



Comisión Jurídica y Técnica

Distr. limitada
19 de marzo de 2009
Español
Original: inglés

15° período de sesiones

Kingston (Jamaica)

25 de mayo a 5 de junio de 2009

Consideraciones relativas a la declaración de los gastos efectivos y directos de exploración, conforme a lo dispuesto en la cláusula 10 del anexo 4 del Reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona

Nota de la Secretaría

1. Desde 2002, la Comisión Jurídica y Técnica ha examinado el contenido de los informes anuales presentados por los contratistas de exploración de conformidad con las cláusulas uniformes de los contratos de exploración establecidas en el Reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona y ha asesorado al Secretario General al respecto. Debe recordarse que con el requisito de presentar informes en el marco de los contratos no se trata de imponer cargas innecesarias a los contratistas, sino de establecer un mecanismo en virtud del cual la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, y en particular la Comisión Jurídica y Técnica, puedan obtener la información necesaria para cumplir sus funciones. A lo largo de los años, la Comisión ha expresado reiteradamente su preocupación por las dificultades que ha encontrado a la hora de conciliar los gastos que se le notifican con las actividades desarrolladas durante los períodos a que se refieren los informes. A este respecto, en varias ocasiones la Comisión ha recomendado que los contratistas presenten aclaraciones o datos adicionales.

2. Ante la persistencia de esta preocupación, durante su 14° período de sesiones la Comisión pidió a la Secretaría que le presentara un informe y un análisis más detallado de los gastos efectivos y propuestos declarados por los contratistas hasta la fecha. En relación con sus debates sobre el proyecto de nuevo reglamento sobre prospección y exploración de costras de ferromanganeso con alto contenido de cobalto, la Comisión también recomendó que las disposiciones relativas a la contabilidad financiera se revisasen a la luz de la experiencia adquirida a fin de asegurar que los contratistas mantuvieran y suministraran información que revelase abiertamente los gastos efectivos y directos en que hubiesen incurrido en sus trabajos de exploración, para facilitar de este modo su comprobación efectiva.



3. El presente informe se ha preparado atendiendo a la solicitud de la Comisión y contiene un examen de los requisitos establecidos en el Reglamento y del contrato uniforme en relación con la presentación de información financiera y un esbozo general de la situación de los informes presentados por los contratistas hasta la fecha. En él también se incluye un breve análisis sobre algunos de los principales problemas y cuestiones planteados y se propone que la Comisión considere la posibilidad de aprobar recomendaciones para orientar a los contratistas en este ámbito, de acuerdo con el artículo 38 del Reglamento.

I. Requisitos establecidos en el Reglamento y el contrato

4. Las disposiciones que regulan la presentación de informes financieros se encuentran en las cláusulas uniformes del contrato de exploración, contenidas en el anexo 4 del Reglamento. Según la cláusula 9 del referido anexo 4, el contratista deberá llevar “un juego completo y en debida forma de libros, cuentas y registros financieros compatibles con los principios contables internacionalmente admitidos. En esos libros, cuentas y registros financieros se dejará constancia clara de los gastos efectivos y directos de exploración y de los demás datos que faciliten la comprobación efectiva de esos gastos”.

5. De acuerdo con la cláusula 10 del anexo 4, el contratista está obligado a presentar un informe anual dentro de los 90 días siguientes a la finalización de cada año civil. Además de información sobre las actividades realizadas, el informe debe incluir un estado, conforme a los principios contables internacionalmente aceptados y certificado por una firma debidamente reconocida de contadores públicos o, en caso de que el contratista sea un Estado o una empresa estatal, por el Estado patrocinador, de los gastos efectivos directos que haya hecho el contratista en la ejecución del programa de actividades durante su año contable.

6. El requisito de presentar informes financieros relativamente detallados cumple un doble objetivo. Por una parte, es reflejo del deber de diligencia debida, que se incluye habitualmente en los contratos de exploración y explotación minera como medio para cuantificar de manera objetiva el cumplimiento por parte del contratista de su plan de trabajo. Así pues, incluso en el marco del régimen aplicable a los primeros inversionistas, en el apartado c) del párrafo 7 de la resolución II de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se disponía que cada primer inversionista inscrito debía comprometerse a efectuar gastos periódicos por un monto que debía “guardar una relación razonable con la dimensión del área de primeras actividades y con los gastos que cabría esperar de un operador de buena fe que se propusiera comenzar la producción comercial en esa área en un plazo razonable”. Según las normas actualmente vigentes, como parte del procedimiento para solicitar la aprobación de un plan de trabajo de exploración los contratistas deben incluir un programa de actividades para un período de cinco años y un plan de gastos anuales previstos en relación con dicho programa (artículo 18). De acuerdo con las cláusulas uniformes (anexo 4, cláusula 4.2), cada año de vigencia del contrato los contratistas deben realizar gastos directos y efectivos por concepto de exploración de un monto no inferior al indicado en el programa o en una modificación del programa introducida de común acuerdo. De este modo, el informe financiero anual es el único medio con que cuenta la Autoridad para verificar objetivamente el cumplimiento por los contratistas de estas disposiciones.

7. El segundo motivo para exigir la presentación de información financiera puede traducirse en un beneficio directo para el contratista. Es práctica habitual en la industria minera que ciertos componentes de los gastos que lleva aparejados la puesta en marcha de una explotación pueden deducirse de los futuros ingresos obtenidos una vez iniciada la fase de producción. En lo que a las actividades mineras en los fondos marinos se refiere, en el artículo 13 del anexo III de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se incluyeron disposiciones específicas relativas a la definición de los “gastos de inversión” y su recuperación en determinadas circunstancias. En virtud del Acuerdo de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención, estas disposiciones quedaron sin efecto. Sin embargo, el apartado c) de la cláusula 10.2 del anexo 4 del Reglamento abre la puerta a la posibilidad de que la Autoridad, llegado el momento, permita recuperar algunos componentes de los gastos de inversión, al establecer que “el contratista podrá reclamar esos gastos como parte de sus costos previos al comienzo de la producción comercial”. En esos casos, es especialmente importante contar con algún mecanismo para verificar objetivamente tanto el monto de los gastos como su relación con el programa de actividades, así como si se trata de gastos de exploración efectivos y directos.

II. Situación general de los informes financieros presentados por los contratistas hasta la fecha

8. En esta sección se ofrece una breve reseña de los problemas que la Comisión ha señalado tras examinar los informes anuales presentados por los contratistas hasta la fecha. Los datos financieros específicos (de carácter confidencial) sobre los que se han basado las conclusiones que se presentan a continuación se pondrán a disposición de la Comisión en su próxima reunión en las condiciones habituales de confidencialidad.

9. Se observó que en algunos informes, el período a que se refería la información financiera no coincidía con el período relativo a las actividades¹. En otros resultaba difícil distinguir el período correspondiente a las actividades, del programa de actividades declarado². Estos factores a menudo dificultaban la evaluación de los gastos de exploración efectivos. También hubo ocasiones en que el gasto declarado se refería a una tarea no incluida en el programa de actividades³. De acuerdo con lo establecido en el Reglamento, el desglose certificado de los gastos debe referirse únicamente a los gastos de exploración realizados durante el año contable.

10. En ciertos casos se observó que, frente a lo indicado en el programa de actividades, se habían introducido ajustes en las actividades de exploración declaradas en los informes, con variaciones importantes en los gastos proyectados. La Comisión había recomendado que se indicara claramente en los informes anuales cualquier modificación del programa de trabajo y los gastos propuestos⁴. Esta

¹ Véase ISBA/8/LTC/2, párrs. 23, 26 y 87 y anexo; ISBA/11/LTC/4, párrs. 25 y 26; e ISBA/12/LTC/2, párrs. 3 y 51.

² Véase ISBA/9/LTC/2, párrs. 19, 38, 39, 42 y 44; ISBA/11/LTC/4, párrs. 53 y 58; e ISBA/13/LTC/4, párrs. 67 y 68.

³ Véase ISBA/9/LTC/2, párrs. 74, 81, 82, 86 y 95; e ISBA/10/LTC/3, párr. 76.

⁴ Véase ISBA/8/LTC/2, párr. 14; ISBA/10/LTC/3, párr. 22; ISBA/11/LTC/4, párrs. 9; 42, 61, 63, 69, 70 y 72; e ISBA/13/LTC/4, párr. 68.

recomendación no sólo responde a lo dispuesto en las cláusulas uniformes, sino que además es la única forma de garantizar que la Comisión pueda comparar los gastos declarados con las actividades de exploración revisadas.

11. La Comisión también observó que, cuando los contratistas declaraban haber realizado inversiones sustanciales en el diseño de sistemas de extracción de minerales o equipos de otro tipo y en actividades de exploración, ello había de reflejarse en los informes financieros, y los gastos debían estar directamente relacionados con las técnicas que se hubieran ensayado.

12. Algunos informes contenían estados financieros sin desglose de gastos; en otros, los desgloses de los gastos o las certificaciones no reunían los requisitos de forma exigidos por el Reglamento⁵. El desglose por partidas de los gastos debía ser lo bastante detallado como para identificar los costos que pudieran considerarse gastos de exploración efectivos y directos. En la lista del contenido normalizado de los informes anuales se sugería, por ejemplo, que el desglose detallado de los gastos indicase los días asignados a los cruceros y el número de estaciones de muestreo⁶.

13. En algunos informes, el estado financiero no aparecía debidamente firmado o certificado (bien por una firma debidamente acreditada de contadores públicos o, si el contratista era un Estado o una empresa estatal, por el Estado patrocinador⁷). En varios casos en que no se había presentado un estado financiero oficial, se pidió al contratista que indicase cuándo se expediría el certificado y que lo presentara más adelante sin demora⁸.

III. Análisis y recomendaciones

14. Como punto de partida de cualquier recomendación orientativa, la Comisión quizás desee recomendar a los contratistas que lleven sus registros financieros y presenten sus informes al respecto conforme a los principios contables pertinentes internacionalmente aceptados. Esta recomendación responde a lo dispuesto en las cláusulas 9 y 10 del anexo 4 del Reglamento, que se refieren a la necesidad de mantener y presentar toda la información financiera “conforme a los principios contables internacionalmente aceptados”.

15. Aunque tales principios no se definen en el Reglamento, una de las fuentes generalmente aceptadas de normas contables es la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad, órgano independiente encargado de impulsar y promover la aplicación a nivel mundial de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) (conocidas antes de 2001 como Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)). Las NIIF se elaboran tras un proceso internacional de consultas en el que participan personas y organizaciones interesadas de todo el mundo, y con el apoyo de un consejo asesor externo, el Comité Asesor de Normas. También existe un Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información

⁵ Véase ISBA/8/LTC/2, párrs. 43, 46, 63 y 66; ISBA/9/LTC/2, párr. 69, 95 y 98; ISBA/10/LTC/3, párrs. 64, 67 y 68; e ISBA/11/LTC/4, párrs. 58 y 59, 61 y 62.

⁶ Véase ISBA/8/LTC/2, anexo.

⁷ Véase ISBA/8/LTC/2, párrs. 23, 26, 33, 36, 43 y 46; ISBA/9/LTC/2, párrs. 45 y 72; e ISBA/12/LTC/2, párrs. 3, 41 y 43.

⁸ Véase ISBA/9/LTC/2, párrs. 32, 33, 76 y 87; ISBA/10/LTC/3, párrs. 12, 54 y 57; ISBA/11/LTC/4, párrs. 16 y 50; e ISBA/13/LTC/4, párrs. 41 y 66.

Financiera, encargado de formular directrices para promover prácticas uniformes. Hay dos normas que son especialmente pertinentes para la cuestión que la Comisión tiene ante sí.

16. En la NIC 1 se sientan las bases de la presentación de los estados financieros generales para garantizar que sean comparables tanto con estados financieros de ejercicios anteriores de una misma entidad como con los estados de otras entidades. En ella se establecen requisitos generales para la presentación de los estados, directrices sobre su estructura y sus contenidos mínimos. La NIIF 6, publicada en 2004, regula la presentación de los gastos asociados con la exploración y la evaluación de recursos minerales. Esa norma que entró en vigor el 1° de enero de 2006, se aplica a todos los gastos realizados por entidades en el contexto de la exploración y la evaluación de los recursos minerales (por ejemplo el petróleo, el gas natural, los minerales y otros recursos no renovables similares). Las actividades previstas abarcan la búsqueda de recursos minerales y la determinación de la factibilidad técnica y la viabilidad comercial de las labores de extracción. La norma no incluye los gastos generados antes de que la entidad haya obtenido el derecho de explorar una zona (lo que, según el Reglamento, se consideraría prospección) ni los que surjan una vez que se haya acreditado la factibilidad técnica y la viabilidad comercial de la extracción de recursos minerales.

17. La Comisión quizás desee aclarar también el procedimiento para certificar los estados financieros, requiriendo al menos que los contratistas especifiquen qué entidad nacional es competente para expedir la certificación oportuna.

18. Según se estipula en el anexo 4 del Reglamento, dentro del apartado c) de la cláusula 10.2, los gastos declarados deben estar relacionados exclusivamente con los costos efectivos y directos de la exploración. Este requisito puede descomponerse en tres elementos diferentes pero acumulativos.

19. De conformidad con el apartado b) del párrafo 3 del artículo 1 del Reglamento, por exploración se entiende la búsqueda de yacimientos de nódulos polimetálicos en la Zona, el ensayo de sistemas y equipos de extracción, instalaciones de extracción y sistemas de transporte y la realización de estudios de los factores ambientales, técnicos, económicos y comerciales y otros factores apropiados que haya que tener en cuenta en la explotación. Además, en cuanto a la duración de las actividades de exploración, en el inciso ii) del apartado b) del párrafo 2 de su artículo 17, el anexo III de la Convención especifica que dicha duración debería ser suficiente “para permitir un estudio detenido del área determinada, el diseño y la construcción del equipo de extracción de minerales para el área, y el diseño y la construcción de instalaciones de tratamiento de pequeño y mediano tamaño destinadas a ensayar sistemas de extracción y tratamiento de minerales”. En consecuencia, puede concluirse que los costos directamente asociados a la exploración deben ser los comprendidos en la lista de actividades que definen el concepto de “exploración”.

20. Para definir los gastos de inversión del contratista también cabe remitirse al anexo III, que en el apartado h) del párrafo 6 de su artículo 13 se refiere a los gastos “efectuados antes del comienzo de la producción comercial que se relacionen directamente con el desarrollo de la capacidad de producción del área objeto del contrato y con actividades conexas con las operaciones realizadas en virtud del contrato [...] de conformidad con principios contables generalmente reconocidos, incluidos, entre otros, los gastos por concepto de maquinaria, equipo, buques, instalaciones de tratamiento, construcción, edificios, terrenos, caminos, prospección

y exploración del área objeto del contrato, investigación y desarrollo, intereses, arrendamiento, licencias y derechos”. Este precepto es útil al referirse a una fase anterior a la producción comercial, que tiene lugar después de que “termine la etapa de exploración y comience la de explotación” (anexo III, artículo 17 2) c)).

21. En segundo lugar, los gastos deben ser efectivos, es decir deben haberse efectuado realmente y no ser meramente teóricos, estimados o proyectados. Desde un punto de vista temporal, los gastos efectivos deben haberse realizado durante el ejercicio sobre el que se informa. En consecuencia, quedan excluidos los relativos a actividades de exploración pasadas o futuras. Los gastos efectivos pueden diferir de los proyectados, pero los motivos de las variaciones deben explicarse en el informe. A menos que se produzcan circunstancias impredecibles, tales variaciones, en caso de existir (por ejemplo a causa de fluctuaciones en los tipos de cambio de las divisas) no deben ser sustanciales. Además, en virtud de las cláusulas uniformes (anexo 4, cláusula 4.2), el contratista debe realizar cada año de vigencia del contrato gastos de un monto no inferior al indicado en el programa de actividades convenido por las partes o en una modificación introducida de común acuerdo.

22. El tercer requisito de los gastos efectivos es la necesidad de que presenten una conexión directa con las labores de exploración emprendidas de conformidad con el programa de trabajo previsto en el contrato. Este requisito, que excluye por tanto las exploraciones auxiliares o conexas, encuentra precedentes en la legislación sobre actividades mineras en tierra firme⁹. Además, en el apartado c) del párrafo 2 de su artículo 17, el anexo III de la Convención proporciona orientaciones útiles para el análisis al establecer las normas de cumplimiento. Este precepto exige que los gastos periódicos “guarden una relación razonable con la dimensión del área abarcada por el plan de trabajo”; dichos gastos serían los que “cabría esperar de un operador de buena fe que se propusiera iniciar la producción comercial en el área dentro del plazo fijado por la Autoridad”.

23. A la luz de las consideraciones expuestas en el presente documento, la Comisión quizás desee formular recomendaciones para orientar a los contratistas con respecto a la presentación de información financiera. En este contexto, se ha elaborado un proyecto de recomendaciones (véase documento ISBA/15/LTC/WP.1) para su examen por la Comisión en el 15º período de sesiones.

⁹ Por ejemplo, en el estado australiano de Victoria, el monto de las subvenciones del programa Rediscover Victoria Drilling (RVD) se calcula exclusivamente sobre la base de los gastos directos de perforación, sin tener en cuenta los servicios auxiliares o conexos de exploración, tales como los costos administrativos, los costos de transporte de las perforadoras o los geoquímicos, geofísicos, de laboratorio, jurídicos o de acceso a los terrenos (véase <http://www.dpi.vic.gov.au>).