

REQUISITO DEL EITI 2.2

Otorgamiento de
contratos y licencias

Nota guía

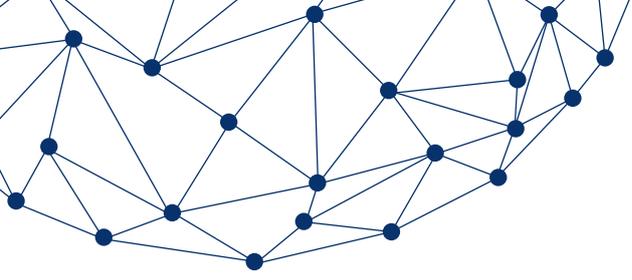
Esta nota ha sido publicada por el Secretariado Internacional del EITI para brindar orientación a los países implementadores acerca del cumplimiento de los requisitos del Estándar EITI. Se recomienda a los lectores consultar directamente el Estándar EITI, y ponerse en contacto con el Secretariado Internacional en caso de precisar cualquier aclaración adicional.

La información de contacto se encuentra disponible en www.eiti.org.

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

Contenido

Resumen ejecutivo	4
Resumen de los pasos	6
Requisito 2.2	8
Cómo implementar el Requisito 2.2	10
Paso 1: Establecer un entendimiento común del alcance de las divulgaciones y de los objetivos de las adjudicaciones y transferencias de licencias	10
Paso 2: Identificar y complementar las divulgaciones sobre otorgamientos y transferencias de contratos y licencias	14
Paso 3: Comparar los procedimientos de otorgamiento de licencias con la práctica	18
Paso 4: Tomar medidas para fortalecer las divulgaciones sistemáticas	21
Paso 5: Acordar recomendaciones para mejorar los procesos y las prácticas de concesión de licencias	23
Recursos adicionales	27



Resumen ejecutivo

Los gobiernos de la mayoría de los países ricos en recursos han establecido sistemas a fin de otorgar contratos y licencias a empresas para la exploración y explotación de petróleo, gas y minerales. A menudo, estos procedimientos de otorgamiento se definen en la legislación y los reglamentos públicos que establecen cómo y en qué términos se otorgan derechos a las empresas. Sin embargo, a veces estos procedimientos no son claros, lo que puede aumentar la corrupción y los riesgos de inversión y provocar pérdidas de ingresos tanto para los gobiernos como para las empresas.

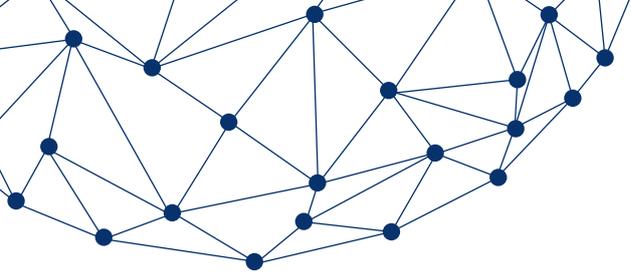
La información sobre los sistemas de otorgamiento de licencias permite a los ciudadanos acceder a información esencial sobre cómo se desarrollan y gestionan los recursos naturales del país. También es un primer paso para garantizar que las licencias no se obtengan a través de prácticas ineficientes o corruptas ni sean adquiridas por personas con conexiones políticas. En los casos en que haya deficiencias o vulnerabilidades en el proceso de concesión de licencias, las partes interesadas pueden recurrir a las divulgaciones para presionar en favor de reformas que logren sistemas de concesión de licencias más transparentes y eficientes. La transparencia en el otorgamiento de contratos y licencias también puede ayudar a mejorar el clima de inversión y el potencial del sector extractivo con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible.

El [Requisito 2.2](#) del Estándar EITI exige que los países implementadores divulguen información sobre las adjudicaciones y las transferencias de licencias que tengan lugar durante el período contable cubierto por el ciclo de presentación de Informes EITI. Esta información debe incluir una descripción del proceso de adjudicación y transferencia de licencias, los criterios utilizados, así como las desviaciones del marco legal y las políticas sobre el otorgamiento de licencias. Las divulgaciones también podrán incluir información adicional sobre el proceso de concesión de licencias como, por ejemplo, un comentario sobre la eficacia y eficiencia de esos sistemas.

Esta nota guía ofrece orientación paso a paso para los grupos multipartícipe sobre el modo de abordar estos asuntos como parte de la implementación del EITI y reforzar las divulgaciones periódicas relacionadas con la concesión de licencias. Debe leerse junto con la orientación sobre los registros de licencias ([Requisito 2.3](#)) y los beneficiarios reales de las licencias ([Requisito 2.5](#)).

¿Qué interrogantes pueden ayudar a responder los datos?

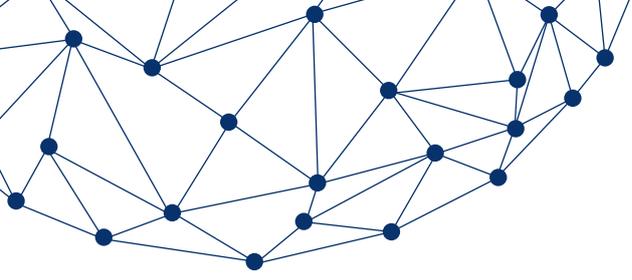
- 1) ¿Cuáles son las normas y los procedimientos existentes para las adjudicaciones o transferencias de licencias por parte del gobierno en el sector del petróleo, el gas y la minería?
- 2) ¿Qué tipo de licencias se adjudican o transfieren, qué empresas han adquirido licencias y qué materias primas están explorando o produciendo? ¿Es probable que el cambio de los combustibles fósiles a fuentes de energía más limpias tenga algún impacto en estos proyectos?
- 3) ¿Qué procedimientos se siguieron para la adjudicación y transferencia de licencias que tuvieron lugar en un período específico? ¿Hubo alguna desviación entre los procedimientos legislativos y la práctica real de adjudicación o transferencia de licencias?
- 4) ¿Existen vulnerabilidades en el marco de concesión de licencias? ¿Es el proceso vulnerable a los riesgos de corrupción y mala administración?



Resumen de los pasos

Pasos	Consideraciones clave	Ejemplos y recursos
<p>Paso 1: Establecer un entendimiento común del alcance de las divulgaciones y de los objetivos de las adjudicaciones y transferencias de licencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las normativas aplicables e instituciones responsables del otorgamiento y la transferencia de licencias? • ¿Cuáles son los métodos de adjudicación que se utilizan para otorgar y transferir licencias? • ¿Cuáles son las preocupaciones que han planteado las partes interesadas en relación con los procedimientos y prácticas de otorgamiento de licencias? ¿Hay reformas en marcha? 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en los Otorgamientos del Sector Minero (MACRA) de Transparency International • Herramienta de diagnóstico de corrupción del NRGÍ
<p>Paso 2: Identificar y complementar las divulgaciones sobre otorgamientos y transferencias de contratos y licencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las licencias están disponibles públicamente y cuál es el estado de los otorgamientos y las transferencias de contratos y licencias? • ¿Cuáles son las entidades que ya están divulgando información? • ¿Qué deficiencias hay en la información de acceso público sobre los otorgamientos de licencias y cómo pueden los Informes EITI abordar estas lagunas? 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación del NRGÍ y de Open Contracting Partnership sobre la transparencia en la contratación
<p>Paso 3: Comparar los procedimientos de otorgamiento de licencias con la práctica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los métodos apropiados para evaluar si las desviaciones son significativas? • ¿Existen desviaciones del marco legal y reglamentario que rige las transferencias y las adjudicaciones de licencias? • ¿Cómo puede hacerse pública la información sobre las desviaciones? 	<ul style="list-style-type: none"> • Mongolia • Liberia • Zambia

Pasos	Consideraciones clave	Ejemplos y recursos
<p>Paso 4: Tomar medidas para fortalecer las divulgaciones sistemáticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué información deben divulgar o recopilar los organismos gubernamentales para los Informes EITI? • ¿Se puede divulgar la información en un formato abierto? • ¿Cuáles serían los pasos para fortalecer las divulgaciones sistemáticas? 	<ul style="list-style-type: none"> • Estándar de Datos de las Contrataciones Abiertas de Open Contracting Partnership • Ucrania
<p>Paso 5: Acordar recomendaciones para mejorar los procesos y las prácticas de concesión de licencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen oportunidades para que los procedimientos de otorgamiento de licencias sean más eficaces y eficientes? • ¿Existen posibles vulnerabilidades en el marco de concesión de licencias que el grupo multipartícipe podría alentar al gobierno a abordar? • ¿Cómo pueden las divulgaciones contribuir a las reformas en curso o las reformas futuras? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ghana • Madagascar



Requisito 2.2

El objetivo de este requisito es proporcionar un resumen general público de las concesiones y transferencias de licencias de petróleo, gas y minería, los procedimientos estatutarios para la concesión y transferencia de licencias y si estos procedimientos se siguen en la práctica. Esto puede permitir a las partes interesadas identificar y abordar posibles carencias en el proceso de otorgamiento de licencias.¹

- a) Los países implementadores **tienen la obligación** de declarar la siguiente información sobre todo otorgamiento y transferencia de contratos y licencias que tenga lugar durante el período de contabilidad comprendido en las divulgaciones más recientes, incluidas las correspondientes a empresas cuyos pagos sean inferiores al umbral convenido de importancia relativa:
- i. una descripción del proceso de transferencia o adjudicación de la licencia;
 - ii. los criterios técnicos y financieros utilizados;
 - iii. información sobre el o los receptores de la licencia transferida o adjudicada, incluidos, dado el caso, los miembros del consorcio; y
 - iv. cualquier desviación significativa del marco legal y reglamentario que rija la transferencia y adjudicación de licencias.

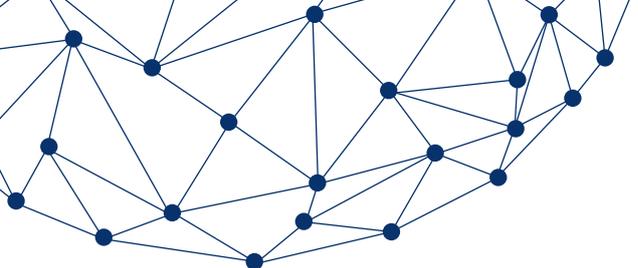
En los casos en que los gobiernos tienen la posibilidad de elegir diferentes métodos de adjudicación de contratos o licencias (p. ej., licitación o negociaciones directas), la descripción del proceso para la adjudicación o transferencia de una licencia podría incluir una explicación de las normas que determinan qué procedimiento debería utilizarse y por qué se optó por un procedimiento en particular.

Cuando haya deficiencias en la información pública disponible, estas **deberán** identificarse claramente. Cualquier obstáculo legal o práctico de importancia que impida una declaración exhaustiva de la información señalada precedentemente se **deberá** documentar y explicar, junto con un relato de los planes del gobierno para superar esos obstáculos y los tiempos previstos para lograrlo.

- b) En los casos en que las empresas dispongan de licencias que se hayan asignado antes del período comprendido en la implementación del EITI, **se alienta** a los países implementadores a declarar la información mencionada en el apartado 2.2 (a).

¹ EITI (2021), *Guía de Validación*, <https://eiti.org/es/documento/2021-guia-para-validacion#requisito2>.

- c) En los casos en que las licencias se adjudiquen mediante un proceso de licitación, el gobierno **deberá** divulgar la lista de postulantes y los criterios de licitación.
- d) El grupo multipartícipe **podría** añadir información adicional sobre la asignación de licencias como parte de las divulgaciones de información EITI. Esto podría incluir comentarios sobre la eficiencia y efectividad de los procedimientos de otorgamiento de licencias, una descripción de los procedimientos, de las prácticas reales y de los motivos para la renovación, suspensión o revocación de un contrato o licencia.



Cómo implementar el Requisito 2.2



Paso 1

Establecer un entendimiento común del alcance de las divulgaciones y de los objetivos de las adjudicaciones y transferencias de licencias

Se aconseja al grupo multipartícipe que primero consensue una visión común respecto al alcance del requisito y de los principales retos de transparencia y gobernanza que se plantean en el contexto nacional.

De acuerdo con el Requisito 2.2.a, se debe divulgar información relacionada con cualquier otorgamiento o transferencia de licencias que tenga lugar durante el período cubierto por el ciclo de presentación de Informes EITI. El requisito se refiere a todas las adjudicaciones y transferencias de contratos y licencias que se realicen durante el período contable, incluidas las de empresas cuyos pagos estén por debajo del umbral de importancia relativa acordado. Esto cubre todos los tipos de licencias, incluidos los derechos de exploración.

Teniendo en cuenta que las respuestas pueden variar de un sector a otro, el grupo multipartícipe podría considerar las siguientes preguntas e identificar fuentes de información relevantes:

- ¿Cuáles son las definiciones de “adjudicación” y “transferencia” de licencias en el contexto nacional? Por ejemplo, los grupos multipartícipe podrían considerar que el cambio de beneficiario real de la titularidad de una licencia representa una transferencia de licencia, incluso si el titular legal de la licencia sigue siendo el mismo; o los grupos multipartícipe podrían querer divulgar cualquier cambio en la identidad de los miembros de un consorcio minoritario.
- ¿Qué leyes y reglamentos especifican los procedimientos para las solicitudes de licencia y el proceso por el cual se emiten, aprueban y transfieren las licencias? ¿Cómo se han elaborado y acordado?

- ¿Cuáles son las instituciones que tienen autoridad para conceder licencias de petróleo, gas y minería? ¿Existe más de un sistema de otorgamiento como, por ejemplo, sistemas en el ámbito nacional, regional y local? Si es así, ¿existe una clara delimitación de responsabilidades entre las autoridades? ¿Dónde no están definidas claramente las responsabilidades y cómo se resuelven normalmente las disputas?
- ¿Qué procesos y métodos de concesión de licencias sigue el gobierno; por ejemplo, rondas de licitación, subastas, negociaciones directas o adjudicaciones por orden de llegada? ¿Hay plazos asignados a cada método y sus pasos, lo que incluye en relación con la toma de decisiones?
- ¿Pueden las autoridades que adjudican seleccionar diferentes métodos para adjudicar contratos o licencias como, por ejemplo, licitaciones públicas o negociaciones directas? ¿Qué normas determinan qué procedimiento se debe utilizar?
- ¿Qué documentación deben aportar los solicitantes para poder optar al proceso de solicitud de licencia?
- ¿En qué criterios se basan las decisiones de adjudicación, transferencia, renovación o suspensión de licencias? ¿Están claramente establecidos? Si difieren, ¿cómo se anuncian públicamente los criterios? Esto puede incluir las calificaciones técnicas y financieras necesarias para ser titular de un derecho de petróleo, gas o mineral, criterios legales, criterios de integridad (tales como la divulgación de los beneficiarios reales y de personas expuestas políticamente), criterios relativos a la salud, la seguridad y el medio ambiente, programas de trabajo, etc.
- ¿Cómo se informa a los solicitantes de la evolución del proceso, incluido si su solicitud ha tenido éxito?
- ¿Garantizan los procedimientos de otorgamiento de licencias un derecho de seguimiento; es decir, se convierten automáticamente los derechos de exploración en derechos de desarrollo o les suceden estos en caso de descubrimiento?
- ¿Hay reformas previstas o en curso para el sistema actual de otorgamiento de licencias?
- ¿Las partes interesadas han expresado o identificado preocupaciones o dificultades relacionadas con el proceso de concesión de licencias, incluido cualquier riesgo de corrupción? ¿Cómo puede el grupo multipartícipe tener en cuenta estas cuestiones al definir objetivos relacionados con las divulgaciones del proceso de concesión de licencias?

REQUISITO DEL EITI 2.2

Otorgamiento de contratos y licencias

Nota guía

Además de la información divulgada públicamente y la opinión de las partes interesadas o de los grupos representados en el grupo multipartícipe, las fuentes de información pueden incluir:

- Evaluaciones del riesgo de corrupción realizadas por el gobierno, la sociedad civil o los asociados;
- Auditorías de cumplimiento por parte de las instituciones supremas de auditoría;
- Cobertura de los medios de comunicación de determinados procesos de concesión o adjudicación de licencias que han suscitado preocupaciones; y
- Herramientas diseñadas para ayudar a las partes interesadas a identificar vulnerabilidades en el proceso de concesión de licencias, como la Herramienta para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en los Otorgamientos del Sector Minero (MACRA) de Transparency International.² El paso 2 de la herramienta MACRA proporciona orientación sobre la identificación del proceso y la práctica de la adjudicación de licencias de minería. La herramienta también puede adaptarse para evaluar el proceso de concesión de licencias que rige otros sectores, como los del petróleo y el gas. Otras herramientas útiles incluyen la herramienta del NRGi de diagnóstico de la corrupción, basada en un cuestionario estructurado que ayuda a los grupos multipartícipe a identificar y priorizar los riesgos de corrupción.³

2 Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3rd Edition*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>. El sitio web de Transparency International también incluye varios “mapas de licencias” que explican los diferentes pasos de los procesos de concesión de licencias mediante ejemplos de países. Véase: Transparency International (2020-2021), “License maps”, <https://transparency.org.au/global-mining-3/licence-maps/>.

3 NRGi (2020), *Diagnóstico de la corrupción en el sector extractivo: una herramienta para la investigación y la acción*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/diagnostico-de-la-corrupcion-en-el-sector-extractivo-una-herramienta-para-la-investigacion-y-la-accion>.

Identificación de los procesos y prácticas de otorgamiento de licencias

Fuentes sobre los procesos oficiales de concesión de licencias	Fuentes sobre prácticas reales de concesión de licencias
Sitios web oficiales para el seguimiento de solicitudes de licencias de exploración y producción	Entrevistas con representantes del sector privado (hombres y mujeres, en particular si se evalúa la minería artesanal y a pequeña escala)
Formularios de solicitud (pueden estar disponibles de forma gratuita o a bajo costo de la entidad adjudicadora)	Entrevistas con el personal de la entidad adjudicadora o catastro (el personal jubilado puede hablar con más libertad que el personal en activo)
Documentos de política gubernamental	Entrevistas con los ministros o asesores pertinentes
Las leyes nacionales y el código para el petróleo/la minería	Personal del Ministerio de Petróleo o Minas que recibe y procesa las solicitudes
Entrevistas con personal de la entidad adjudicadora o catastro	Caso hipotético para probar y analizar procesos
Entrevistas con representantes del sector privado (el personal jubilado puede hablar más libremente que el personal en activo)	Estudios académicos y otras investigaciones sobre el proceso de adjudicación
Entrevistas con los ministros o asesores pertinentes	Entrevistas con organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en petróleo, gas y minería
Estudios académicos y otras investigaciones sobre el proceso de adjudicación	Debates de grupos de discusión con mujeres y hombres de comunidades afectadas por actividades petroleras, de gas y mineras

Fuente: Adaptado de Transparency International (2020), [Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3rd Edition](#), Tabla 4, p. 24.



Paso 2

Identificar y complementar las divulgaciones sobre otorgamientos y transferencias de contratos y licencias

Lo ideal sería que los organismos gubernamentales pertinentes publicaran la información a través de sus propios sistemas. De conformidad con las buenas prácticas y la divulgación sistemática en el marco del EITI, los países deben registrar los detalles de cualquier adjudicación realizada en un registro de licencias disponible públicamente (véase el [Requisito 2.3](#) del Estándar EITI).

A partir de un examen de la información que ya se esté divulgando y de las deficiencias de información identificadas, el grupo multipartícipe debe recopilar datos adicionales directamente de los organismos gubernamentales pertinentes y divulgar esta información en sus sitios web o en los Informes EITI.

De acuerdo con el requisito, la siguiente información debe ser accesible al público:

- **Una descripción del proceso de adjudicación o transferencia de contratos y licencias.** Cuando esta información esté disponible para el público, bastará enlace o una referencia en donde se pueda acceder a ella. En algunos casos, la legislación y los reglamentos sobre minería o petróleo y gas pueden ser la principal fuente de información sobre el proceso de concesión de licencias, mientras que en otros casos la autoridad gubernamental pertinente puede proporcionar una descripción y detalles adicionales sobre el proceso para orientar a los solicitantes de licencia o asegurar que las partes interesadas conozcan los procedimientos aplicables.

La OCDE destaca casos en los que un lenguaje impreciso en la elección del proceso para el otorgamiento de derechos de extracción en el sector extractivo presenta un riesgo potencial de corrupción.⁴ Por ejemplo, la legislación pertinente puede establecer que las licencias puedan adjudicarse mediante un proceso de licitación o mediante una negociación directa, pero puede no proporcionar criterios para seleccionar el proceso. En los casos en que los gobiernos puedan seleccionar diferentes métodos para adjudicar un contrato o licencia, la descripción del proceso de adjudicación o

4 OCDE (2016), *Corruption in the Extractive Value Chain Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*, OECD Development Policy Tools, https://read.oecd-ilibrary.org/development/corruption-in-the-extractive-value-chain_9789264256569-en, p. 49.

transferencia de una licencia debería incluir una explicación de las normas que determinan qué procedimiento debe utilizarse y por qué se ha seleccionado un procedimiento determinado.

- **Información sobre los criterios técnicos y financieros utilizados para la adjudicación o transferencia de las licencias.** Cuando esta información esté disponible públicamente, como en el reglamento aplicable, bastará con incluir un enlace o una referencia a donde se pueda acceder a esta información. Cuando no se utilicen criterios técnicos y/o financieros para evaluar una solicitud de licencia, esto deberá indicarse explícitamente. Los grupos multipartícipe deberían aclarar si los criterios técnicos y financieros utilizados para asignar licencias son los mismos que los utilizados para las transferencias de licencias, ya que pueden diferir según la legislación pertinente. Esto también puede variar en función del tipo de licencia adjudicada o transferida.

Cabe señalar que los criterios para adjudicar y transferir derechos no son los mismos que los criterios necesarios para aceptar solicitudes. Por ejemplo, para que una empresa pueda adquirir derechos será necesario que pague las tasas de solicitud o lleve a cabo una evaluación de impacto ambiental, si bien estos no forman parte de los criterios que determinan si se otorgan o no derechos. Por el contrario, se puede exigir a una empresa que documente su situación financiera mediante la presentación de estados financieros auditados o su capacidad técnica mediante la presentación de pruebas de proyectos similares antes de que se le puedan otorgar derechos.

En otro ejemplo, si los derechos se conceden por orden de llegada, un criterio claro es que la solicitud de la empresa haya sido la primera en ser presentada para un ámbito en particular. Con respecto a las adjudicaciones otorgadas por orden de llegada, la cuestión reside en si hay algún criterio mínimo que una empresa deba cumplir, como, por ejemplo, un mínimo de experiencia en otras actividades extractivas o un coeficiente deuda-capital mínimo para poder financiar las actividades. Si el proceso de adjudicación o transferencia no se realiza por orden de llegada, los criterios especificarían de qué forma el país elige entre las diferentes empresas que se postulan para una misma licencia o contrato.

REQUISITO DEL EITI 2.2

Otorgamiento de contratos y licencias

Nota guía

- Un examen de 100 casos de corrupción realizado por el Natural Resource Governance Institute (NRGI) identificó 54 casos en que se incluían empresas no cualificadas que competían por la adjudicación de licencias o contratos.⁵ El examen destaca la importancia de establecer criterios claros relacionados con los procesos de concesión de licencias.
- **Información sobre las licencias adjudicadas y transferidas, incluidos los receptores.** El grupo multipartípite podría, por ejemplo, incluir un enlace a un registro público o sistema de catastro que contenga esta información. Cuando tales registros/catastros no contengan la información necesaria, los grupos multipartípite deberán asegurarse de que la información sea accesible públicamente, por ejemplo a través del sitio web del ministerio pertinente o a través de los Informes EITI. De acuerdo con el [Requisito 2.3](#) sobre los registros de licencias, la información sobre los receptores debe incluir al menos:
 - El titular o titulares de la licencia, incluidos los miembros de consorcios, cuando proceda, y los detalles de sus beneficiarios reales y propietarios legales;
 - Las coordenadas de la zona bajo licencia;
 - La duración de la licencia (fecha de solicitud, fecha de adjudicación y duración de la licencia); y
 - En el caso de las licencias de producción, el tipo de producto básico en cuestión.

Los grupos multipartípite podrían querer asegurar que la información exigida conforme al [Requisito 2.5](#) sobre los beneficiarios reales esté vinculada a lo anterior; es decir, que esté disponible públicamente la información sobre los beneficiarios reales de entidades corporativas que solicitan o tienen un vínculo de participación en una licencia o contrato de exploración o producción.

Los detalles sobre las licencias transferidas en un período determinado no suelen estar disponibles en un registro público de licencias, y es posible que deban divulgarse por separado si los sistemas existentes no permiten el acceso a esta información. El registro de licencias del Reino Unido proporciona información sobre el historial de propiedad de las licencias.⁶

5 Aaron Sayne, Alexandra Gillies y Andrew Watkins (2017), *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, NRGI, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and>.

6 United Kingdom Oil & Gas Authority, *Field equity shares, 2014-2020*, <https://www.ogauthority.co.uk/media/7671/copy-of-2014-2020-field-equity-shares-june-2021.xlsx>.

- **Una lista de solicitantes y criterios para los procesos de licitación, si corresponde.** De conformidad con el Requisito 2.2.b), los grupos multipartícipe deberán investigar si se ha adjudicado alguna licencia a través de un proceso de licitación durante el período contable cubierto por el ciclo de presentación de Informes EITI. En los casos que hayan tenido lugar tales procesos de licitación, el ciclo de presentación de Informes EITI deberá incluir o proporcionar un enlace a la lista de solicitantes y detalles sobre los criterios de licitación.

En función de las oportunidades y la demanda identificadas por las partes interesadas, también se alienta al grupo multipartícipe a que incluya una descripción de los procedimientos y los motivos de renovación, suspensión o revocación del contrato o licencia (Requisito 2.2.d). Garantizar una toma de decisiones transparente en el proceso de renovación o revocación de licencias o contratos es importante para limitar los riesgos de corrupción y responsabilizar al gobierno de la gestión de las licencias.⁷

El grupo multipartícipe documentará y dilucidará todo obstáculo legal o práctico significativo que impida la divulgación completa de la información exigida para todas las adjudicaciones y transferencias de licencias que hayan tenido lugar durante el período cubierto por el Informe EITI. Asimismo, el grupo multipartícipe también debería documentar los planes del gobierno para superar esos obstáculos y los tiempos previstos para lograrlo (Requisito 2.2.a). Cualquier medida de seguimiento que adopte el grupo multipartícipe deberá integrarse en su plan de trabajo anual del EITI.

Cuando sea factible, se alienta a los grupos multipartícipe a divulgar información similar para cualquier licencia de que dispongan las empresas examinadas en un determinado ciclo de presentación de Informes EITI, pero que hayan sido adjudicadas antes del período contable cubierto por el informe (Requisito 2.2.b).

Para obtener más información, véase la publicación de la colaboración entre el NRCI y Open Contracting “Open Contracting for Oil, Gas and Mineral Rights: Shining a Light on Good Practice”,⁸ que describe ejemplos de mejores prácticas en la presentación de información sobre la adjudicación de licencias y procesos de gestión. Incluye una lista de información básica que se debe proporcionar, independientemente del método que se indique en la reglamentación.

7 Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3rd Edition*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>.

8 NRCI y Open Contracting (2018), *Open Contracting for Oil, Gas and Mineral Rights*, <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/open-contracting-for-oil-and-gas-mineral-rights.pdf>.



Paso 3

Comparar los procedimientos de otorgamiento de licencias con la práctica

El Estándar EITI requiere divulgaciones relacionadas con cualquier desviación significativa del marco legal y reglamentario que rija la transferencia y adjudicación de licencias (Requisito 2.2.a.iv). Esto podría incluir casos en los que las licencias se hayan adjudicado utilizando una práctica de concesión de licencias diferente a la que se sigue habitualmente, o en la que haya desviaciones con respecto a los criterios estándar o los términos del contrato.

Esta disposición ofrece al gobierno la oportunidad de explicar y justificar cualquier desviación, y permite al público identificar y evaluar cualquier discrepancia entre la política de concesión de licencias y la práctica. Brinda una oportunidad para que los grupos multipartícipe detecten cualquier señal de alerta de corrupción para iniciar una investigación más exhaustiva, así como identificar cualquier deficiencia en la implementación que se deba abordar para ayudar a prevenir la corrupción. El grupo multipartícipe podría basarse en los hallazgos para formular recomendaciones a fin de abordar cualquier posible deficiencia o carencia identificada (véase el paso 4).⁹

El grupo multipartícipe debe documentar claramente cualquier desviación sustantiva, así como su enfoque. Podría considerar los siguientes métodos para identificar desviaciones del marco regulador:

- **Adoptar un enfoque basado en el riesgo**, que puede incluir debatir prácticas adecuadas para la evaluación, identificar la información relevante que se debe recopilar para investigar los riesgos, documentar los factores de riesgo clave que pueden causar desviaciones sustantivas, acordar el nivel de garantía basado en los riesgos identificados y seleccionar una muestra para el análisis (véase el estudio de caso de Mongolia más adelante). Esto podría incluir la revisión paso a paso del proceso de adjudicación de licencias para evaluar el nivel de transparencia y rendición de cuentas.
- **Solicitar y analizar pruebas de los organismos gubernamentales y las empresas relevantes**, como, por ejemplo, solicitar una confirmación por escrito o visitar el ministerio que supervisa el sector o la autoridad que otorga licencias para confirmar si se han producido desviaciones

⁹ Para obtener más información, véase: NRCI (2021), *How Can Anticorruption Actors Use EITI Disclosures?*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/como-pueden-usar-los-informes-del-eiti-los-actores-anticorrupcion>; Transparency International (2020), *Using the EITI Standard to Combat Corruption: Lessons from Transparency International's Mining Research in Five Countries*, <https://transparency.org.au/publications/el-uso-del-estandar-eiti-para-combatir-la-corrupcion/>.

significativas durante el período del informe; o solicitar a las empresas que comuniquen las preocupaciones relacionadas con las desviaciones. El análisis podría centrarse en casos específicos, en los que el grupo multipartícipe realiza controles sobre el terreno de la documentación proporcionada por los solicitantes de licencia y evalúa si en la práctica hubo alguna desviación respecto a los criterios exigidos para aprobar una solicitud (véase el estudio de caso de Liberia más adelante).

- **Considerar oportunidades para que las instituciones supremas de auditoría y otras instituciones supervisoras examinen los procesos y prácticas**, como, por ejemplo, mediante una auditoría de cumplimiento. En algunos países, las instituciones supremas de auditoría pueden estar en buenas condiciones para realizar dichas auditorías y utilizar los hallazgos de los Informes EITI y la Validación del EITI en sus evaluaciones de riesgos (véase el estudio de caso de Zambia más adelante). El grupo multipartícipe quizás también quiera impartir capacitación para mejorar la capacidad de otros actores a fin de que realicen trabajos similares como, por ejemplo, a las organizaciones de la sociedad civil.

El grupo multipartícipe podría adoptar la misma metodología para evaluar las desviaciones en la práctica en el proceso de renovación, suspensión o revocación de licencias. Garantizar que las desviaciones en las condiciones en las que se pueden renovar las licencias pueden ser especialmente importantes en el sector minero, donde a veces se conceden licencias a empresas sobre una base no competitiva y por orden de llegada sin que estas tengan necesariamente la capacidad técnica y financiera necesaria para desarrollar un proyecto.¹⁰

¹⁰ Aaron Sayne, Alexandra Gillies y Andrew Watkins (2017), *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, NRGI. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and>.

ESTUDIO DE CASO**Mongolia****Un enfoque basado en los riesgos para abordar las desviaciones a través de los Informes EITI**

En Mongolia, el grupo multipartípite acordó un enfoque basado en los riesgos con el Administrador Independiente, quien verificó los documentos de apoyo en 52 adjudicaciones y transferencias de licencias (de un total de 864 adjudicaciones y transferencias). Entre ellas figuraban seis adjudicaciones de licencias y dos transferencias que el grupo multipartípite consideraba que planteaban cierto nivel de riesgo. Otros casos fueron seleccionados aleatoriamente (17 adjudicaciones, 17 transferencias y 10 adjudicaciones mediante licitación). El Informe EITI de Mongolia de 2016 proporciona conclusiones detalladas sobre la evaluación de desviaciones significativas, en el que figuran discrepancias en 11 adjudicaciones de licencias y seis transferencias.

Fuente: Mongolia EITI (2017), [Mongolia Eleventh EITI Reconciliation Report 2016](#), p. 86.

ESTUDIO DE CASO**Liberia****Auditoría del EITI Liberia posterior al proceso de adjudicación de licencias**

Liberia utilizó el proceso EITI para examinar el procedimiento de adjudicación de contratos. Se han llevado a cabo dos “auditorías posteriores al proceso de adjudicación”, que revelaron que los procedimientos no se seguían de forma sistemática. En 2013, una auditoría analizó 68 adjudicaciones de contratos y concluyó que 62 de ellas se habían efectuado mediante procesos que no cumplían las leyes y los reglamentos. La segunda auditoría, realizada en 2016, mostró que no se disponía de información suficiente para determinar si se había seguido el proceso debido en 127 de los 160 contratos adjudicados durante el período comprendido entre enero de 2012 y junio de 2015.

Fuente: Liberia EITI (2013), [LEITI Post Award License Process Audit Report](#).

ESTUDIO DE CASO

Zambia

Auditoría de cumplimiento de las adjudicaciones de licencias a cargo de la institución suprema de auditoría

A raíz de los resultados de los Informes EITI y la Validación del EITI, la institución suprema de auditoría de Zambia, la Oficina del Auditor General, llevó a cabo una auditoría de cumplimiento sobre la adjudicación y el seguimiento de los derechos de minería para 2017. En el informe, publicado en 2020, se identificaron lagunas en la divulgación de los criterios técnicos y financieros para evaluar las solicitudes de licencia y un seguimiento insuficiente del progreso y el cumplimiento de los programas de trabajo por parte de las empresas operadoras. La auditoría identificó una serie de oportunidades para fortalecer el proceso de concesión de licencias, incluida la evaluación de las solicitudes, el cumplimiento de los informes trimestrales por parte de las empresas y la supervisión de las licencias de exportación. Los resultados generaron una atención significativa de los medios de comunicación y se presentaron en el Parlamento en marzo de 2020. Desde entonces, el Ministerio de Minas ha cancelado 874 licencias y está considerando la posibilidad de realizar reformas para abordar las carencias identificadas en sus procedimientos de concesión de licencias.

Fuente: National Assembly of Zambia, [Compliance Audit Report on the Awarding and Monitoring of Mining Rights for 2017 Accounts](#).



Paso 4 Tomar medidas para fortalecer las divulgaciones sistemáticas

El grupo multipartícipe podría querer identificar las deficiencias de transparencia evaluando la disponibilidad, calidad, fiabilidad y puntualidad de la información sobre la concesión de licencias y la facilidad de acceso a esta información, y también formulando recomendaciones para que los organismos gubernamentales pertinentes subsanen dichas deficiencias y fortalezcan las divulgaciones sistemáticas. Cuando los organismos gubernamentales proporcionan datos que son objeto de una divulgación sistemática, los Informes EITI pueden centrarse en destacar las discrepancias entre el marco regulador y la práctica en los procedimientos de concesión de licencias, o bien presar apoyo a otros organismos, como instituciones supremas de auditoría, cuerpos de inspección, organismos de lucha contra la corrupción, en sus esfuerzos por asegurar que los otorgamientos de licencias se realicen de acuerdo con el marco legal. Por ejemplo, el sitio web de la Agencia Nacional de Minería de Colombia proporciona acceso a expedientes completos de solicitud de licencia, lo que permite una evaluación independiente de las desviaciones significativas.¹¹

¹¹ Colombia, Agencia Nacional de Minería, Transparencia y acceso a la información pública, <https://www.anm.gov.co/?q=transparencia>.

REQUISITO DEL EITI 2.2

Otorgamiento de contratos y licencias

Nota guía

Al avanzar hacia las divulgaciones sistemáticas, el grupo multipartícipe también podría considerar si la información debería divulgarse en un formato de datos abiertos para facilitar el acceso y el análisis por parte de la sociedad civil, el sector y los inversores. El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS) de Open Contracting Partnership (OCP)¹² proporciona orientación sobre cómo mejorar la transparencia de la contratación mediante la divulgación sistemática de información sobre el proceso de adjudicación de contratos o licencias. Su estrategia consiste en la divulgación de datos para cada etapa del proceso de contratación y la publicación de registros resumidos para el proceso general de contratación.

El OCDS proporciona un marco para clasificar la información sobre las adjudicaciones o transferencias de licencias y contratos, lo que permite hacer referencias cruzadas entre puntos de datos, bases de datos o países. A través del OCDS, cada licencia o contrato se puede describir en archivos de datos independientes. Los criterios técnicos y financieros para la adjudicación de una licencia o contrato se describen en la categoría de “awardCriteriaDetails” del OCDS y pueden incorporar diferentes tipos de criterios, su ponderación, etc. El OCDS también permite divulgar el progreso de un proceso de concesión de licencias determinado.

ESTUDIO DE CASO

Ucrania

Transparencia en la contratación en la venta de derechos de minería

El sistema Prozorro.Sale para la venta de activos estatales se creó para transformar las ventas de activos públicos en Ucrania a través de un sistema de subasta electrónica transparente, que proporciona datos abiertos y públicamente disponibles sobre los procesos de las subastas que pronto estarán disponibles en el formato del OCDS. En 2019, el sistema se amplió para poner a prueba la venta de derechos de extracción de minerales, y, en abril de 2020, el sistema puso en práctica un nuevo procedimiento de subasta adaptado a los derechos de extracción de minerales. Desde el inicio del proyecto piloto sobre ventas de derechos de extracción de minerales en 2019, se han realizado satisfactoriamente 160 subastas, con un aumento de precio promedio del 199 %, generando casi 58 millones de USD en ingresos para el Estado.

Fuente: Open Contracting Partnership (OCP), “[The Prozorro.Sale case of using an open auction to sell oil/gas licenses](https://info.prozorro.sale)”; Prozorro.Sale, <https://info.prozorro.sale> and bi.prozorro.sale.

¹² Open Contracting Partnership (2017), Estándar de Datos de las Contrataciones Abiertas, <https://standard.open-contracting.org/latest/es/>.



Paso 5 **Acordar recomendaciones para mejorar los procesos y las prácticas de concesión de licencias**

Basándose en los objetivos nacionales acordados por el grupo multipartícipe en su plan de trabajo y en las consultas con las partes interesadas, el grupo multipartícipe podría analizar más a fondo las divulgaciones relacionadas con los otorgamientos de licencias. En los casos en que el grupo multipartícipe esté de acuerdo en que los hallazgos se deben utilizar para mejorar la gobernanza de los recursos naturales, se pueden elaborar recomendaciones para ayudar a fortalecer el proceso de concesión de licencias.

El grupo multipartícipe tal vez desee incluir comentarios sobre la eficiencia y eficacia de los sistemas de concesión de licencias. Esto puede incluir información sobre:

- la duración de todo el proceso de concesión de licencias, desde la solicitud hasta la adjudicación/transferencia, incluidas las desviaciones de los plazos establecidos en el marco legal o en las directrices;
- el porcentaje de solicitudes de licencia rechazadas durante el año cubierto por el ciclo de presentación de Informes EITI;
- el porcentaje de licitaciones vacías o subastas anuladas durante el año cubierto por el ciclo de presentación de Informes EITI;
- el porcentaje de tierra/bloques ocupados como porcentaje del total de tierra/bloques abiertos a la actividad de la industria extractiva;
- el porcentaje de litigios relacionados con solicitudes o procedimientos de licitación durante el año cubierto por el ciclo de presentación de Informes EITI y cómo se resolvieron;
- cambios en la propiedad de los titulares de licencias durante el ejercicio contable cubierto en los Informes EITI,
- diligencia debida llevada a cabo por los reguladores en la adjudicación de licencias, por ejemplo, si los organismos gubernamentales realizan controles sobre la información de los beneficiarios reales de los solicitantes e identifican a las personas políticamente expuestas; y
- cualquier disputa entre representantes de la comunidad y/o propietarios de tierras y titulares de licencias y cómo se resolvieron potencialmente.

El grupo multipartícipe también podría considerar si existen vulnerabilidades en el proceso de otorgamiento de licencias que pueden contribuir a la mala administración en el otorgamiento de

REQUISITO DEL EITI 2.2

Otorgamiento de contratos y licencias

Nota guía

licencias. Según la Herramienta para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en los Otorgamientos del Sector Minero (MACRA)¹³, las vulnerabilidades podrían incluir:

- Elaboración de nuevas leyes y políticas mineras sin escrutinio público
- Diligencia debida limitada o nula en las afirmaciones financieras y técnicas de las empresas
- Ningún sistema para declarar y gestionar conflictos de intereses
- Posibilidad de acceso a información confidencial
- Verificación limitada o nula de la información sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto de minería propuesto
- Falta de supervisión o aprobación previa de las transferencias de licencias o de la participación mayoritaria de los titulares de las licencias sin la aprobación previa del regulador
- Información de empresas o comunidades retenida por las autoridades
- Falta de transparencia o de control sobre las decisiones relativas a la concesión de licencias (ya sea por parte del público, los administradores o el parlamento)
- Falta de transparencia sobre qué decisiones se adoptan y por qué
- Falta de consultas significativas con mujeres y hombres de las comunidades afectadas por la minería

El grupo multipartícipe podría también desear documentar si cualquier dificultad de gobernanza identificada a través de la presentación de Informes EITI ha llevado a cambios significativos en el proceso de concesión de licencias. Por ejemplo, la Validación de la República Kirguisa de 2019 mostró que el Comité Estatal de Industria, Energía y Uso del Subsuelo (SCIESU) comenzó a conceder licencias por orden de llegada en 2018 después de que se descubrieran riesgos de corrupción relacionados con la práctica de negociaciones directas, y que posteriormente se documentaron a través de Informes EITI.

¹³ Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3rd Edition*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>.

ESTUDIO DE CASO

Madagascar **Examinar y abordar las deficiencias en los procesos de concesión de licencias**



En 2011, el Gobierno de Madagascar impuso una moratoria a la adjudicación de nuevas licencias de minería. Sin embargo, según el Informe EITI de 2014, las solicitudes presentadas antes de la moratoria todavía podrían ser concedidas. En respuesta a procedimientos y prácticas poco claros de concesión de licencias de minería, el EITI Madagascar encargó un estudio para revisar cómo se gestionaban las licencias de minería después de que comenzara la moratoria. Publicado en 2015, el informe reflejó que no se había concedido ninguna nueva licencia desde 2011, pero concluyó que la suspensión de la concesión de licencias disuadió la exploración minera formal y contribuyó a la opacidad en torno a los ingresos del gobierno por la minería.

El informe recomendó además que el gobierno pospusiera nuevos estatutos para el catastro minero. Esto permitiría al gobierno: revisar su función; evaluar discrepancias entre los datos del EITI y del gobierno sobre los ingresos recopilados por el catastro; publicar normas claras para la auditoría del catastro; realizar consultas con las partes interesadas como preparación de la reapertura del catastro; aprovechar las mejores prácticas en la reforma de la legislación minera; y emprender la divulgación sistemática a través de la página web del catastro. El grupo multipartícipe compartió los resultados con el presidente y el jefe del catastro minero y actualizó el estudio en 2017.

Si bien la oficina del catastro ha aplicado en parte las recomendaciones del informe, siguen existiendo oportunidades de mejora. El Informe EITI de 2018 destacó ejemplos específicos de desviaciones en las adjudicaciones, transferencias y renovaciones de licencias. En marzo de 2020, Transparency International Initiative Madagascar identificó los riesgos de corrupción en las adjudicaciones de licencias utilizando la herramienta MACRA. Asimismo, documentó 19 vulnerabilidades, que iban desde la ausencia de plazos claros para las aprobaciones por parte del ministerio hasta problemas de capacidad a nivel local que obstaculizan el compromiso local con nuevos proyectos extractivos. Se identificaron tres grupos correspondientes de alto riesgo y se formularon recomendaciones para cada actor pertinente.

Fuentes: Transparency International Initiative Madagascar (2020), [Évaluation des risques de corruption dans l'octroi des titres miniers à Madagascar, Synthèse](#); EITI-Madagascar (2019), [Rapport de réconciliation 2018](#); EITI-Madagascar (2015), [Diagnostic de la gestion des titres miniers](#).

ESTUDIO DE CASO**Ghana****De las recomendaciones a las reformas en materia de concesión de licencias y la participación de la sociedad civil**

Antes de las recientes reformas del sector del petróleo en Ghana, la Ley del Petróleo de 1984 estipulaba la licitación pública de los derechos del petróleo. Sin embargo, el Ministro de Petróleo también podía negociar directamente con las empresas. El Informe EITI de Ghana de 2012-2013 destacaba que esto podría resultar en la adjudicación de licencias a operadores ineficientes, y que resultaba problemático que no se hicieran públicos los detalles de las negociaciones.

El informe recomendaba que el Ministerio de Petróleo introdujera rondas de licitación transparentes para bloques de petróleo y publicara información sobre los contratos adjudicados en el sitio web del ministerio. Tras la presión ejercida por el EITI Ghana y las partes interesadas, estas recomendaciones fueron recogidas en el Proyecto de Ley de Exploración y Producción de 2016, que requiere que los procesos de licitación o negociación directa se publiquen y anuncien en los medios de comunicación.

En 2019, un grupo de la sociedad civil realizó una evaluación de una ronda de concesión de licencias. El informe formula recomendaciones claras para mejorar las futuras rondas de concesión de licencias, incluida la emisión de licencias de reconocimiento para recopilar datos de alta calidad, divulgar detalles adicionales sobre los licitadores y sus beneficiarios reales, evitar la negociación directa discrecional y garantizar una mayor participación pública.

Fuente: Civil Society Licensing Round Monitoring Group (2019), [Ghana's First Oil Licensing Round Monitoring Report](#).

Recursos adicionales

- Transparency International (2020), *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool – 3rd Edition*, <https://www.transparency.org/en/publications/mining-awards-corruption-risk-assessment-tool-3rd-edition>.
- NRGi (2021), *Diagnosing Corruption in the Extractive Sector: A Tool for Research and Action*, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/diagnosing-corruption-extractive-sector-tool-research-and-action>.
- Open Contracting Partnership (2017), *Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas*, <https://standard.open-contracting.org/latest/es/>.
- Aaron Sayne, Alexandra Gillies and Andrew Watkins (2017), *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, Natural Resource Governance Institute (NRGI), <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/twelve-red-flags-corruption-risks-award-extractive-sector-licenses-and>.



Extractive Industries
Transparency Initiative

Rådhusgata 26
0151 Oslo
Noruega (Norway)

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