



RESUMEN EJECUTIVO

Contrataciones abiertas para los derechos de petróleo, gas y minería: arrojar luz sobre las buenas prácticas

JUNIO DE 2018



Open
Contracting
Partnership



Natural
Resource
Governance
Institute

Resumen ejecutivo

De acuerdo con datos recientes, aumentar la transparencia y la participación del público en la contratación pública es una forma eficaz de forjar mejores contratos públicos, mejorar los servicios públicos, impedir el fraude y la corrupción, generar confianza y fomentar un entorno empresarial más competitivo.

Los contratos en los sectores del petróleo, gas y minería pueden llegar a valer miles de millones de dólares y extenderse por décadas. Sin embargo, es sorprendente que exista muy poca orientación sistemática para garantizar transparencia en la asignación y la gestión de los derechos para explorar y explotar esos recursos naturales. Este informe tiene por objeto abordar dicha deficiencia al arrojar luz sobre las buenas prácticas a nivel mundial que serán útiles para las autoridades de regulación, los organismos de supervisión y quienes promueven la transparencia, incluidos aquellos que trabajan para implementar la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) o desarrollar planes nacionales de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

Hasta ahora, solo unos pocos países han podido presentar información sobre los diversos elementos de la regulación en las industrias extractivas. La mayoría de la información no está reunida en un mismo lugar, sino que está dispersa en diferentes entidades. Además, a menudo emplea criterios para la presentación de los datos muy diferentes. Si se realizan declaraciones públicas, tienden a estar orientadas a las necesidades de la industria, sin tener muy en cuenta lo que los ciudadanos puedan desear o necesitar información con características diferentes para adquirir más conocimientos sobre la industria y contribuir a su mejor funcionamiento.

No tiene por qué ser de esta manera. Encontramos varios ejemplos de buenas prácticas aplicadas en diferentes partes del mundo en las que los enfoques más sistemáticos permitieron a los ciudadanos comprender mejor los procesos de asignación y gestión de los contratos o derechos y, llegado el caso, participar en la discusión de ellos. Estos esfuerzos no solo aumentaron la eficacia del Gobierno, sino también contribuyen a reforzar la participación de las empresas, la competencia y la confianza cívica. Si bien muchos de estos ejemplos proceden de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), también encontramos ejemplos de buenas prácticas en países que están en las fronteras del conocimiento sobre la exploración y producción de recursos, como el Líbano, Sierra Leona y Filipinas.

Recomendaciones

Los Gobiernos deberían adoptar un enfoque sistemático para aumentar la transparencia en todo el proceso de concesión de derechos de petróleo, gas y minería. Dicho enfoque debería abarcar todas las etapas del proceso de contratación, en particular, el proceso de planificación, asignación y concesión, así como la información sobre los términos contractuales y su cumplimiento.

Explicación del sistema y los actores involucrados

Los esfuerzos en favor de la transparencia se han enfocado, muy a menudo, en los resultados del proceso de asignación de derechos, en especial, la creación de registros para los sectores de petróleo y minería que aporten información básica sobre los derechos concedidos. Se ha prestado bastante menos atención a ayudar a que los ciudadanos entiendan los procesos reglamentarios y legales por medio de los cuales se otorgan los derechos, y a informar qué organismos y actores supervisan la concesión de los derechos sobre los recursos.

1 Utilizar información unificada para explicar todo el sistema de contratación. Los Gobiernos deberían desarrollar herramientas donde se expliquen todos los procesos reglamentarios relacionados con la contratación, la incorporación de la información procedente de diferentes organismos, en caso necesario, y su presentación de manera unificada. Ejemplos: sitio web de Common Ground, Nueva Gales del Sur (Australia); sitio web de Rondas Mexico, Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) (México).

2 Conciliar las necesidades de información de las empresas y los ciudadanos. La información debería ir dirigida a todos los posibles usuarios. Los Gobiernos deberían celebrar amplias consultas para evitar las situaciones donde la divulgación de información esté destinada exclusivamente a uno de los actores interesados. Ejemplos: Iniciativa Regulatory Excellence, Alberta Energy Regulator (AER) (Canadá).¹

3 Comunicar quiénes son los encargados de adoptar decisiones. Los Gobiernos deberían divulgar los nombres de los encargados de 1) la planificación y la elaboración de políticas sobre la asignación y ejecución de los contratos; 2) la aprobación de los contratos, incluidas las desviaciones importantes y 3) la supervisión del cumplimiento de estos contratos. Ejemplos: sección Public Zone del sitio web de la Oil and Gas Commission, Columbia Británica (Canadá); sitio web de Rondas Mexico, CNH (México).

Planificación

La etapa de planificación es fundamental para lograr el éxito. Las deficiencias en esta etapa pueden socavar las etapas posteriores, lo que llevaría a ocasionarles grandes pérdidas al Estado y sus ciudadanos desde el principio.

4 Divulgar información sobre las áreas que se abrirán a la contratación en la industria extractiva y por qué. Los Gobiernos deberían divulgar información sobre el proceso de decisión para seleccionar nuevas áreas destinadas a la actividad extractiva. Esta información debería abarcar los criterios para la adopción de decisiones, información sobre quiénes tomarán las decisiones, a quiénes se consultará, cómo y cuándo se harán las consultas, información sobre la decisión final, incluidos los fundamentos, así como claridad respecto de los límites de las áreas seleccionadas. Ejemplo: Noruega.

¹ Si bien el AER no participa en las decisiones de asignación de derechos, su marco reglamentario sigue siendo relevante para los organismos gubernamentales encargados de los procesos de asignación de derechos.

5 Conciliar los derechos sobre la superficie y el subsuelo, y las necesidades de sus usuarios. Los Gobiernos deberían emplear sistemas públicos, con licencia abierta y fáciles de usar para que todas las partes interesadas puedan identificar y conciliar las superposiciones que existan entre sus necesidades y derechos sobre la superficie y el subsuelo. Ejemplo: sitio web de Common Ground, Nueva Gales del Sur (Australia).

6 Explicar públicamente la elección entre los diferentes métodos de asignación y cómo se aplican en las distintas situaciones. Cuando los Gobiernos puedan elegir entre diferentes tipos de procesos, deberían publicar normas sobre qué enfoque de asignación se aplicará en un área determinada y explicar por qué seleccionaron un enfoque en particular. Esto debería incluir explicaciones de los argumentos, además de las leyes y reglamentos relevantes. Ejemplo: sitio web de Petroleum and Minerals (Nueva Zelanda).

Asignación y concesión de contratos y licencias

Si bien los procesos de asignación pueden ir desde rondas de licitación competitivas muy visibles hasta solicitudes habituales continuas no competitivas, en todos los casos, se exigen algunos requisitos de transparencia.

7 Comunicar cuanto antes que la asignación se está llevando a cabo. Los Gobiernos deberían asegurarse de que las comunicaciones se realicen cuanto antes, sean claras y estén dirigidas intencionalmente a las partes interesadas locales, no solo a los medios de comunicación internacionales del sector industrial. Ejemplo: CNH (México).

8 Publicar las reglas del juego. Los Gobiernos deberían publicar las normas generales del proceso, incluidos los plazos y los requisitos de solicitud; los criterios empleados para evaluar a las empresas, así como la información respecto de los procesos de apelación. Cuando estas normas estén distribuidas en documentos normativos que gestionan diferentes organismos, los encargados deberían reunir la información en un solo lugar. Ejemplos: subsección Minerals Permits del sitio web de Petroleum and Minerals (Nueva Zelanda); sitio web de Ronda Colombia 2014, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (Colombia); portal de información de la Norwegian Petroleum Directorate.

9 Divulgar quiénes pueden beneficiarse. Los Gobiernos deberían publicar los nombres de todas las empresas que solicitan los derechos, incluso durante la preselección. Los Gobiernos deberían, asimismo, divulgar información sobre los propietarios reales de las empresas y emplear esta información para evaluar a los solicitantes y detectar conflictos de intereses y riesgos de corrupción en el momento de la preselección o antes de la concesión. Ejemplo: Líbano (divulgación de información en la preselección), Norma de la EITI (información sobre los propietarios reales), Sierra Leona (utilización de la información sobre los propietarios efectivos en la concesión de licencias).

10 Divulgar el compromiso de las autoridades de regulación con las posibles empresas. Los Gobiernos deberían divulgar el compromiso de las autoridades de regulación con las posibles empresas, así como las consultas y aclaraciones. Ejemplos: sitio web de Ronda Colombia 2014, ANH (Colombia); sitio web de Rondas Mexico, CNH (México).

11 Llevar a cabo y divulgar los procesos de consulta. Los Gobiernos y las empresas deberían divulgar información sobre los procesos de consulta con las comunidades referidos a la concesión de derechos, en especial, a cuestiones que competen a las comunidades, incluidos los acuerdos de desarrollo comunitario. Ejemplos: Territorio del Norte (Australia); Filipinas; Perú; Chile.

12 Divulgar los resultados de la asignación. Los Gobiernos deberían divulgar información básica sobre las concesiones, idealmente junto con información que justifique por qué y cómo se tomaron determinadas decisiones. Ejemplos: Zambia; CNH (México); AER (Canadá).

El contrato

Los contratos, licencias o permisos establecen los términos y condiciones asociados con el derecho de explorar o explotar los recursos naturales. La transparencia de estos términos es fundamental.

13 Divulgar los contratos. Los Gobiernos deberían divulgar el texto completo del contrato principal de cada proyecto, así como los anexos y las enmiendas. Deberían compararlo con otros estudios, aprobaciones, permisos y acuerdos complementarios afines que puedan agregar otros derechos u obligaciones en un proyecto extractivo. Sería ideal que esto aporte diferente información y procesos para que sea útil. Ejemplos: sitio web de Rondas Mexico, CNH (México); Filipinas; Sierra Leona; República Democrática del Congo (RDC); Guinea; Mongolia.

Ejecución

Durante la etapa de ejecución, es importante facilitar información accesible y oportuna, desglosada por proyecto extractivo, para corroborar si el Gobierno y las empresas cumplen con las normas.

14 Divulgar las inversiones, producción y reservas. Los Gobiernos deberían divulgar con regularidad información actualizada sobre las reservas, las inversiones, la exploración y la producción de cada proyecto. Ejemplo: “FactPages” (páginas de datos) de la Norwegian Petroleum Directorate.

15 Divulgar los ingresos y beneficios. Los Gobiernos deberían divulgar información sobre cada proyecto de acuerdo con los requisitos de la iniciativa para la transparencia EITI, idealmente incorporada en los sistemas gubernamentales, en lugar de presentar informes independientes. Esta información debería incluir los flujos de pagos y beneficios desglosados a un nivel que sea pertinente para los ciudadanos. Ejemplo: GoSL Online Repository, Sierra Leona.

16 Hacer un seguimiento del cumplimiento de los contratos y divulgar información al respecto. Los Gobiernos deberían publicar información sobre los resultados comerciales, sociales y ambientales de cada proyecto en relación con las normas de los proyectos para hacer un seguimiento del cumplimiento. Ejemplos: AER (Canadá); CNH (México).

Contratación abierta para entender los derechos sobre el petróleo, gas y minería

La transparencia en la asignación y la gestión de los derechos de petróleo, gas y minería puede reforzar el compromiso, la competencia y la confianza ciudadana en la industria. Las siguientes recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas demuestran cómo los Gobiernos están marcando la diferencia.



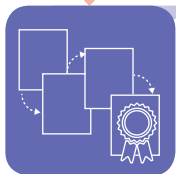
TENER UNA VISIÓN GLOBAL

Para quienes no comprenden los procesos jurídicos y regulatorios generales y los participantes encargados de supervisar el otorgamiento de los derechos sobre los recursos, la información puede parecer confusa.



PLANIFICACIÓN

Las deficiencias en la planificación pueden poner en riesgo toda la cadena de contratación y, como consecuencia, ocasionar grandes pérdidas en el futuro.



ASIGNACIÓN Y CONCESIÓN

Los procesos de asignación pueden ir desde rondas de licitación competitivas muy transparentes hasta solicitudes de concesión rutinarias no competitivas. En todos los casos, se exigen algunos requisitos básicos de transparencia.

7

Comunicar temprano que el proceso de asignación se está llevando a cabo.

Asegurarse de que las comunicaciones se realicen oportunamente, sean claras y estén dirigidas también a los interesados locales, no solo a los medios de comunicación internacionales del sector industrial.



Ejemplo: CNH (México).

8

Publicar las reglas del juego.

Publicar las normas generales del proceso, incluidos los plazos, los requisitos de solicitud y los criterios empleados para evaluar a las empresas.



Ejemplos: subsección Minerals Permits del sitio web de Petroleum and Minerals, Nueva Zelanda; sitio web de Ronda Colombia 2014, ANH de Colombia; portal de información de la Norwegian Petroleum Directorate.



EL CONTRATO

La transparencia de los contratos, las concesiones, o los permisos es fundamental porque estos documentos establecen los términos y condiciones vinculados al derecho de explorar o explotar los recursos naturales.

13

Divulgar los contratos.

Para cada proyecto, divulgar el texto completo del acuerdo principal, así como los anexos y las enmiendas, y vincularlos con acuerdos, permisos, aprobaciones y estudios relacionados.



Ejemplos: sitio web de Ronda Mexico, CNH de México; Filipinas; Sierra Leona; RDC; Guinea; Mongolia.



1

Utilizar información unificada para explicar todo el sistema de contratación.

Reunir información, a menudo de diferentes fuentes, para explicar las diferentes normas, procesos y actores involucrados, y cómo se relacionan entre sí.



Ejemplos: sitio web de CommonGround, Nueva Gales del Sur.

2

Conciliar las necesidades de información de las empresas y los ciudadanos.

Celebrar amplias consultas para evitar las situaciones donde la divulgación de información está destinada mayoritariamente a un grupo de partes interesadas.



Ejemplo: Iniciativa Regulatory Excellence, Alberta Energy Regulator. (Canadá)

3

Comunicar quiénes son los encargados de adoptar decisiones.

Divulgar la identidad de los encargados de adoptar decisiones responsables en cada etapa del proceso de contratación.



Ejemplos: sección Public Zone del sitio web de la Oil and Gas Commission, Columbia Británica (Canadá); sitio web de Rondas Mexico, CNH de México.

4

Divulgar información sobre las áreas geográficas que se abrirán a la contratación en la industria extractiva y por qué.

Divulgar información sobre el proceso para decidir si se abrirán nuevas áreas a la actividad extractiva, así como ofrecer claridad respecto de los límites de dichas áreas.



Ejemplo: Noruega.

5

Conciliar los derechos sobre el suelo y el subsuelo, y las necesidades de sus usuarios.

Permitir a todas las partes interesadas identificar y conciliar las superposiciones que existan entre sus necesidades y derechos sobre el suelo y el subsuelo.



Ejemplo: sitio web de CommonGround, Nueva Gales del Sur.

6

Explicar públicamente la elección entre los diferentes métodos de asignación y cómo se aplican en las distintas situaciones.

En caso de que puedan emplearse varios tipos de procesos de asignación, aclarar qué método de asignación se implementa en un área determinada.



Ejemplo: sitio web de Petroleum and Minerals, Nueva Zelanda.

9

Divulgar quiénes podrían beneficiarse.

Publicar los nombres de todas las empresas que solicitan derechos, así como la información sobre sus propietarios reales. Esto debería utilizarse para evaluar a los solicitantes y detectar conflictos de intereses y riesgos de corrupción.



Ejemplos: Sierra Leona; Líbano.

10

Revelar compromisos del regulador con las posibles empresas.

Divulgar los compromisos de las autoridades de regulación con las posibles empresas, así como las consultas y aclaraciones.



Ejemplos: sitio web de Ronda Colombia, ANH de Colombia; sitio web de Rondas Mexico, CNH de México.

11

Llevar a cabo y divulgar los procesos consultivos con las comunidades.

Divulgar información sobre los procesos consultivos con las comunidades respecto de la concesión de derechos.



Ejemplos: Territorio del Norte, Australia; Filipinas; Perú; Chile.

12

Divulgar los resultados de la asignación.

Divulgar información detallada importante sobre las concesiones, idealmente junto con información que justifique por qué y cómo se tomaron determinadas decisiones.



Ejemplos: Zambia; CNH de México; Alberta Energy Regulator.

14

EJECUCIÓN

Se requiere divulgar la información sobre la implementación desglosada por proyecto extractivo para que el Gobierno realice el análisis pertinente y las empresas cumplan con las normas.

Divulgar las inversiones, producción y reservas.

Divulgar con regularidad información actualizada sobre las reservas, las inversiones, la exploración y la producción proyecto por proyecto.



Ejemplo: "FactPages" (páginas de datos) de la Norwegian Petroleum Directorate

15

Divulgar los ingresos y beneficios.

Presentar la información a nivel de proyecto en concordancia con los requisitos de EITI, idealmente incorporada en los sistemas gubernamentales en lugar de informes independientes, y con los flujos de pagos y beneficios desglosados a un nivel que sea relevante para los ciudadanos



Ejemplo: GoSL Online Repository, Sierra Leona.

16

Monitorear los contratos y divulgar información de cumplimiento.

Publicar datos de los proyectos sobre los resultados comerciales, sociales y ambientales en relación con las normas de los proyectos para hacer un seguimiento del cumplimiento.



Ejemplos: Alberta Energy Regulator; CNH de México



Open Contracting Partnership

The Open Contracting Partnership connects governments, civil society and business to open up and transform public contracting so that it is smarter, better and fairer.

Learn more at www.open-contracting.org



Natural Resource Governance Institute

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.

Learn more at www.resourcegovernance.org