo que la construcción de una narrativa del uso y ventajas de contar con esta información será vital para mantener el compromiso del sector privado. Materia de gran interés y discusión; pero sobre todo de capacidad de negociación y necesidad de acuerdos en los grupos multi-partícipes serán pues los procedimientos para la toma, control y publicación de datos.

---

## 4. PROPUESTA METODOLÓGICA

---

Los grupos multi-partícipes se encuentran con retos importantes en el corto y mediano plazo para la implementación del requisito sobre beneficiarios reales. Si bien esta propuesta metodológica da un marco de referencia en aspectos claves como la definición del concepto, las características de la información, el formato de recopilación de información y un formato de plan de trabajo, es importante tener en consideración otros elementos que permitan formular un plan de acción en relación al contexto y a la institucionalidad de cada país.

### Paso I. Aproximación al contexto

Determinar el contexto es importante para limitar el alcance, puesto que una cosa son los compromisos en el registro y publicación de información, y otra el monitoreo de la misma en el marco de la prevención y control de delitos como el lavado de activo, financiación del terrorismo, evasión de impuestos o cohecho.

### Paso II. Establecer un marco de referencia

Para identificar las acciones a adelantar para la implementación del requisito, se hace necesario identificar el nivel de transparencia de los beneficiarios reales en el país, para lo cual se recomienda llevar a cabo una evaluación preliminar del ámbito institucional. Ese análisis debe partir de un punto de referencia en la materia, siendo los principios de transparencia del G20 una buena herramienta para ello. Sólo hay dos diferencias entre los establecidos en estos principios y el estándar EITI, y son el abordaje al tema de PEP y el tema de la periodicidad y trazabilidad de la información reportada.

### Paso III. Desarrollar una evaluación institucional preliminar

#### A. Revisar

- Marco regulatorio de las empresas, sociedades, fideicomisos e inversión extranjera; así como la política de acceso y publicidad de la información de las mismas que reposa en las entidades del Estado.
- Revisar en específico: ¿Cómo se lleva el registro de estas estructuras? ¿Qué información es solicitada para su constitución? ¿Quién administra la información y cuál es el nivel de acceso y publicidad de la misma?
- Identificar mapa de actores institucionales y sus funciones. Hacer énfasis en las entidades que hacen registro de información. Puesto que puede ampliarse innecesariamente el análisis o el escenario de diálogo al incorporar entidades que tienen funciones de vigilancia.
- Definir un marco de referencia contra el cual comparar la situación del país, p.ej. evaluarse contra las recomendaciones de GAFI, o los principios del G20.

#### B. Realizar un análisis preliminar

De acuerdo al marco de referencia escogido establecer el nivel de transparencia de los beneficiarios reales en el país, identificando brechas, barreras y límites. Para el caso se entenderá como brecha, toda falta de información o gestión que no permite tener la información en la cantidad y calidad deseada, de otro lado la barrera es cuando una situación de facto impide acceder o gestionar mayor información, situación que puede ser subsanada en el ámbito del ejecutivo. Mientras que límite, se define como una situación de facto que impide acceder o gestionar mayor información, situación que para ser subsanada requiere reformas a nivel de leyes o de la constitución. El siguiente cuadro muestra un ejemplo.

Marco de referencia (P.ej. Principios G20 o GAFI)	Característica deseada de los principios según el marco de referencia	Situación del País	Resultado del análisis
1. Definición de Beneficiarios Reales	Los países deben tener una definición de beneficiario real que permita obtener los datos de la o las personas naturales que en últimas poseen y controlan la empresa, sociedad o fideicomiso.	En el país la definición en el marco normativo corporativo y financiero es deficiente para identificar las personas naturales que poseen y controlan la empresa, sociedad o fideicomiso.	Brecha
2. Disponibilidad de la información de beneficiario real	Los países deben asegurar que las sociedades mantengan la información de beneficiarios reales de manera adecuada, precisa y este actualizada en su jurisdicción. Información significa nombre, identificación, fecha y lugar de nacimiento y residencia de la o las personas naturales que son beneficiarios reales, así como la forma en que ejercen control en la persona jurídica.	La legislación vigente exige que las sociedades lleven el registro de socios y titulares. No hace ninguna claridad sobre la obligatoriedad de que el registro correspondan a personas naturales y no jurídicas.	Barrera

### C. Formular las posibles acciones que subsanen las brechas

Se recomienda que los planes de trabajo se basen en acciones concretas para superar las brechas o barreras encontradas en el diagnóstico, con sus plazos, recursos necesarios y responsables. Este ejercicio permitirá tener un plan de trabajo concreto, pero se debe recordar que como parte de la validación se hará seguimiento al cumplimiento de este plan de trabajo, y la implementación de la misma en muchos casos excederá las competencias de las entidades sectoriales que se encuentran vinculadas a EITI.



## Paso IV. Formular un plan de trabajo

Para la implementación del Requisito 2.5, el secretariado internacional de EITI ha sugerido un formato de hoja de ruta de adopción opcional. El formato establece variables básicas de un plan de trabajo y sugiere unas categorías generales para enmarcar las actividades.

En este apartado sugerimos reconsiderar las categorías, puesto que más que fases de implementación de un programa o proyecto son dimensiones de análisis para establecer el plan de acción, es decir se constituyen en un marco de referencia para el análisis y/o elementos de toma de decisión. Estas categorías son: prioridades de reforma nacional, estructura institucional, desarrollo de definición de beneficiario real, nivel de detalle a ser revelado, procedimiento para la recolección de datos y nivel de asistencia técnica y financiera.

Se propone trabajar un plan de trabajo por etapas y formulando actividades acordes a la fase de implementación, así:

- Etapa de preparación. Tiene como objeto aumentar la información disponible para la toma de decisiones. En esta etapa pueden ser deseables actividades relacionadas con la sensibilización a actores institucionales, de sociedad civil y sector privado. De igual forma actividades de apoyo técnico como foros y talleres para profundizar conocimiento en temas específicos. Será central en esta etapa llevar a cabo un diagnóstico que profundice sobre el marco jurídico y el estado de la información y presente alternativas de solución, adicionalmente como parte del diagnóstico se puede proponer la realización de un piloto de recopilación de información en aras de identificar otras barreras.
- Etapa definición de la estrategia de implementación. Esta fase será en la que se define el plan de trabajo final para la adopción del requisito. Luego de tener mayor información será deseable configurar equipos de trabajo o establecer líderes de proyecto. Así mismo, será la etapa en la que se defina el alcance de implementación del requisito en el país y se darán lineamientos de articulación con otros planes de acción, políticas o iniciativas. La estrategia de implementación podrá estar basada en la actualización del marco normativo así como en el desarrollo de plataformas o sistemas de información.
- Etapa de implementación. En esta fase tendrán lugar todas las actividades asociadas a los trámites normativos, desarrollo de herramientas tecnológicas, formulación de procesos y procedimientos institucionales, y capacitaciones a las instituciones, sociedad civil y sector privado.
- Etapa de reporte, seguimiento e implementación. En esta etapa se esperaría tener en pleno funcionamiento los procesos y herramientas, incluyendo las tecnológicas, por lo que las actividades sugeridas se asocian al reporte, seguimiento, evaluación y difusión de resultados.

## Paso V. Discusión, retroalimentación y seguimiento

Se sugiere a las secretarías técnicas nacionales hacer presentaciones periódicas al grupo multi-partícipe de la evaluación preliminar del nivel de transparencia en beneficiarios reales en el país, del diagnóstico sobre brechas y barreras encontradas y las alternativas de solución, así como de la experiencia de implementación con los éxitos y dificultades. Esto permitirá tener seguimiento del proceso, ajustar cuando sea necesario y llegar a acuerdos sobre el proceso de toma de decisiones.

## Cuadro 7. Resumen del panorama para los países implementadores de la EITI en América Latina y el Caribe

### Aspectos a favor de la implementación

- Existencia de compromisos internacionales.
- Marcos regulatorios vigentes, en desarrollo o posibilidad de fácil adaptación.
- Información depositada en registros mercantiles.
- Información disponible de empresas listadas en bolsa.

### Aspectos en contra a la implementación

- Debilidad institucional.
- Estado de la información: dispersa, desarmonizada, no actualizada y en formatos de difícil manejo.
- Falta de claridad sobre el nivel de acceso y transparencia de la información.
- Barreras de implementación como la protección de los datos, riesgos de seguridad y el derecho a la libre autodeterminación en la publicación de información.
- Presencia de intereses sectoriales.
- Desaprobación de los marcos regulatorios en desarrollo que se traduce en falta de voluntad política del cuerpo legislativo.
- Cambio de gobierno a nivel ejecutivo.
- El aumento de requisitos en la creación de empresa o la adopción de marcos regulatorios que tengan impacto en la competitividad sectorial.

### Desafíos a la implementación

- Sensibilización de las empresas frente a los beneficios de aportar y publicar la información de beneficiario real.
- Identificar al responsable gubernamental para la implementación del requisito 2.5 de EITI sobre beneficiario real.
- Ubicar fuentes de financiación para la implementación del requisito.
- La efectiva cooperación internacional en el intercambio de información del registro de beneficiarios reales.
- El desarrollo de marcos regulatorios que obliguen la recopilación de información, sin el establecimiento de un régimen sancionatorio para quien no cumpla.
- Establecer el límite entre información a recopilar e información a publicar.
- Inexistencia de mecanismos para la verificación de la información.

### Acciones Propuestas

- Fomentar el intercambio de experiencias en estrategias y metodologías de sensibilización a gobierno, empresas y sociedad civil sobre beneficiarios reales y PEP.
- Diseñar un proceso de recolección de datos amigable y eficiente, haciendo uso de los datos que ya reposan en bases de datos públicas o gubernamentales.
- Se sugiere avanzar en la incorporación de las empresas que hacen parte del downstream en la cadena de valor, tanto en la declaración de pagos como en la declaración de beneficiarios reales, hacerlo no solo sería un beneficio a la transparencia del sector sino que ayudaría de igual forma al control de otros problemas como la minería ilegal y el contrabando.
- Mantener asistencia técnica a los países.



---

## 5. CONCLUSIONES

---

La implementación de la regulación sobre beneficiarios reales no es un asunto sectorial, así las cosas debe haber un balance entre la exigencia del estándar y la real capacidad de influencia de los grupos multi-partícipes en voluntades políticas nacionales y conflictos de interés. Es necesario visibilizar en el marco de la experiencia internacional otras rutas de implementación del requisito que vayan más allá de la adecuación normativa.

El amplio marco normativo y el número de actores en el ámbito institucional para la implementación del requisito, implica que se requerirá de un esfuerzo de coordinación interinstitucional importante, así como de la destinación de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros. Debe cuantificarse el costo de implementación, a fin de establecer planes de trabajo que sean sostenibles y que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional para su ejecución.

Centrar las actividades en el desarrollo de marcos normativos, adecuación de sistemas de información y fortalecimiento a las capacidades institucionales para asegurar el acceso a la información. El secretariado técnico Internacional EITI debe brindar mayor información que permita el establecimiento del alcance del requisito de forma adecuada. De tal suerte que los marcos normativos y los desarrollos tecnológicos tengan una perspectiva y utilidad general y no sólo se aborden desde las necesidades de acceso y publicidad de la información.

Frente al alcance, el secretariado internacional debe evaluar la capacidad de implementación del requisito para todas las empresas del sector extractivo en el territorio nacional que tengan licencias o contratos de exploración o explotación. Esta solicitud hace que la ruta de desarrollo normativo sea la única opción viable, mientras que si se establece progresividad se da paso a la adopción voluntaria por parte de las empresas, camino ya recorrido por los grupos multi-partícipes en la mayoría de los casos.

## Cuadro 8. Secuencia para la implementación del registro de beneficiarios reales

### I. Definir un objetivo

Debe responder a la pregunta ¿para qué tomar esta información? Más allá del cumplimiento del estándar EITI se requiere un objetivo claro, que no desestime la participación del sector privado. Mostrar un compromiso fuerte con la transparencia y su influencia en la manera de hacer negocios pueden ser algunos.

### II. Analizar el contexto

El tema no es exclusivo de la iniciativa EITI, y actualmente goza de un gran respaldo político. ¿Hay compromisos de gobierno u otros que faciliten la discusión?

### III. Sensibilizar al grupo multi-partícipe

Las expectativas de los participantes del grupo multi-partícipe deben estar claras y debe ser claro el objetivo y las ventajas de contar con esta información. Los representantes del sector privado deben sentirse seguros del manejo que se dará a la información y su utilidad. Se sugiere tomar las experiencias de implementación en otros países EITI.

### IV. Definir el marco de referencia y los vacíos o brechas por sortear

Se sugiere tomar como referencia los principios del G20 o las recomendaciones de GAFI. Un análisis respecto a estos instrumentos puede dar buenas luces sobre fortalezas y puntos por trabajar.

### V. Buscar alianzas

Otros sectores o instituciones no necesariamente cercanas al proceso EITI podrían haber hecho avances o tener dentro de su mandato el desarrollo de los registros de beneficiarios. Se debe pensar en este paisaje institucional.

### VI. Concretar alianzas

Si hay instituciones con competencias o avances se debe pensar una estrategia para involucrarlos al proceso EITI.

### VII. Acordar de qué se está hablando

Como base para la discusión dentro de los grupos multi-partícipe es preciso definir los conceptos de beneficiario real y PEP. Se sugiere revisar normativa vigente en cada país para ver si hay definiciones vigentes o que ya se aplican a otros sectores; o bien adoptar o ajustar alguna de las presentadas en este documento.

### VIII. Nivel de detalle de los datos

Se debe buscar un equilibrio entre la cantidad de datos a recolectar y su utilidad. La información debe entregar la identidad del beneficiario real y manera de contactarlo; pero hay que evitar pedir datos que no sean útiles, prevengan a los inversionistas y cuyo volumen sea difícil de manejar.

### IX. Definir una estrategia de recolección y sistematización de la información

El secretariado técnico internacional de EITI propone la declaración voluntaria y jurada por parte de las empresas como principal fuente de información. El éxito de este proceso recaerá entonces en la confianza generada dentro del grupo multi-partícipe sobre el uso que se dará a la información.

### X. Monitoreo y seguimiento

Se debe monitorear el progreso del registro de beneficiarios, su impacto, éxitos y dificultades del proceso para sacar de allí lecciones e ir mejorando la gestión.



---

## 6. BIBLIOGRAFÍA

---

- Estándar Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas EITI. Disponible [aquí](#)
- Guía EITI para implementación del requisito 2.5 sobre beneficiarios reales. Disponible [aquí](#)
- Guía de transparencia y beneficiarios reales del FATF-GAFI. En inglés 2014. Disponible [aquí](#)
- Guía sobre personas políticamente expuestas del FATF-GAFI, recomendaciones 12 y 22. En inglés 2013. Disponible [aquí](#)
- Reporte EITI de evaluación de los pilotos sobre beneficiarios reales. 2015. Disponible [aquí](#)
- Transparency international. Reviewing G20 promises on beneficial ownership. 2015. Disponible [aquí](#)
- NRGi. Owning up. Options for disclosing the identities of Beneficial owners of extractive companies. Disponible [aquí](#)
- Directiva UE 2015-849. Disponible [aquí](#)
- OGP Openness in Natural Resources Working Group. Disclosing beneficial ownership information in the natural resource sector. 2016. Disponible [aquí](#)
- NRGi y Global witness. Beneficial Ownership: Tackling Hidden Company Ownership Through Myanmar's EITI Process. Disponible [aquí](#)
- Carta del G5. Disponible [aquí](#)
- G8 action plan principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements. Disponible [aquí](#)
- Global financial Integrity. GFI. Illicit financial flows: the most damaging economic condition facing the developing world. 2015. Disponible [aquí](#)
- Global witness. Poverty, corruption and anonymous companies. Disponible [aquí](#)
- Global witness. Grave secrecy. Disponible [aquí](#)
- Global witness. The great rip off. Disponible [aquí](#)
- OECD. Illicit Financial Flows from Developing Countries. Disponible [aquí](#)
- Financial transparency coalition. Letting the public in. Disponible [aquí](#)
- Banco mundial et.al. Personas expuestas políticamente. Medidas preventivas para el sector bancario. Disponible [aquí](#)
- United Nations. United Nations convention against corruption. Disponible [aquí](#)

Otras fuentes se referenciaron a lo largo del documento



Publicado por: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Domicilios de la empresa Bonn y Eschborn, Alemania  
Programa “Combate a los flujos financieros ilícitos” - Agencia de la GIZ en Chile  
Federico Froebel 1776 - Providencia - Santiago de Chile  
T +56 2 2719 3900  
F + 56 2 2719 3934  
[giz-chile@giz.de](mailto:giz-chile@giz.de)  
[www.giz.de](http://www.giz.de)

Versión enero de 2017

Diseño Pablo Medina. Santiago de Chile. [www.koloro.cl](http://www.koloro.cl)

Créditos fotográficos ©GIZ / Dirk Ostermeier: página 2, 19, 21; otras imágenes uso bajo licencia de Shutterstock

Texto Karen Aparicio - Víctor Andrés Garzón

La GIZ es responsable del contenido de la presente publicación

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania