



iStock.com/CUHRIG

PROGRAMA DE MINERÍA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MINERAS: UNA PANORÁMICA GLOBAL

La actividad minera transparente y sujeta a la rendición de cuentas puede contribuir al desarrollo sostenible. Esto empieza con un otorgamiento de concesiones mineras libre de corrupción, el primer eslabón de la cadena de valor de la minería.

Esta panorámica global examina dónde y cómo puede existir corrupción en los procesos de otorgamiento de concesiones mineras, incluso antes de comenzar a perforar el suelo.

Transparency International ha evaluado los riesgos que pueden derivar en actos de corrupción en 18 países ricos en recursos para identificar señales de alerta tan pronto como sea posible. Nuestra investigación ha revelado que existen vulnerabilidades ante la corrupción en los regímenes de otorgamiento de concesiones mineras en jurisdicciones de todo el mundo, independientemente de su nivel de desarrollo económico, contexto político, región geográfica o tamaño y madurez de su sector minero.

Basada en nuestro Informe, *Lucha contra la corrupción en el otorgamiento de concesiones mineras: evaluación de riesgos en 18 países ricos en recursos*, esta panorámica destaca lecciones aprendidas a partir de nuestra investigación e ilustra qué pueden hacer los gobiernos, la industria minera y el público para hacer frente a estos riesgos.

¿De qué se trata el otorgamiento de concesiones mineras? Son decisiones gubernamentales sobre cuándo, dónde y en qué circunstancias pueden llevarse a cabo actividades mineras, entre ellas, el otorgamiento de licencias, permisos y contratos.

PAÍSES PARTICIPANTES

Armenia, Australia, Camboya, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Indonesia, Kenia, Liberia, Mongolia, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudáfrica, Zambia y Zimbabue.

COMPRENDER LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

1. ¿QUIÉN SE BENEFICIA DE LAS DECISIONES RELACIONADAS CON EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MINERAS?

En las decisiones sobre si se debe aprobar un proyecto concreto de minería es necesario anteponer el interés general y declarar y abordar los conflictos de interés.

La corrupción tiende a surgir cuando:

Los controles de las puertas giratorias son insuficientes

Los reglamentos sobre donaciones políticas y actividades de *lobby* son débiles

No se revelan los verdaderos propietarios o beneficiarios reales de los solicitantes de concesiones

Para hacer frente a estos riesgos son necesarias medidas que aseguren que las decisiones relacionadas con el otorgamiento de concesiones mineras sean tomadas en beneficio de los ciudadanos.

Estudio de caso 1: Puertas giratorias incluye un ejemplo de Perú.

2. ¿EN QUÉ MEDIDA ES ÉTICO Y JUSTO EL PROCESO DE DESTINAR TIERRAS A LA MINERÍA?

Las decisiones sobre qué tierras se abren para la minería y en qué condiciones, tienen efectos sobre la integridad de las decisiones a futuro de otorgar concesiones y también otras licencias relacionadas con la minería.

La corrupción tiende a surgir cuando:

Los derechos a la tierra están mal protegidos y no están registrados correctamente

Las normas y los criterios para destinar tierras a la minería no son claros ni transparentes

Para hacer frente a estos riesgos son necesarias medidas que garanticen que se permita la explotación minera de forma transparente y ética.

Estudio de caso 2: Las normas y los criterios para destinar tierras a la minería se ilustra con un ejemplo de Indonesia.

3. ¿CUÁN JUSTO Y TRANSPARENTE ES EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES?

Un proceso de otorgamiento de concesiones justo y transparente se basa en normas claras e instituciones eficaces, con un registro completo y preciso de las concesiones (registro catastral minero). Si la información del registro catastral minero es incompleta, los funcionarios pueden manipular solicitudes e incumplir el principio de "por orden de llegada" en el otorgamiento de concesiones.

La corrupción tiende a surgir cuando:

Se prestan a confusión los pasos y los criterios de la toma de decisiones en el proceso de otorgamiento de concesiones

La información en el registro de concesiones está ausente o no se pone a disposición del público

La autoridad encargada del otorgamiento de concesiones no cuenta con recursos suficientes

Para hacer frente a estos riesgos son necesarias medidas que aseguren que las solicitudes de concesiones son gestionadas de forma justa y transparente.

Estudio de caso 3: Deficiencias en el proceso de otorgamiento de concesiones se ilustra con un ejemplo de Zimbabue.

Para comprender los riesgos de corrupción identificados y evaluados en los 18 países, Transparency International ha formulado seis preguntas que contribuyen a identificar *dónde* y *cómo* el otorgamiento de concesiones mineras es vulnerable a la corrupción. Las respuestas a estas preguntas pueden ayudar a detectar las causas subyacentes de la corrupción informando a actores clave sobre cómo tomar medidas preventivas eficaces antes de que se produzca la corrupción. El cambio empieza planteando estas preguntas.

4. ¿QUIÉN OBTIENE EL DERECHO A LA CONCESIÓN MINERA?

Los gobiernos deben llevar a cabo de forma eficaz la diligencia debida en lo que respecta a conductas y cumplimientos anteriores, recursos económicos, beneficiarios reales, así como a la capacidad técnica de los solicitantes de concesiones y sus directores. De lo contrario, las empresas pueden proporcionar deliberadamente información engañosa, y las concesiones mineras pueden acabar en las manos equivocadas.

La corrupción tiende a surgir cuando:

La diligencia debida con respecto a los solicitantes de concesiones es inadecuada

Los controles sobre la acumulación de concesiones son débiles

La regulación y divulgación de transferencias de concesiones es ineficaz

Son necesarias medidas para hacer frente a estos riesgos a fin de garantizar que solamente se conceden derechos mineros a solicitantes legítimos, cualificados y cumplidores con leyes y reglamentos.

Estudio de caso 4: Diligencia debida incluye un ejemplo de Australia.

5. ¿CUÁN RESPONSABLES SON LAS EMPRESAS POR SU IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL?

Es necesaria una verificación efectiva de las evaluaciones del impacto ambiental y social (EIAS) a modo de protección contra el riesgo de que los solicitantes de concesiones proporcionen deliberadamente información incorrecta sobre el posible impacto de sus proyectos.

La corrupción tiende a surgir cuando:

La verificación de las EIAS es insuficiente

La rendición de cuentas sobre las decisiones de aprobar las EIAS es baja

El control del cumplimiento de las condiciones de la licencia ambiental es bajo

Para hacer frente a estos riesgos son necesarias medidas que aseguren que las empresas son responsables de su impacto ambiental y social.

Estudio de caso 5: Capacidad para verificar las EIAS incluye un ejemplo de Sudáfrica.

6. ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENEN LAS CONSULTAS A LAS COMUNIDADES?

Garantizar una consulta y unas negociaciones fidedignas con las comunidades es fundamental para asegurar la legitimidad del proceso para el otorgamiento de concesiones mineras. Si no existen requisitos claros o vinculantes para realizar una consulta, lo más probable es que el deber de consulta sea omitido o llevado a cabo de manera superficial.

La corrupción tiende a surgir cuando:

Las normas para realizar consultas no están claras

La consulta solo se lleva a cabo con las élites locales

Los acuerdos no se ponen a disposición del público

Para hacer frente a estos riesgos son necesarias medidas que aseguren que las consultas con las comunidades sean significativas.

Estudio de caso 6: Requisito para las consultas se ilustra con un ejemplo de Camboya.

ABORDAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Es necesario adaptar las medidas para hacer frente a los riesgos de corrupción a cada contexto, puesto que no hay una solución única. Todas las partes interesadas del sector minero tienen un papel claro en la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas para combatir la corrupción en el otorgamiento de concesiones mineras.

EL GOBIERNO

Los legisladores, altos funcionarios del gobierno y funcionarios de la autoridad encargada del otorgamiento de concesiones – desempeñan una función crítica a la hora de:

- **Establecer normas y criterios claros, transparentes y efectivos** para los procesos de otorgamiento de concesiones mineras
- **Garantizar el acceso público a la información** sobre los procesos y las decisiones relacionadas con el otorgamiento de concesiones mineras
- **Establecer oportunidades significativas** para que las comunidades afectadas y la sociedad civil puedan **participar** en los aspectos del otorgamiento de concesiones mineras que les afectan directamente
- **Asegurarse de que los organismos** encargados de administrar el otorgamiento de concesiones mineras **tengan la capacidad institucional necesaria** para desempeñar eficazmente sus funciones
- **Llevar a cabo procesos de diligencia debida** con respecto a solicitantes de concesiones mineras y sus beneficiarios reales
- **Implementar mecanismos efectivos para** identificar, gestionar y **reducir los conflictos de interés**

LA INDUSTRIA MINERA

Las empresas y las asociaciones sectoriales– desempeñan un papel importante a la hora de garantizar que se aplican prácticas más limpias en sus propias operaciones y de promover buenas prácticas:

- **Ser transparente con respecto a sus operaciones**, incluidas las de filiales, socios de empresa conjunta y de los lugares donde operan
- **Revelar derechos y obligaciones de sus proyectos**, incluidos contratos, licencias y planes de gestión del impacto ambiental y social

- **Comprometerse a realizar y, realizarla, una consulta comunitaria legítima**
- **Ir “más allá del cumplimiento”**, en aquellos países donde las normas para el otorgamiento de concesiones mineras o los requisitos de revelación de datos sean laxos y estén por debajo de las mejores prácticas
- **Comprender cuáles son los riesgos de corrupción** en el otorgamiento de concesiones mineras en los países donde operan e incorporar sistemas de integridad interna para prevenir y detectar la corrupción en sus operaciones

EL PÚBLICO

La sociedad civil, los medios de comunicación y las comunidades afectadas por la minería – tienen un importante papel como agente de la rendición de cuentas al:

- **Observar el proceso** para entender cómo se lleva a cabo el proceso de otorgamiento de concesiones mineras y qué puntos del mismo son vulnerables a los riesgos de corrupción
- **Examinar detenidamente las decisiones relacionadas con el otorgamiento de concesiones mineras** para poder exigir responsabilidades al gobierno y a la industria minera
- **Aprovechar oportunidades significativas para participar** en los aspectos del otorgamiento de concesiones mineras que les afectan directamente

El cambio debe producirse allí donde se lleva a cabo el otorgamiento de concesiones mineras –tanto a nivel nacional como subnacional – y con el apoyo de iniciativas mundiales y regionales. Transparency International continuará trabajando con partes interesadas clave para controlar los riesgos de corrupción en diferentes contextos. De este modo se probará qué funciona para controlar los riesgos y qué no funciona y por qué esto es así. Al hacerlo, se conseguirá una visión más completa de lo que es necesario para librar de corrupción el proceso de otorgamiento de concesiones mineras.

El Informe de Transparency International, *Lucha contra la corrupción en el otorgamiento de concesiones mineras: evaluación de riesgos en 18 países ricos en recursos* y la serie de estudios de caso profundizan en las respuestas a estas seis preguntas surgidas de la evaluación de riesgos de corrupción implementada en los 18 países.

El programa Minería para el Desarrollo Sostenible (M4SD) de Transparency International tiene dos fases:

Fase I: Evaluar los riesgos de corrupción

Los capítulos nacionales de 18 países ricos en recursos llevaron a cabo evaluaciones de riesgos a fin de comprender la naturaleza y los orígenes de los riesgos de corrupción en los procesos de otorgamiento de concesiones mineras. Sus hallazgos han contribuido a la panorámica que aquí se presenta. Para llevar a cabo estas evaluaciones se desarrolló específicamente la Herramienta para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en los Otorgamientos del Sector Minero (MACRA).

Fase II: Actuar en torno a los riesgos de corrupción

Los capítulos nacionales elaborarán e implementarán planes de acción para prevenir los riesgos de corrupción identificados en la fase I. Trabajarán con partes interesadas clave del gobierno, la sociedad civil, las comunidades

locales y la industria minera como parte de estrategias nacionales, regionales y mundiales para fomentar la confianza, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, e influir positivamente en el comportamiento de todos los actores que participan en el sector de la minería.

El programa promoverá el fortalecimiento de la política y la práctica a nivel nacional e internacional y de iniciativas existentes de transparencia en el sector de la minería a fin de mejorar la contribución de la minería al desarrollo humano sostenible.

El programa:

- Está liderado por Transparency International Australia, que actúa como centro mundial de experticia
- Está implementado por los capítulos nacionales de Transparency International y actores locales
- Recibe apoyo de la Secretaría de Transparency International