

Validación de Colombia
Informe final de Validación
Validador Independiente de Cowater Sogema
21 de junio de 2018

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno de Colombia anunció su compromiso con la implementación del EITI en la 6ª Conferencia Global del EITI en Sídney en mayo de 2013. El Consejo del EITI designó a Colombia como país candidato al EITI en octubre de 2014. En julio de 2017, Colombia solicitó una validación temprana del Consejo del EITI, con antelación a la fecha límite original del 1 de julio de 2018. En diciembre de 2017, el Consejo del EITI acordó que la validación de Colombia según el Estándar EITI de 2016 comenzaría el 1 de enero de 2018.

Este informe final de Validación es posterior a un examen de control de calidad de la evaluación inicial del Secretariado Internacional. El Validador está de acuerdo con la evaluación inicial de que Colombia ha cumplido los requisitos del Estándar EITI. En el caso del Requisito 5.2, y considerando información proporcionada por el grupo de multiparticipes, el Validador recomienda subir la categoría a “sobresaliente”.

2. CONTEXTO

La contribución de las industrias extractivas al PIB nacional representó un 6,47 % en 2015. La caída de los precios de los productos básicos y los cambios en los patrones globales de demanda de minería y energía causaron una fuerte reducción en la contribución a la economía del sector en los años subsiguientes. El Informe EITI de 2014 y 2015 muestra que los ingresos disminuyeron a USD 13,2 mil millones en 2014 y a USD 4,33 mil millones en 2015. En promedio, las exportaciones de petróleo disminuyeron un 18 % anualmente durante el período de 2013 a 2015. La inversión directa extranjera en el sector también cayó un 21,1 %. El país cuenta con reservas importantes de carbón, oro, níquel, cobre, piedra caliza, esmeraldas, hierro, materiales de construcción, plata, platino, sal y yeso, con un estimado del valor de las reservas que llega hasta USD 28 billones, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía (MME) de Colombia.¹

Las industrias extractivas de Colombia comprenden dos grandes sectores: los hidrocarburos, desarrollados principalmente en tierra firme, y la minería, una industria más diversa en términos de técnicas, procesos productivos (subterráneos, a cielo abierto, etc.) y tamaños de operaciones (minería industrial a gran escala, minería artesanal y a pequeña escala, etc.). El sector de hidrocarburos de Colombia comprende un sector preliminar activo de exploración y producción y un sector de ejecución que comprende comercialización, transporte y refinación.² Las zonas principales de depósitos de hidrocarburos comerciales son Meta, Casanare, Arauca, Santander y Huila, entre otras. Para 2015, el Gobierno de Colombia había firmado 450 convenios de exploración y producción con 114 compañías petroleras. Más de tres cuartos de la producción estaban concentrados en cinco compañías: Ecopetrol (40 %), Meta Petroleum (23 %), Occidental de Colombia (5 %), Equion Energía Ltd. (5 %) y Mansarovar Energy Colombia Ltd. (4 %).

¹ <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23923540/Valoracion+de+Reservas+Mineras+2016.pdf/fb3e5447-14b1-4008-b7c0-dc9824a53d9f>

² <http://www.anh.gov.co/portalarregionalizacion/Paginas/LA-CADENA-DEL-SECTOR-HIDROCARBUROS.aspx>

El sector minero está desarrollado a lo largo de todo el país e incluye minerales como carbón térmico y metalúrgico, níquel, metales preciosos (oro, plata, platino), esmeraldas y una amplia gama de materiales industriales y de construcción. De acuerdo con el decreto 1666 de 2016³, la industria minera se clasifica en términos de escala de producción, grupos de minerales y nivel de formalización, con categorías para minería de subsistencia, exploración, desarrollo y producción.

En consonancia con la Guía de Validación, el Secretariado Internacional llevó a cabo la primera fase de la Validación, es decir, la recopilación inicial de datos, las consultas a las partes interesadas y la preparación de su evaluación inicial del progreso respecto de los requisitos del EITI (“evaluación inicial”). Cowater Sogema fue elegida como Validador Independiente para evaluar si el trabajo del secretariado se había llevado a cabo de conformidad con la Guía de Validación. Las principales responsabilidades de Cowater Sogema en calidad de Validador consisten en examinar y enmendar la evaluación inicial, si es necesario, y resumir su examen independiente en este Informe de Validación para enviarlo al Consejo a través del Comité de Validación.

1. Trabajo realizado por el Validador independiente

La evaluación inicial del Secretariado fue comunicada a Cowater Sogema el 10 de mayo de 2017. Nuestro Equipo de Validación llevó a cabo esta fase del proceso de Validación mediante: 1) un examen en profundidad y el cotejo de la evaluación del EITI por parte de cada miembro del equipo; 2) un examen detallado y la formulación de comentarios por parte del especialista del grupo de multipartícipes respecto del Requisito 1 y el protocolo de la sociedad civil; 3) un examen detallado y la formulación de comentarios por parte del especialista financiero de los requisitos 4, 5 y 6; 4) la consolidación de exámenes y la elaboración de este informe de Validación preliminar, enviado al Secretariado Internacional el 31 de mayo de 2018.

2. Comentarios sobre las limitaciones de la Validación

El Validador examinó detenidamente la evaluación inicial del Secretariado y en este momento no tiene comentarios sobre la limitación del proceso de Validación.

3. Comentarios sobre la evaluación inicial del Secretariado Internacional

La recopilación inicial de datos, las consultas a las partes interesadas y la redacción de la evaluación inicial en general fueron realizadas por el Secretariado Internacional de conformidad con la Guía de Validación de 2016. La recopilación de datos se llevó a cabo en tres fases. En primer lugar, del 1 al 26 de enero de 2018, se realizó un estudio administrativo de la documentación disponible relacionada con el cumplimiento del país respecto del Estándar EITI, que incluía, entre otros:

- El plan de trabajo del EITI y otros documentos de planificación tales como presupuestos y planes de comunicación;
- Los términos de referencia del grupo de multipartícipes y las actas de sus reuniones;
- Informes EITI, y otra información adicional como informes resumidos y estudios de alcance;
- Materiales de comunicación;
- Informes de progreso anuales; y

³ <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23517/37238-Decreto-1666-21Oct2016.pdf/17f4f90c-4481-47cd-a084-c7fa0319f9cf>

- Cualquier otra información pertinente para la Validación.

Se hizo una visita al país del 29 de enero al 2 de febrero de 2018. Todas las reuniones tuvieron lugar en Bogotá. El Secretariado se reunió con el grupo de multipartícipes y sus miembros, el Administrador Independiente y otras partes interesadas clave, incluidos los grupos de partes interesadas que están representados pero que no participan directamente. En el Anexo D se enumeran las partes interesadas consultadas.

Finalmente, el Secretariado Internacional preparó un informe donde se realizaba una evaluación inicial del progreso respecto a los requisitos, de conformidad con la Guía de Validación. La evaluación inicial no incluía una evaluación general del cumplimiento. El informe se envió al Validador, y el Coordinador Nacional también recibió una copia.

2. COMENTARIOS GENERALES

- **Progreso en la implementación del EITI**

El EITI se ha implementado de cara a un entorno en evolución y desafiante. La contribución de las extractivas al crecimiento económico fue bien acogida durante los años de bonanza 2012 y 2013; la disminución de su contribución fiscal y económica ha llevado al aumento del escrutinio público, especialmente en la cuestión de las distribuciones de las regalías extractivas, que ha sido controvertida. La minería ilícita ha seguido desarrollándose en proporciones inéditas, al tiempo que las opiniones populares sobre las extractivas se han multiplicado. Ahora hay importantes proyectos de extractivas en espera tras la determinada oposición de comunidades locales.

El EITI ha catalizado una participación constructiva sin precedentes alrededor de las cuestiones extractivas. Las partes interesadas de todos los grupos reconocen que el EITI ha provisto una plataforma estructurada para analizar la transparencia de los ingresos, la asignación de los ingresos, la contribución macroeconómica y numerosas dificultades en los pagos ambientales, las contribuciones sociales y la minería ilegal. El Gobierno, la industria y la sociedad civil han abordado varias cuestiones fundamentales a través del EITI al producir nuevos datos, compilar en un lugar datos que actualmente están dispersos, investigar cuestiones no bien comprendidas, como el complejo sistema de distribución de regalías, a través de la continua colaboración de fortalecimiento de capacidades con organismos gubernamentales clave. De manera crucial, el EITI ha aclarado varias áreas de reglamentación de las industrias extractivas, con lo cual se impulsaron mejoras en las prácticas de monitoreo en los ámbitos tanto nacional como subnacionales. Los estudios han mejorado la comprensión de cuestiones fundamentales del ámbito local como el transporte de minerales, la cobranza de tarifas ambientales. El EITI Colombia ayudó con deficiencias institucionales, hizo recomendaciones para mejoras y mantuvo una colaboración abierta con organismos gubernamentales relevantes para hacer el seguimiento de las reformas.

El EITI también ha sido pionero en canales innovadores para recopilación y publicación de datos con el fin de mejorar la accesibilidad a los datos de las extractivas, lanzando una plataforma en Internet para recopilación de datos, divulgación y compilación de información requerida según el Estándar EITI. El portal

del EITI Colombia ha creado una plataforma integral para acceder a datos del sector extractivo, tanto sobre pagos de las compañías e ingresos del Gobierno como sobre otorgamiento de licencias, contratos de minería e hidrocarburos, producción georreferenciada y transferencias a regiones y municipios.

- **Impacto de la implementación del EITI**

Aunque el EITI Colombia ha hecho importantes contribuciones a la transparencia de las industrias extractivas, sigue sin usar su pleno potencial como instrumento para impulsar reformas más amplias. Los esfuerzos de comunicación han sido efectivos en el ámbito nacional, pero han permanecido limitados en el ámbito subnacional y, de manera crucial, entre las comunidades que alojan actividades extractivas. El valor de los datos del EITI no se ha usado de manera extensiva para impulsar el debate público o para apoyar la elaboración de políticas. La función de diagnóstico del EITI todavía no se ha emparejado con un trabajo analítico adicional y una comunicación efectiva a todas las partes interesadas. Aunque el EITI Colombia ha alcanzado una posición como proveedor independiente y creíble de información sobre las extractivas, el uso de los datos del EITI ha sido más débil y todavía le resta capitalizarse sobre la oportunidad de impulsar mejoras tangibles en rendición de cuentas y mayor debate con base en pruebas. Las revisiones planificadas del Código de Minería presentan una oportunidad para que el EITI Colombia brinde datos con base en pruebas para la elaboración de políticas y el proceso legislativo.

Dos áreas en particular presentan un fuerte potencial para que el EITI Colombia desempeñe un papel de coordinación crucial. El EITI podría actuar como coordinador de los esfuerzos de entidades que oscilan desde compañías hasta Ecopetrol, autoridades ambientales, instituciones que luchan contra la minería ilegal y las que supervisan la gestión de los ingresos de extractivas en la coordinación de la sensibilización de comunidades anfitrionas. Existe también un fuerte potencial para que el EITI desempeñe un mayor papel como herramienta de diagnóstico al monitorear la implementación de reformas actuales en los organismos gubernamentales con jurisdicción sobre las industrias extractivas, al facilitar que se comparta información entre distintas bases de datos y al coordinar reformas transversales. Esta función coordinadora tendría especial valor en áreas como la formalización de la producción de minería ilícita, la trazabilidad de las cadenas de suministro, la transparencia de los beneficiarios reales y legales de titularidades de licencias y el cumplimiento de normas ambientales. La adecuada obtención de recursos y la institucionalización del EITI por parte de la nueva administración serán la clave para garantizar que el EITI alcance su pleno potencial para impulsar reformas. Finalmente, aprovechando las prácticas reales sobre transparencia de Ecopetrol, Colombia está dispuesta a analizar la divulgación adicional de diversos aspectos del comercio de materias primas como, por ejemplo, la venta de petróleo a terceros. De igual modo, aprovechando el firme compromiso del gobierno con la divulgación de los beneficiarios reales, el EITI Colombia está dispuesto a garantizar que las preparaciones para implementar este requisito están al día.

La evaluación del cumplimiento del Validador independiente

Figura 1 – Evaluación del Validador

Requisitos EITI		Nivel de progreso				
Categorías	Requisitos	Sin progreso	Inadecuado	Significativo	Satisfactorio	Sobresaliente
Supervisión por parte del grupo de multipartícipes	Compromiso gubernamental (#1.1)					
	Compromiso del sector privado (#1.2)					
	Compromiso de la sociedad civil (#1.3)					
	Gobernanza del grupo de multipartícipes (#1.4)					
	Plan de trabajo (#1.5)					
Licencias y contratos	Marco legal (#2.1)					
	Asignación de licencias (#2.2)					
	Registro de licencias (#2.3)					
	Políticas sobre divulgación de contratos (#2.4)					
	Beneficiarios reales (#2.5)					
	Participación estatal (#2.6)					
Monitoreo de la producción	Datos de la exploración (#3.1)					
	Datos de la producción (#3.2)					
	Datos de la exportación (#3.3)					
Recaudación de ingresos	Divulgación exhaustiva de impuestos e ingresos (#4.1)					
	Ingresos en especie (#4.2)					
	Acuerdos de intercambio (#4.3)					
	Ingresos por transporte (#4.4)					
	Transacciones de empresas estatales (#4.5)					

3. HALLAZGOS EN DETALLE

Esta sección hace hincapié en ámbitos en los que el Validador no está de acuerdo con los hallazgos de la evaluación inicial o bien necesita aclaración adicional.

- Según el Requisito 4.1, el total de pagos por regalías al gobierno del sector de la minería sumó un 72,1 % del total de pagos por regalías al gobierno en 2016 puesto que cada compañía representaba menos de un 1 % cada una. Véase la Recomendación 21 a continuación.
- Se señala que la cobertura del total de ingresos ha ido en declive en los años 2014, 2015 y 2016 de 96,4 % a 93,5 % y 89,7 % respectivamente. Véase la Recomendación 22 a continuación.
- Según la disposición 4.5 (página 61 de la evaluación inicial), se destaca que Ecopetrol ya ha publicado información sobre la mayoría de aspectos que exige el Estándar EITI en su emblemático informe anual de sostenibilidad.⁴ Los representantes de Ecopetrol expresaron la voluntad de seguir colaborando con el grupo de multipartícipes y otras partes interesadas para analizar maneras adicionales de mejorar la transparencia en sus operaciones, la gobernanza y las contribuciones fiscales. Véase la Recomendación 23 a continuación.
- La página 63 de la evaluación inicial indica que para el Requisito 4.7, los datos relevantes no se han desagregado por proyecto. Es preciso presentar información a nivel de proyectos de manera que sea coherente con las normas de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos y de la UE. El informe no explica si los datos financieros son coherentes con estas normas mencionadas o no. Véase la Recomendación 24 a continuación.

4. RECOMENDACIONES

Aunque el siguiente informe incluye recomendaciones para mejoras específicas que el grupo de multipartícipes podría considerar poner en práctica, la siguiente es una lista de recomendaciones estratégicas que podrían ayudar a Colombia a hacer un mejor uso del EITI como instrumento para apoyar reformas.

1. Para fortalecer la implementación, se recomienda al Gobierno que garantice que su compromiso se mantenga entre las distintas administraciones políticas, incluso a través de la provisión de fuentes de financiamiento sostenibles.
2. Para fortalecer adicionalmente la implementación y mantener la colaboración de alto nivel con otros grupos del grupo de multipartícipes, se recomienda al grupo de la industria que garantice una representación coherente en niveles proporcionales a los de otros grupos. Se recomienda al grupo de la industria que haga pleno uso de los datos del EITI y los hallazgos de los informes para impulsar mejoras en la gestión del sector extractivo.
3. Para fortalecer la implementación, se recomienda al Gobierno que garantice que se mantenga un entorno favorable para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación del EITI, incluso en los ámbitos locales y rurales y a través de formas innovadoras para canalizar las perspectivas de partes interesadas locales hacia debates nacionales en el EITI.
4. Para fortalecer la implementación, se recomienda al EITI Colombia que considere maneras más eficientes de equilibrar las obligaciones más burocráticas del grupo de multipartícipes con más

⁴ https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zILQIMHd09DQv93YMsDAwcjYldA728nZ2cA0z1wwkpiAJKG-AAjgZA_VGEIBTkRhikOvogAgAU5VOe/#

análisis en profundidad y debates vinculados a prioridades de reformas más amplias. Se recomienda al EITI Colombia que garantice que los documentos relevantes para los debates del grupo de multipartícipes circulen con bastante tiempo para que se los revise antes de los debates y las decisiones del grupo de multipartícipes.

5. Para fortalecer la implementación, se recomienda al EITI Colombia y las partes interesadas más amplias que cooperen estrechamente con entidades gubernamentales relevantes en la modernización del catastro y otros sistemas mantenidos por los reguladores del sector, ANM y ANH, con el objetivo de garantizar una divulgación de rutina y accesible de los datos enumerados en los requisitos 2.2 y 2.3. En particular, se recomienda especialmente al EITI Colombia que garantice que la información sobre transferencia de licencias sea revelada.
6. Para fortalecer la implementación, se recomienda a Colombia que considere la posibilidad de hacer un piloto de presentación de información sobre beneficiarios reales en el próximo Informe EITI para aumentar la conciencia de la transparencia de beneficiarios reales y hacer un piloto de definiciones y umbrales de beneficiarios reales. En particular, el grupo de multipartícipes puede considerar los diversos tipos de control que se pueden ejercer sobre una compañía. El EITI Colombia también puede realizar una sensibilización más amplia de las compañías sobre los objetivos de la transparencia de los beneficiarios reales, así como mantener conversaciones con organismos gubernamentales respecto de cómo hacer que esas divulgaciones sean obligatorias.
7. Para fortalecer la comprensión de las partes interesadas sobre la compleja cuestión de la explotación de minería de oro ilegal, se recomienda al EITI Colombia que amplíe la presentación de información al EITI de la producción y las exportaciones informales de oro, recurriendo a toda la información relevante disponible. Se recomienda al EITI Colombia que colabore con el DANE para coordinar con los planes del organismo gubernamental para ampliar la cobertura de productos básicos.
8. Para fortalecer la implementación, se recomienda a Colombia que revise las definiciones de importancia relativa para su creación de informes EITI con base en ejercicios previos de presentación de información, con el objetivo de establecer, antes de la conciliación, un umbral de importancia relativa para seleccionar compañías que garantice que todos los pagos que podrían afectar la integridad de la creación de informes EITI se incluyan en el alcance de la conciliación.
9. Para fortalecer la implementación, se recomienda al EITI Colombia que trabaje con Ecopetrol en la exploración del alcance para la divulgación de las ventas de petróleo crudo de Ecopetrol a terceros en niveles proporcionales a la información sobre las ventas de ingresos en especie del Estado.
10. Para fortalecer la implementación, se recomienda al Gobierno y al grupo de multipartícipes que examinen maneras de llevar más transparencia a la recaudación de ingresos directos subnacionales y los usos de los ingresos de extractivas en el ámbito subnacional.
11. Para fortalecer adicionalmente la implementación, Colombia puede hacer progresos en la implementación de la creación de informes EITI a nivel de proyectos (para flujos de ingresos específicos de los proyectos) antes del plazo límite para todos los informes EITI que abarcan períodos fiscales que finalizan el 31 de diciembre de 2018 o antes, acordados por el Consejo del EITI en su 36ª reunión en Bogotá.
12. Para fortalecer la implementación, se recomienda a Colombia que redoble sus esfuerzos para publicar datos EITI más actualizados con el fin de garantizar una mayor relevancia y utilidad para el debate público y la elaboración de políticas. Para que los futuros ejercicios de presentación de información sean más eficientes económicamente y, a la vez, creíbles, se recomienda al Gobierno y al grupo de multipartícipes que exploren maneras de maximizar el uso de la información que se hace pública a través de otras fuentes y el uso de las herramientas de Internet eficientes económicamente ya desarrolladas para garantizar una solución sostenible para las presentaciones de información futuras.
13. Debido al alto nivel de interés público en esta cuestión, Colombia puede considerar incluir unidades del gobierno local en el proceso de creación de informes para las transferencias

- subnacionales con el fin de conciliar estas transacciones.
14. Para fortalecer la implementación, se recomienda al grupo de multipartícipes que examine la colaboración con el Ministerio de Finanzas con el fin de vincular mejor al EITI con el portal de transparencia económica y de desarrollar indicadores para mejorar la comprensión de la contribución de las industrias extractivas a la economía en el ámbito nacional.
 15. Para fortalecer la implementación, se recomienda especialmente al EITI Colombia que examine la posibilidad de desempeñar un papel más activo en la promoción del uso de herramientas para hacer el seguimiento de ingresos y en la coordinación de un esfuerzo más concertado para incluir esta información al llegar a las regiones y las comunidades.
 16. Para fortalecer la implementación, especialmente en el ámbito subnacional, se recomienda al grupo de multipartícipes y al Gobierno que exploren maneras de ampliar la presentación de información al EITI sobre gastos sociales tanto obligatorios como voluntarios con vistas a destacar la transparencia sobre cuestiones fundamentales de interés para partes interesadas locales.
 17. Para fortalecer la implementación, especialmente en el ámbito subnacional, se recomienda al EITI Colombia que desarrolle una estrategia comunicacional robusta que incluya el fortalecimiento de capacidades en los ámbitos regionales y comunitarios y que siga un plan de implementación con plazos temporales. La estrategia podría reafirmar el papel del EITI en la coordinación de esfuerzos entre varios organismos gubernamentales con respecto a las extractivas, especialmente en la sensibilización subnacional.
 18. Para fortalecer la implementación y para que los futuros ejercicios de presentación de información sean más eficientes económicamente, se recomienda al EITI Colombia que colabore con otros organismos gubernamentales, especialmente los reguladores ANH (hidrocarburos) y ANM (minería) para garantizar que los sistemas de información de estos organismos se incorporen como mecanismos de divulgación integrados del EITI.
 19. Para fortalecer la implementación, se recomienda al EITI Colombia que haga campaña con las partes interesadas en sentido amplio para el seguimiento de las recomendaciones anteriores del EITI y el diseño del alcance de futuros planes de trabajo y ejercicios de creación de informes EITI, por ejemplo, exigencias de organizaciones de la sociedad civil de informes de cálculos de deudas fiscales.
 20. Si los recursos (tiempo, costo económico) no limitan el ejercicio, el EITI Colombia debe mantener una cobertura general del 90 % o más del total de ingresos.
 21. Si bien Colombia ha logrado un progreso satisfactorio según la disposición 4.5, puesto que Ecopetrol ya ha publicado información sobre la mayoría de aspectos exigidos por el Estándar EITI, sus representantes expresaron la voluntad de seguir colaborando con el grupo de multipartícipes y otras partes interesadas para analizar maneras adicionales de mejorar la transparencia, la gobernanza y las contribuciones fiscales. El EITI debe trabajar hacia el logro de este objetivo, trabajando con el grupo de multipartícipes y otros grupos interesados para analizar formas adicionales para mejorar la transparencia, la gobernanza y las contribuciones fiscales dentro de la iniciativa del EITI.
