



Extractive Industries
Transparency Initiative

INFORME SOBRE POLÍTICAS

LA CONVENIENCIA DE
LA TRANSPARENCIA
CONTRACTUAL

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Índice

Por qué es importante la transparencia contractual	4
Los beneficios de la transparencia contractual	5
Mitos frecuentes en torno a la transparencia contractual	6
La transparencia contractual como una regla general global	7
Requisitos del Estándar EITI	8
La legislación de la divulgación de los contratos en los países	9
La transparencia contractual en acción	10
Publicación y uso de los contratos	12

El presente informe ha sido publicado por:

Secretariado Internacional EITI
Rådhusgata 26, 0151 Oslo, Noruega
+47 222 00 800
secretariat@eiti.org

Última actualización: febrero de 2021

Por qué es importante la transparencia contractual

Los contratos, licencias y demás acuerdos afines son elementos importantes del marco legal de un país. En ellos se explican los derechos y obligaciones de todas las partes involucradas en la exploración y producción de petróleo, gas y minerales.

Al arrojar luz sobre las pautas y términos que rigen los proyectos extractivos, la transparencia contractual puede ayudar a evitar la corrupción y empoderar a los ciudadanos para que puedan evaluar si se están beneficiando de sus recursos. La publicación de los contratos visibiliza la cantidad de ingresos que se espera que reciban los gobiernos nacionales y subnacionales. Esta información puede ser crucial en contextos de rentas valiosas que se ven afectadas por la volatilidad de los mercados y las políticas de transición energética emergentes.

El Estándar EITI exige que los países implementadores divulguen todos los contratos y licencias otorgados o modificados a partir del 1 de enero de 2021. Este requisito es un reflejo de cómo la transparencia contractual se ha convertido en una regla general global en el sector extractivo en los últimos años.

Cuando los países del EITI asumen un compromiso hacia la transparencia contractual, aceptan divulgar públicamente el texto completo de todo contrato, licencia, concesión u otros acuerdos que rigen la explotación de recursos petrolíferos, gasíferos y minerales.

+ de 30

países del EITI han divulgado algunos o todos los contratos de minería, petróleo y gas



CRÉDITO DE LA FOTO: DOMINIK VANYI

Los beneficios de la transparencia contractual

16

empresas se han comprometido públicamente a apoyar la transparencia contractual



Beneficios para la ciudadanía

La transparencia contractual puede actuar como un potente antídoto contra la corrupción en los países ricos en recursos.

- La transparencia contractual ayuda a todas las partes a comprender los términos que rigen las actividades relativas al petróleo, el gas y la minería.
- Las comunidades afectadas por operaciones extractivas pueden saber cuántos ingresos se espera que aporten las empresas.
- Las comunidades pueden ver qué subsidios e incentivos fiscales se otorgan a las empresas.
- Los ciudadanos pueden comprender qué obligaciones se imponen a las empresas para que protejan a las comunidades y el ambiente, paguen contribuciones sociales o generen empleo en el ámbito local. Al conocer esta información, la ciudadanía puede monitorear si las empresas extractivas cumplen sus obligaciones.



Beneficios para las empresas

La publicación de las pautas y términos de los proyectos extractivos contribuye a la inversión responsable.

- Con la divulgación de los contratos, se vuelve más fácil para las empresas poder demostrar que cumplen con sus obligaciones financieras y sociales, y esto les ayuda a abordar los riesgos reputacionales.
- La divulgación de los términos contractuales favorece al diálogo abierto y basado en hechos, que puede generar confianza, disminuir los conflictos y reforzar la licencia social para operar de las empresas.



Beneficios para los gobiernos

La publicación de los términos de los contratos extractivos ayuda a los gobiernos a maximizar los ingresos procedentes del sector extractivo con vistas a satisfacer las necesidades de desarrollo.

- La divulgación de los contratos actúa como un incentivo para que los funcionarios gubernamentales negocien contratos justos con empresas de buena reputación, cuya redacción sea compatible con el marco legal de su país.
- La apertura de los contratos disuade a los funcionarios de celebrar acuerdos desventajosos o que resulten en beneficio personal.
- Los contratos abiertos pueden ser comparados, lo cual ayuda a generar un contexto de igualdad de condiciones para las empresas.
- Cuando los contratos se divulgan, resulta más fácil de aplicar. Todos los organismos y ministerios del gobierno tienen conocimiento de los términos contractuales y pueden colaborar de forma más efectiva con vistas a garantizar que dichos términos se mantengan. La aplicación precisa de las normas tributarias resulta más probable, lo cual contribuye a la movilización de recursos internos.

Mitos frecuentes en torno a la transparencia contractual

Mito	Respuesta
Los contratos son demasiado técnicos y complejos para que el público pueda comprenderlos.	Si bien es cierto que los contratos del sector extractivo no siempre resultan fáciles de interpretar, las organizaciones de la sociedad civil, las iniciativas para la rendición de cuentas y los medios de comunicación pueden actuar como intermediarios fiscalizándolos y explicándolos.
Los contratos no pueden divulgarse porque contienen información comercial sensible que podría perjudicar la competencia.	Los estudios realizados demuestran que los contratos muy rara vez contienen información comercial de carácter sensible. Además, no existe un consenso universal en cuanto a qué constituye información comercial sensible. Empresas tales Rio Tinto ¹ y Total ² han adoptado como postura que los temas jurídicos y comerciales se aborden cuando los gobiernos anfitriones deciden publicar los contratos.
La transparencia contractual hace que sea difícil para los gobiernos poder negociar buenos acuerdos.	La fiscalización pública y comercial actúa como un incentivo para que las partes celebren acuerdos sostenibles que conlleven a un contexto comercial más estable. Los gobiernos se encuentran mejor posicionados para negociar buenos acuerdos cuando tienen acceso a otros contratos más allá de los suyos. La publicación de los contratos puede reducir los riesgos de que se negocien contratos desviados de lo establecido en los marcos legales y fiscales.
Los contratos contienen cláusulas de confidencialidad que resultan insuperables e imposibles de abordar.	Según un informe de 2009 sobre los contratos de petróleo, gas y minería, la mayoría de las cláusulas de confidencialidad no aluden a los contratos ³ . Una posible solución sería solicitar a las partes de los contratos que firmen una exención de confidencialidad.
Los regímenes de licencias no exigen la divulgación de los contratos.	Algunas licencias pueden incluir términos específicos para proyectos puntuales que varíen de lo establecido en otros contratos. El Estándar EITI se aplica de igual forma a los regímenes de licencias. Es responsabilidad del país justificar cualquier afirmación de que no hay ninguna desviación respecto de los términos estándar.

La transparencia contractual como una norma global

Más de la mitad de los países implementadores del EITI han publicado con diferentes niveles de divulgación sus contratos de actividades extractivas. Diversas instituciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE, apoyan el principio de la transparencia contractual y reconocen sus beneficios.

Existe también un fuerte apoyo de foros del sector privado como el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) y The B Team, así como algunas de las principales instituciones financieras de desarrollo y organizaciones de gobernanza internacional como las Naciones Unidas y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Además, son cada vez más las empresas petroleras, gasísticas y mineras que respaldan la transparencia contractual⁴. Muchas de las empresas que apoyan al EITI han apoyado la transparencia contractual ya sea a través de prácticas de divulgación, políticas o declaraciones de apoyo; entre ellas cabe citar a BHP, BP, Equinor, Freeport-McMoRan, Kosmos, Newmont Rio Tinto, Shell, Total y Tullow.

“Creemos que la única forma de garantizar un contexto de igualdad de condiciones consiste en que los gobiernos divulguen los contratos (y que lo hagan de forma sistemática), ya sea a través de algún requisito del EITI o de la regulación estatal”.

**TOM BUTLER,
DIRECTOR EJECUTIVO
(CEO),
CONSEJO
INTERNACIONAL DE
MINERÍA Y METALES**



CRÉDITO DE LA FOTO: TULLOW OIL PLC

Requisitos del Estándar EITI

En el ámbito del Estándar EITI, la transparencia contractual se refiere a la divulgación del texto completo de todo contrato, licencia, concesión, acuerdo de producción compartida u otro acuerdo otorgado o celebrado por un gobierno, en donde se prevén los términos que rigen la explotación de recursos petrolíferos, gasíferos y minerales⁵. Esto incluye el texto completo de todo anexo, apéndice o cláusula adicional que establezca detalles pertinentes a los derechos de explotación o su ejecución, así como el texto completo de toda alteración o modificación de dichos documentos⁶.

Conforme al Requisito 2.4 del Estándar EITI, se requiere que los países implementadores:

- Declaren todo contrato y licencia otorgado, celebrado o modificado después del 1 de enero de 2021.
- Documenten la política gubernamental sobre divulgación de los contratos y licencias que rigen la exploración y la explotación de petróleo, gas y minerales. Esto incluye:
 - Describir si la legislación o la política gubernamental exige o prohíbe la divulgación de contratos y licencias
 - Explicar cualquier desviación de las políticas, si la hubiera
 - Explicar donde se encuentra cristalizada la política del gobierno
 - Documentar el debate del grupo multipartícipe sobre qué constituye la política gubernamental en materia de divulgación de contratos
 - Reformas pertinentes a la divulgación de contratos y licencias que estén previstas o en curso
 - Una reseña general de qué contratos y licencias se encuentran disponibles en forma pública, con una lista de todos los contratos y licencias vigentes acompañados de sus correspondientes enlaces
 - Explicar los obstáculos de naturaleza jurídica o práctica cuando no sea posible publicar los contratos

Se alienta a los países implementadores a divulgar públicamente todo contrato y licencia que establezca las condiciones para la explotación de petróleo, gas y minerales (que se haya celebrado antes de 2021).

Se espera que el grupo multipartícipe adopte y publique un plan para la divulgación de contratos con un plazo claro para su implementación y para el abordaje de todo obstáculo que impida realizar una divulgación exhaustiva. Este plan se integrará en los planes de trabajo correspondientes al año 2020 y siguientes.

La legislación de la divulgación de los contratos en los países

Los procesos del EITI están ayudando a los países a promover la divulgación de los contratos de muchas formas, entre ellas, mediante leyes que abarcan todo el sector. En el transcurso de los últimos diez años, la cantidad de países que adoptaron leyes que favorecen la divulgación ha aumentado significativamente, lo cual demuestra que la transparencia contractual se está volviendo una práctica más generalizada.

AFGANISTÁN: los contratos petroleros disponen que: “El Ministerio estará facultado a conservar una copia del presente Contrato en el Registro de Hidrocarburos, así como a publicar, mantener con acceso público y distribuir a las oficinas provinciales toda información e informes referentes al Contrato, documentos afines y al Contratista de conformidad con lo exigido por la Ley de Hidrocarburos....” El Gobierno ha procedido a publicar estos contratos.

REPÚBLICA DOMINICANA: República Dominicana incorporó a su legislación el requisito de que todos los actos y actividades de la “Administración Pública” se den a conocer públicamente. Esto incluye los contratos de minería.

MÉXICO: la legislación de México contiene normas orientadas específicamente a la divulgación de las explotaciones petroleras y gasísticas asignadas a la empresa de titularidad estatal Pemex, así como los contratos adjudicados a inversionistas privados del sector de los hidrocarburos.

MONGOLIA: el contrato referente a la mina más importante del país —la mina de cobre Oyu Tolgoi— establece en su cláusula 15.21 que “El presente Contrato deberá hacerse público”. El gobierno ha publicado tanto el contrato original de 2009 como su modificación de 2015.

UCRANIA: el ordenamiento jurídico de Ucrania ha sido objeto de desarrollos legislativos tendientes a armonizar su legislación con el Estándar EITI y la Directiva sobre Contabilidad de la UE. La Ley 2545-VIII prescribe la divulgación de los pagos a nivel de proyecto, los beneficiarios reales en última instancia de las empresas y los elementos “sustanciales” de los contratos relativos a la industria extractiva, tales como las obligaciones sociales, la construcción de infraestructura y los acuerdos de permuta.

Componentes clave de las leyes que exigen la divulgación de los contratos:



Alcance de los contratos/ licencias que deben divulgarse



Cuándo se deben divulgar



Formato del contrato divulgado



Medios de publicación



CRÉDITO DE LA FOTO:
EITI INTERNATIONAL SECRETARIAT

La transparencia contractual en acción

Referencias

Contratos de petróleo y gas

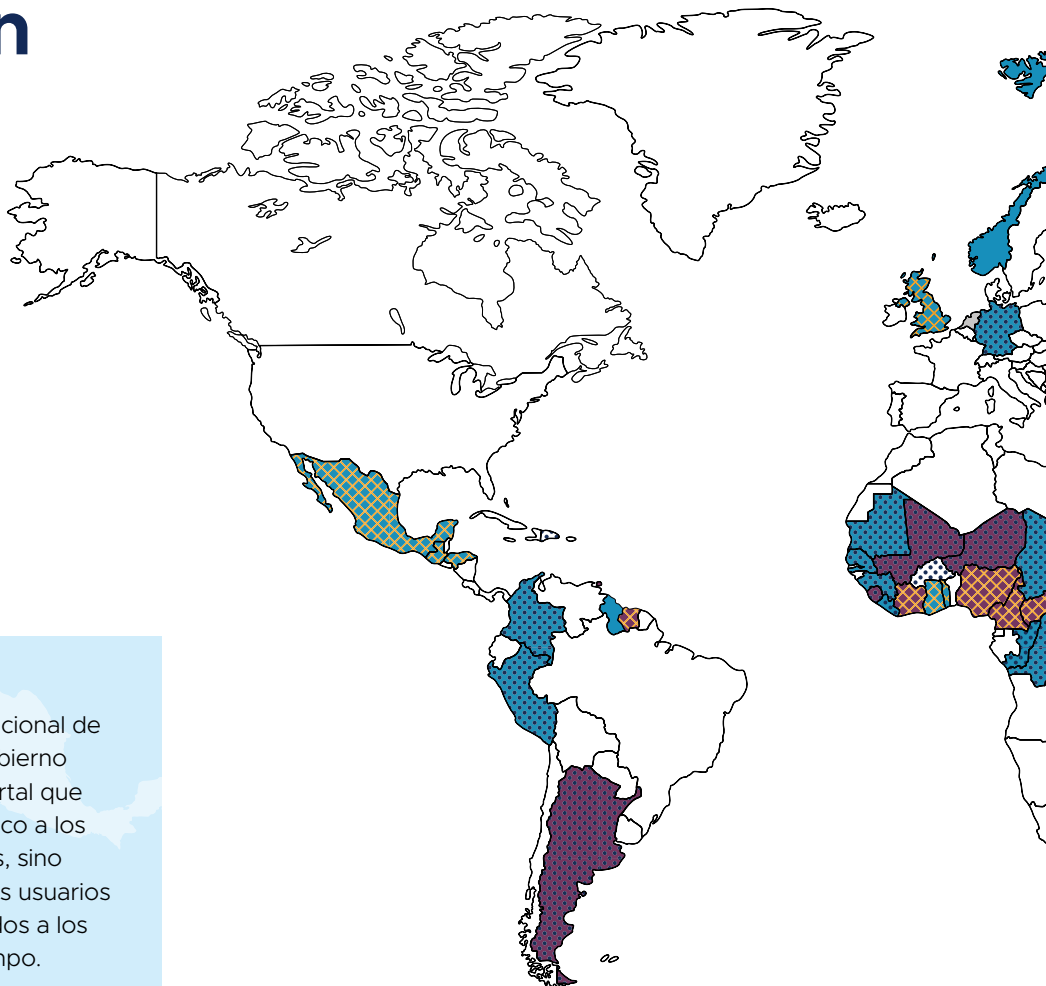
 Algunos/todos los contratos

 Ningún contrato

Contratos de minería

 Algunos/todos los contratos

 Ningún contrato



MÉXICO

A través de su Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), el Gobierno de México ha creado un portal que no solo ofrece acceso público a los contratos de petróleo y gas, sino que además permite que los usuarios vean los cambios introducidos a los contratos a lo largo del tiempo.

> rondasmexico.gob.mx

PERÚ

Perú divulga los contratos relativos al petróleo y el gas a través de un portal en línea de acceso público.

> perupetro.com.pe

UCRANIA

El Servicio Estatal de Geología y Subsuelos de Ucrania divulga públicamente los contratos relativos al subsuelo originados a partir del 2016.

> geo.gov.ua

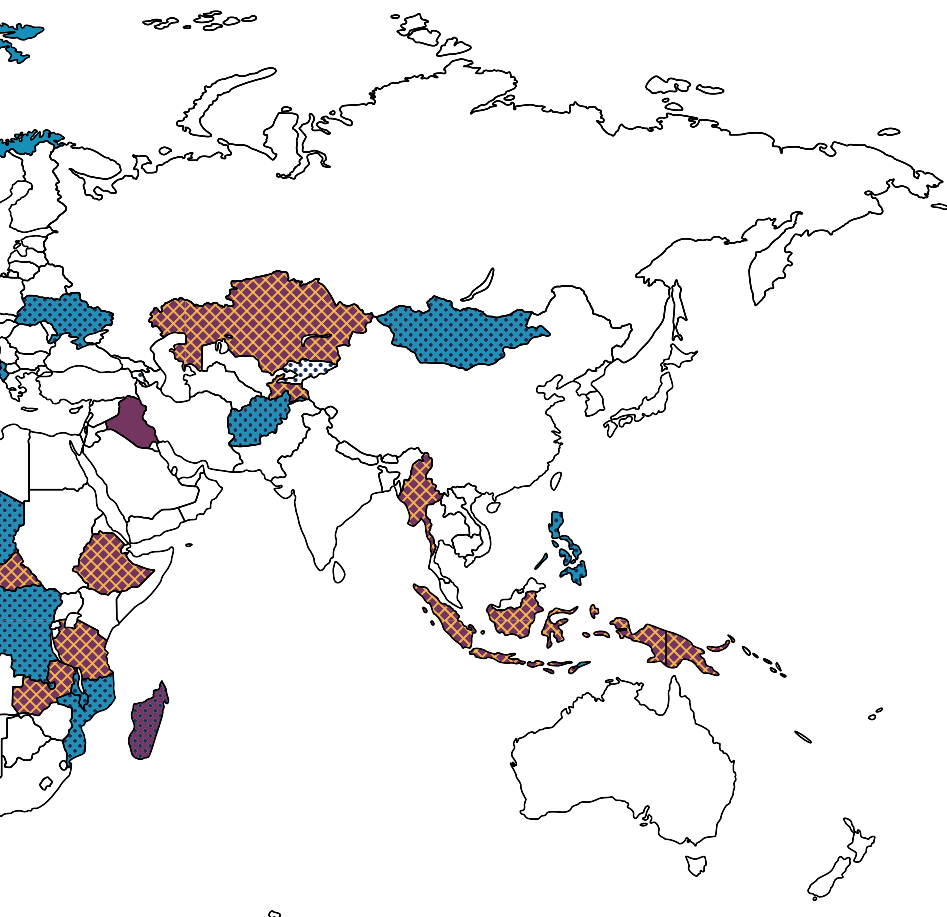
GHANA

El camino de Ghana hacia la divulgación de los contratos ha sido posible gracias a la suma de los esfuerzos de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil. En febrero de 2018, el gobierno puso en marcha un registro público en línea con 18 grandes contratos petroleros, en respuesta a los crecientes reclamos de transparencia contractual.

> ghanapetroleumregister.com

+ de 900

contratos de petróleo y minería han sido publicados en los países implementadores del EITI



ARMENIA

En 2017, Armenia modificó su Código de Subsuelos a efectos de exigir que los Ministerios publiquen los contratos de actividades extractivas; esta reforma recibió un amplio apoyo por parte del Grupo Multipartícipe del EITI de Armenia. Actualmente, es posible acceder a todos los contratos a través del sitio web del Ministerio de Infraestructura y Recursos Naturales.

> minenergy.am

FILIPINAS

En Filipinas, la organización de la sociedad civil que participa en el grupo multipartícipe (Bantay Kita) ha ayudado a los pueblos indígenas y las comunidades locales a entender y evaluar los contratos de minería. Esto ha empoderado a las partes interesadas de las zonas mineras para que puedan controlar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de las empresas, y ha servido de sustento a los debates en torno a proyectos de desarrollo locales.

> contracts-eiti.dof.gov.ph

CHAD

Dada su condición de Estado frágil, Chad carece de los recursos necesarios para publicar sistemáticamente en línea los contratos y las licencias. Pese a ello, el compromiso del gobierno, junto con el enfoque innovador y orientado a encontrar soluciones que puso en práctica el secretariado nacional, ha allanado el camino hacia la transparencia contractual. A raíz de un decreto de noviembre de 2019, EITI Chad recopiló los contratos actuales en formatos de datos abiertos, actualmente disponibles en línea.

> itie-tchad.org/mini-cadastre

Publicación y uso de los contratos

Los contratos públicos solo son realmente “públicos” si resultan fáciles de encontrar, recorrer, buscar y utilizar. Si los gobiernos no procuran mejorar el acceso para satisfacer estos criterios, es posible que el mayor nivel de divulgación no logre los resultados deseados.

El requisito del EITI relativo a la publicación de los contratos ofrece la oportunidad de pasar de las políticas a la práctica⁷. La publicación de los contratos resulta simple en lo que respecta a la tecnología y no exige un trabajo intensivo. Algunos países del EITI, como Armenia y México, publican los contratos del sector extractivo por medio de plataformas gubernamentales. Otros, como Ghana y Filipinas, los publican a través de portales de contratos específicos para dicho fin. Algunas empresas, además, publican los contratos en sus sitios web; tal es el caso, por ejemplo, de Kosmos, Rio Tinto y Tullow.

El uso de los contratos para sustentar los debates y fortalecer la rendición de cuentas

Los contratos aportan información valiosa a aquellas comunidades que desean conocer cómo los ingresos derivados de sus recursos van a parar a los gobiernos regionales o locales. Pueden analizarse y utilizarse para ayudar a los ciudadanos a entender y controlar el desempeño respecto de las obligaciones impuestas a las empresas, entre ellas, las medidas orientadas a proteger a las comunidades y el ambiente, pagar contribuciones sociales, generar empleo en el ámbito local o recurrir a proveedores locales.

GUYANA: Las organizaciones de la sociedad civil de Guyana han analizado los Contratos de Producción Compartida disponibles públicamente para plantear inquietudes en torno a las exenciones al impuesto sobre las ganancias de capital.

MALAUÍ: En Malauí, un informe elaborado en 2017 por organizaciones de la sociedad civil analizó los términos de los acuerdos de producción compartida divulgados y las [incongruencias con el Modelo de Acuerdo de Producción Compartida \(APC\)](#).

MOZAMBIQUE: En 2019, la sociedad civil de Mozambique realizó un [pronóstico independiente de los ingresos gubernamentales](#) utilizando los Contratos de Concesión de Exploración y Producción de 2006 de la cuenca de Rovuma que se habían divulgado⁸.

TANZANIA: PanAfrica Energy Tanzania ha utilizado sus [acuerdos de producción compartida previamente divulgados](#) para explicar los términos de su contrato y sus implicaciones a través de [un artículo público sobre preguntas frecuentes](#). Tanzania ha introducido una ley de divulgación de contratos.

+ de 30

contratos petroleros y mineros y otros documentos afines se encuentran disponibles en resourcecontracts.org, una base de datos ofrecida por el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI).

ESTUDIO DE CASO

México

De la reforma a la divulgación sistemática de los contratos

En 2013, México aprobó una reforma constitucional que, además de abrir el sector de los hidrocarburos a la inversión privada, incorporó fuertes medidas de transparencia que abarcan desde la adjudicación de licencias a las empresas hasta la recaudación y el seguimiento del uso de los ingresos.

El ente regulador del petróleo de México, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), ha acogido una [plataforma en línea](#) que divulga el texto completo de los contratos y los procedimientos, prácticas y documentación del control de los contratos y las licencias. Además, ha trabajado con el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) con el fin de identificar las mejores prácticas para la transparencia y la gestión de los contratos.

Con un abordaje sistemático de la divulgación de contratos, la plataforma permite que los usuarios vean los cambios introducidos en ellos a través del tiempo, y explica los procesos regulatorios en torno a las contrataciones. Allí se divulgan sistemáticamente los procesos de adjudicación, así como información sobre la implementación de las disposiciones contractuales, incluidos los pagos al Gobierno, los datos sobre producción y el contenido local. La transparencia del sector de los hidrocarburos se ve fortalecida gracias a la información adicional ofrecida por el Fondo Mexicano del Petróleo sobre la producción y los ingresos de los [contratos de petróleo y gas](#), detallada contrato por contrato.

+ de 110

acuerdos extractivos se dan a conocer a través del portal de contratos de México

ESTUDIO DE CASO

Guyana

De la divulgación pública al debate público

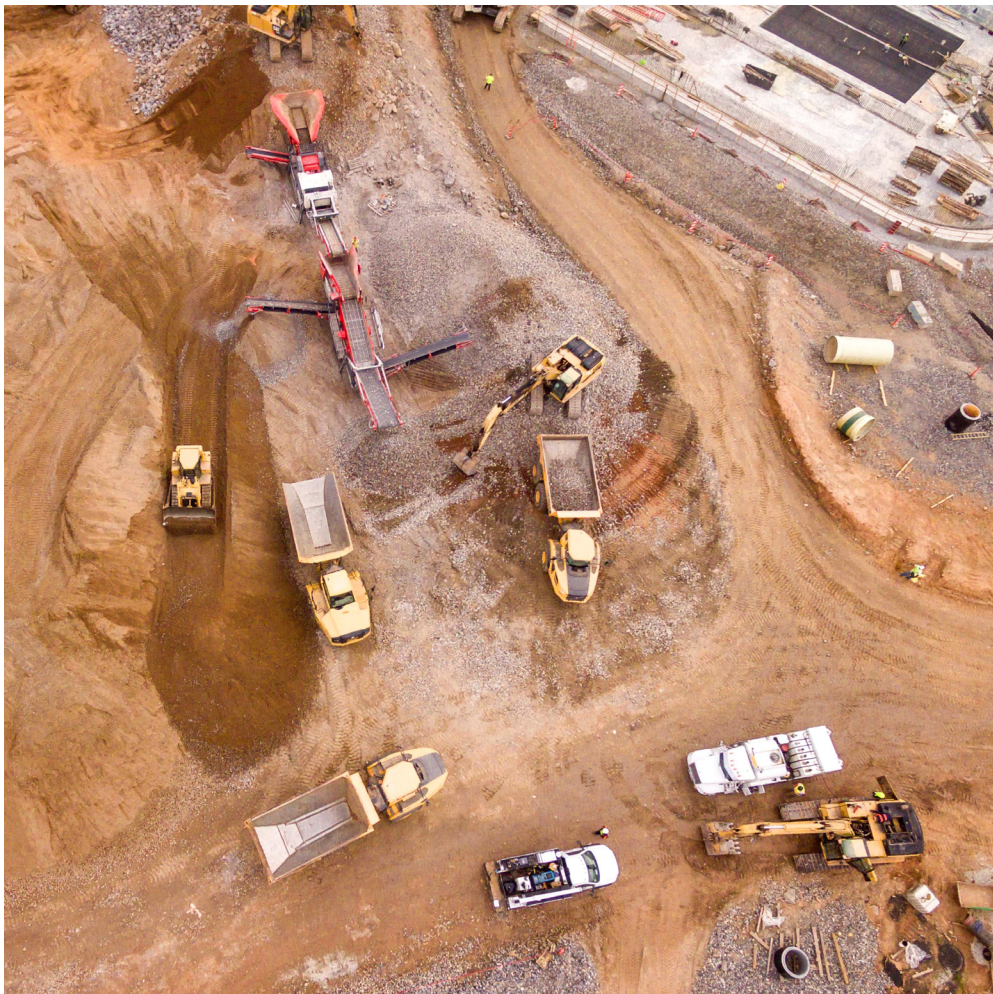
En junio de 2016, ExxonMobil confirmó el descubrimiento de renombre mundial de su pozo Liza-2, ubicado en el Bloque Stabroek, a unos 200 kilómetros de la costa de Guyana. Este descubrimiento es uno de los mayores hallazgos de petróleo crudo de todo el mundo en los últimos años.

Poco antes de que se confirmara este descubrimiento, se celebró un acuerdo de producción compartida (APC) entre el Gobierno, ExxonMobil, CNOOC International y Hess, que complementó el acuerdo de exploración previamente firmado por las partes. En diciembre de 2017, el Gobierno puso el acuerdo a disposición del público, un hecho que los ciudadanos consideraron un hito en la transparencia contractual.

La divulgación permitió que el público escudriñara y debatiera el acuerdo. Un [análisis realizado por OpenOil](#)⁹ calculó que el Gobierno recibiría USD 55.000 millones menos de lo que debería por la licencia de Stabroek, una conclusión que fue rebatida por Exxon. El Gobierno afirmó que el acuerdo no tenía por objeto únicamente términos fiscales, sino también “[cuestiones imperativas de carácter geopolítico y seguridad nacional \[que\] no podían ignorarse](#)”.

Notas finales

- 1 Véase el artículo sobre preguntas y respuestas con Rio Tinto (“Q&A with Rio Tinto”) en eti.org/blog/qa-with-rio-tinto
- 2 Véase el artículo sobre preguntas y respuestas con Total: la primera gran empresa en adoptar una política de transparencia contractual (“Q&A with Total: the first major to adopt contract transparency policy”) en eti.org/blog/qa-with-total-first-major-to-adopt-contract-transparency-policy
- 3 Rosenblum y Maples, Contracts Confidential, 23.
- 4 Véase el informe de Oxfam sobre la divulgación de contratos “Contract Disclosure Survey 2018” en oxfam.org/en/research/contract-disclosure-survey-2018.
- 5 Véase el Requisito EITI 2.4, en eti.org/document/eiti-standard-2019-r2-4.
- 6 Véase la Decisión del Consejo EITI N.º 2020-69/BC-295 en eti.org/board-decision/2020-69.
- 7 Véase la guía del EITI para la implementación del Requisito 2.4 sobre la divulgación de los contratos: eti.org/es/documento/nota-guia-7-sobre-transparencia-en-los-contratos-lista-verificacion
- 8 Véase el informe de Oxfam sobre los ingresos gubernamentales procedentes de Coral Flng, “Government Revenues From Coral Flng” oxfamamerica.org/explore/research-publications/government-revenues-coral-flng/
- 9 Véase el informe de OpenOil sobre el informe modelo y descriptivo de Guyana (“Guyana Model and Narrative Report”, openoil.net/portfolio/guyana-model-and-narrative-report)



CRÉDITO DE LA FOTO: SHANE MCLENDON





Extractive Industries
Transparency Initiative

Rådhusgata 26
0151 Oslo
Noruega

+47 222 00 800
secretariat@eiti.org
eiti.org

