

Divulgación de contratos en el sector de los recursos naturales

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

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

I. ¿Por qué divulgar los contratos?

Los contratos entre las empresas de recursos y los gobiernos son documentos fundamentales que establecen los términos clave del acuerdo en las inversiones petroleras, gasíferas y mineras. Entre otros aspectos, los contratos pueden incluir información sobre los términos fiscales del proyecto, el contenido local, el impacto ambiental, la infraestructura y el tiempo de producción; información que es crucial para que los ciudadanos comprendan, controlen y responsabilicen a sus gobiernos e inversores por sus obligaciones. Además, esta divulgación ayuda a asegurar enfoques participativos que benefician el intercambio.

Desde una perspectiva comercial, tanto el gobierno como los inversores se benefician de la divulgación de contratos, ya que promueve convenios equilibrados. Esto puede conducir a: (a) un incremento en la estabilidad de la inversión, (b) una mejora en la recolección de ingresos y en la previsión, y (c) un riesgo reducido de conflicto y pérdida de licencias sociales para operar.

A niveles de análisis más profundos, **la divulgación de contratos puede ayudar a abordar déficits de confianza graves en el sector de los recursos naturales y cultivar una atmósfera de cooperación entre aquellos profundamente interesados en el éxito de, e impactados por, las operaciones extractivas: los gobiernos, las empresas y las comunidades.** La divulgación ayuda a fijar expectativas realistas para todos los partícipes, lo que, en última instancia, minimiza la posibilidad de un conflicto. A su vez, reduce las oportunidades de corrupción y desviación de dineros.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una oportunidad para que los gobiernos mejoren su compromiso hacia la transparencia contractual por medio de compromisos en torno a la divulgación proactiva de contratos petroleros, gasíferos y mineros. Este resumen tiene por objeto ofrecer una visión general de las prácticas y los estándares actuales y delinear ejemplos concretos de divulgación de contratos actualmente en curso.

II. Prácticas y Estándares de divulgación de contratos

La divulgación de contratos está ganando terreno rápidamente en las políticas internacionales y de los países como parte de sus “mejores prácticas” en el sector de los recursos naturales. También está

ganando aceptación dentro de los círculos de las empresas.

Estándares internacionales

Instituciones internacionales: Tanto el [Fondo Monetario Internacional](#)¹ como el Banco Mundial recomendaron una contratación abierta como parte de las buenas prácticas. Organizaciones de finanzas internacionales, entre ellas la [Corporación de Finanzas Internacional](#)² y el [Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo](#)³ requieren una transparencia contractual en los préstamos otorgados para proyectos de industrias extractivas.

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI): El EITI alienta la divulgación pública de “los contratos y las licencias que establecen las condiciones asociadas a la explotación de petróleo, gas y minerales”. Asimismo, el EITI requiere la inclusión de políticas gubernamentales respecto de la divulgación de contratos y licencias que guían la exploración de petróleo, gas y minerales en sus informes.

Prácticas de los países

Publicación de contratos: Hay **más de 25 países que publican sus contratos**.⁴ Los países pueden exigir la divulgación en sus Constituciones (ej. Nigeria, Filipinas, República Africana Central, Guinea), en su legislación (ej. República del Congo, Liberia, Tanzania) o por decreto (ej. RDC) No obstante, el respaldo legal no siempre es necesario. En los casos en los que los acuerdos confidenciales no impiden la divulgación de contratos, la publicación de contratos puede lograrse luego de un simple acuerdo entre los participantes que trabajan en la industria extractiva.

Sitios de internet para la divulgación: **Con el fin de permitir el acceso público a los convenios, varios países crearon bases de datos en línea para sus contratos y licencias**, como se puede observar en el siguiente cuadro: Para los países que desean crear un sitio de internet para la divulgación de información, el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) está apoyando la extensión de los sitios de internet de estos países, los cuales exhiben los contratos en un formato legible en computadoras (el mejor estándar de base abierta), lo cual permite la búsqueda de términos dentro y a través de los contratos.

País	Portal de datos
Guinea	http://www.contratsminiersguinee.org/
Liberia	http://www.leiti.org.lr/contracts-and-concessions.html
República del Congo	http://www.itie-congo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=127
Filipinas	http://contracts.ph-eiti.org/

Por medio de legislación: **Algunos países, como el Reino Unido⁵ Estados Unidos⁶ y Noruega,⁷ normalizan los términos y las condiciones de las inversiones petroleras y mineras al integrar dichas condiciones en sus leyes correspondientes.** Como resultado, los términos de la inversión están expresados de manera transparente en la legislación y el contrato delinea solo información básica, tal como la ubicación geográfica de la operación. De esta manera, los términos que se dejan librados a la negociación son reducidos y hay oportunidades escasas o nulas para desviarse de los términos contenidos en la ley, la regulación o el acuerdo modelo. Cuando los términos se normalizan y la discreción se limita, los gobiernos tienen poco incentivo para mantener contratos opacos, puesto que cada proyecto está regido por un conjunto de reglas de aplicación general. Este enfoque, que puede, de todos modos, ser

desafiante en cuanto a la flexibilidad que ofrece a las partes, puede ser útil para estados productores emergentes.

Sector privado

Si bien los contratos han sido publicados como respuesta a políticas de publicación de contratos de los países o reglas de divulgación del mercado de cambios, un número de empresas, tales como **Rio Tinto, Tullow Oil, y Kosmos Energy ha liderado la causa en favor de la transparencia contractual para construir la confianza y mejorar sus licencias sociales para operar.**

III. Compromisos de la AGA sobre divulgación de contratos

Varios países de la AGA ya han incorporado compromisos de divulgación de contratos en sus planes de acción respectivos. El alcance de lo que se publica difiere en que: algunos eligen divulgar contratos relacionados con la extracción del recurso, mientras que otros optan también por divulgar información que conduce a la ejecución del contrato relevante. Independientemente del alcance la información que se divulgue, se pueden tomar como guía las siguientes recomendaciones:

- a. Utilizar iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, tales como el EITI y la AGA, o iniciativas regionales como *Africa Mining Vision*, como plataforma para la discusión sobre divulgación de contratos.** Los países deberían recurrir a estos espacios como oportunidades para acercar a todos los partícipes, incluyendo los inversores y las comunidades, a la mesa de negociaciones para afrontar los temas alrededor de la divulgación.
- b. Crear un repositorio en línea de contratos relacionados con los recursos naturales,** tal como en las Filipinas, Guinea, Liberia y la República del Congo, o con el respaldo de organizaciones como el NRG. Una vez publicados, los contratos entregados al dominio público pueden alojarse en repositorios en línea de contratos, tales como ResourceContracts.org.
- c. Publicar datos y contratos durante cada etapa de las rondas de licitación para el otorgamiento de contratos petroleros,** tal como en México. México ha reformulado su sector petrolero y gasífero, y consagrado la transparencia en su legislación y contratos. Como resultado, la información se pone a disposición del público desde el momento en que el gobierno convoca a [licitaciones](#)⁸ para la extracción de petróleo. También se les requiere a las partes que divulguen información relacionada con los ingresos, la cual permite el control de las obligaciones fiscales.
- d. Utilizar la divulgación para controlar el procedimiento de otorgación de licencias,** como en Liberia. Liberia se ha comprometido a conducir [auditorías de procesos de otorgación poscontractuales](#)⁹ de contratos, concesiones y licencias celebradas por el gobierno en los sectores mineros, forestales y agricultores dentro de un determinado periodo de tiempo.

Para ayudar a que la información contractual sea más útil y accesible a los gobiernos, la sociedad civil y los inversores, los países puede considerar recurrir a [Open Contracting Data Standard](#),¹⁰ una herramienta de fácil uso y flexible, que estructura la información sobre los contratos de los gobiernos y describe qué, cuándo y cómo divulgar datos y documentos asociados en las diferentes etapas de los procesos contractuales.

RECURSOS

- Para una discusión sobre los argumentos en contra de la transparencia, consulte el [reader on contract transparency](#)¹¹ de la NRGÍ.
- Para comprender las cláusulas de los contratos extractivos, consulte [How to Read an Oil Contract](#)¹² y [How to Read a Mining Contract](#).¹³ Para una discusión sobre cómo lograron México y Filipinas la divulgación de contratos, escuche el seminario del grupo de trabajo [aquí](#).¹⁴
- Para herramientas que ayuden a medir cómo las leyes y prácticas ambientales participativas y abiertas funcionan en 70 países, consulte el [Environmental Democracy Index](#).¹⁵
- Para una estimación de la calidad de gobernanza en los sectores petroleros, gasíferos y mineros en 58 países, consulte el [Resource Governance Index](#).¹⁶

ACERCA DE OPENNESS IN NATURAL RESOURCES WORKING GROUP

El [OGP Openness in Natural Resource Working Group](#),²¹ dirigido de manera conjunta por los gobiernos de Indonesia y México, el [Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales](#)²² (NRGI) y el [Instituto de Recursos Internacionales](#)²³ (WRI), conforman una comunidad que promueve la creación e implementación de compromisos concretos y de alto impacto relacionados con los recursos naturales. Busca ser una plataforma para el intercambio de pares y un sitio seguro para la discusión entre las partes interesadas, quienes con más frecuencia de lo que se cree, se encuentran en lados opuestos de la discusión. Para un aprendizaje entre pares y apoyo, intercambio de ideas y discusiones fundadas en sus compromisos con los recursos naturales, contacte a los siguientes representantes del grupo de trabajo:

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

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

Artículos 1, 2, 4 <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

2) Párrafo 50

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7540778049a792dcb87efaa8c6a8312a/SP_English_2012.pdf?MOD=AJPERES

3) <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395236704433&pagename=EBRD%2FContent%2FHublet>

4) Próxima publicación: Las promesas son vacías, los contratos son la realidad, la transparencia es el orgullo (febrero de 2016)

5) https://itportal.decc.gov.uk/web_files/recent_licences/oglicences.htm

6) https://www.data.boem.gov/homepg/data_center/other/WebStore/pimaster.asp?appid=11

7) <http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=no>

8) <http://ronda1.gob.mx/>

9) <https://eiti.org/news/liberia-eiti-report-includes-first-eiti-should-be-paid-audit>

10) http://www.open-contracting.org/open_contracting_data_standards

11) http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Contract-Transparency.pdf

12) <http://openoil.net/understanding-oil-contracts/>

13) <https://eiti.org/files/mining-contracts-how-to-read-and-understand-them.pdf>

14) <http://worldbankva.adobeconnect.com/p447ptabrhy/>

15) <http://www.environmentaldemocracyindex.org/map>

16) <http://www.resourcegovernance.org/rgi>

17) <http://www.opengovpartnership.org/node/5717>

18) <http://www.resourcegovernance.org/>

19) <http://www.wri.org/>