

Transparencia de las industrias extractivas

Retos y alcances de la sociedad civil ante EITI México



RESUMEN EJECUTIVO

Este documento tiene por objetivo rescatar la memoria de las personas que han participado desde sociedad civil en la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en México desde 2013. Sin duda alguna, para este grupo de personas, la experiencia EITI ha sido rica en análisis, diálogos y acuerdos, pero también ha contenido diferencias, confrontaciones y disputas, donde la voluntad de muchas personas hizo posible llegar a un resultado visible pero incierto desde el punto de vista de su alcance. El Primer Informe País que emita el gobierno mexicano (previsto para finales de 2018) será reflejo de este proceso que debe ser evaluado por un conjunto más amplio de la ciudadanía en cuanto a la utilidad y pertinencia de la información que éste ofrezca con miras a la exigibilidad de los derechos humanos de las comunidades, dueñas de los bienes naturales de este país. A nivel internacional, el estándar también puede representar un avance significativo en la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en México en cuanto a su vinculación como iniciativa de ley blanda (no vinculantes) asociada a otras iniciativas que promueven la transparencia, monitoreo y rendición de cuentas de las industrias extractivas, su desglose por cadena de valor, sector, contrato y proyecto.¹

Cabe recordar que estos **Principios** se basan en el reconocimiento de:

- a. Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales.

¹ *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar". HR/PUB/11/04. 2011 Naciones Unidas.

- b. El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos.

- c. La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.²

Para poder implementar EITI, es necesario conformar un grupo multi-actor integrado por representantes de gobierno, industria y sociedad civil, ya que en cada país los tres sectores deciden los alcances del estándar. En México, al grupo multi-actor se le conoce como Grupo Multipartícipe Nacional (GMN). Por su parte, el Grupo de Representantes de sociedad civil (GRS) —que participan en el GMN— es elegido por el denominado Grupo Amplio de sociedad civil (GA) para la transparencia de las industrias extractivas. El informe rescata la memoria de la experiencia del GA y del GRS en EITI México.

A partir de la aprobación de la Reforma Energética, en diciembre de 2013, era apremiante para el gobierno mexicano legitimarla a través de la implementación de la Iniciativa y con ello atraer inversión extranjera al sector energético del país; sin embargo, sus propios errores dificultaron lograr tal objetivo, siendo hasta noviembre de 2016 que se logra la instalación del GMN bajo los términos del GA-GRS.

Para el GRS, el GMN ha sido un espacio rico en análisis, diálogos y acuerdos, pero también en diferencias, confrontaciones y disputas, al tener que resistir, junto con el GA, presiones antes

² *Ibíd.*

y después de la instalación del GMN, demostrando capacidad de empoderamiento ciudadano. Como resultado, una vez implementada la Iniciativa EITI México, fueron superados sus requisitos mínimos; sin embargo, existen dudas sobre cuán grande y permanente será ese éxito.

Por lo anterior, el Primer Informe EITI que emita el gobierno mexicano para finales de 2018 y elaborado por un Administrador Independiente³ (AI), será reflejo de un proceso que debe ser evaluado por la ciudadanía; deberá servir a la transparencia y gobernanza del sector extractivo, a la exigibilidad de los derechos humanos de las comunidades —dueñas de los bienes naturales de su entorno— afectadas por la extracción de minerales e hidrocarburos, y a la rendición de cuentas por parte de las empresas como corresponsables del respeto y la promoción de los derechos humanos, y de la remediación de violaciones en caso de que así sea.⁴

Desde la sociedad civil, la defensa de los derechos colectivos son una premisa al interior de la Iniciativa EITI por sobre la lógica del desarrollo económico o industrial. Existen trabajos —hechos por la propia sociedad civil y la academia— que dan cuenta de la situación en el ámbito local frente a la presencia de actividades extractivas como: fractura hidráulica (*fracking*), extracción de materiales pétreos, hidroeléctricas, parques eólicos o fotovoltaicos, explotación de acuíferos, ganadería industrial, agroindustria y otras, en donde, al igual que en la minería y la extracción de hidrocarburos, predominan los impactos sociales y ambientales en detrimento del disfrute colectivo de los bienes naturales.

El informe también busca colocar el foco en el proceso mismo de implementación de otros grupos multi-actor como el GMN —de espacios EITI u otros—, aportando elementos que puedan servir para generar mejores prácticas que garanticen la participación libre e independiente de comunidades y organizaciones de la sociedad civil.

En la Figura 1 se presenta la opinión de las personas del GRS respecto a cinco cualidades esperadas en la participación de grupos multi-actor de EITI.⁵ Como se observa, para el GRS sus capacidades de *asociación* —un derecho civil básico— es marcadamente superior a sus capacidades de *acceso a toma de decisiones públicas, operación, participación y expresión*, dentro de la implementación de la Iniciativa EITI México; el informe aporta los elementos para profundizar en la interpretación de estos indicadores. En otros apartados se discute si EITI puede servir a la sociedad, con base en las opiniones de los integrantes del GA-GRS.

Finalmente, el informe evalúa de manera global la experiencia de la sociedad civil respecto a su participación dentro de la Iniciativa EITI México con base en dos conjuntos de criterios, unos de *efectividad* y otros de *aceptación*. En las Tablas 1 y 2 se puede apreciar que para cada criterio se presentan argumentos (y sus índices de impacto) expresados por el GA-GRS. El único criterio que arroja una calificación aprobatoria (+1) es *participación previa y oportuna* en el proceso. De ahí le sigue *balance costo-beneficio* (0), y el resto de los criterios con indicadores negativos: *procesos claros para la toma de decisiones, objetivos y tareas definidos y representación* (-1); *acceso a recursos, incidencia e independencia* (-2); y por último *transparencia* (-3). Dado los resultados, queda claro que para el GA-GRS el proceso de implementación de la iniciativa EITI México ha sido hasta ahora poco justa e imparcial.

Figura 1. Análisis de la participación del GRS en EITI México



3 Confiable, creíble y técnicamente competente, artículo segundo, (II), https://eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/datos_documentos.

4 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, junio de 2011, www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf.

5 Publish What You Pay, “El Protocolo de la Sociedad Civil”, 2015. Documento en línea: www.publishwhatyoupay.org/learning/eiti-step-4-sp. Consultado el 17 de noviembre de 2018.

Tabla 1. Criterios de Efectividad⁶ del Proceso, considerando su diseño-ejecución ¿qué tan efectiva ha sido para la sociedad civil la implementación de EITI México?

Criterio	Argumentos (+ / neutro / -)	Índice	Total por criterio
Procesos claros para la toma de decisiones	Las RO-GMN ⁷ consideran la capacidad de veto de cualquiera de los sectores del GMN.	+1	-1
	Las RO-GMN privilegian la generación de consensos, dejando fuera la posibilidad a decisiones por mínima mayoría.	+1	
	La ST ⁸ ha tercerizado decisiones, dejándolas a cargo de GIZ, las cuales han sido favorables a personas vinculadas al gobierno.	-1	
	No hay criterios escritos para la designación de consultorías para sociedad civil donde esta última pueda incidir en las decisiones.	-1	
	La designación del administrador independiente decantó en un proceso poco transparente del que la sociedad civil desconfía.	-1	
Objetivos y tareas definidos	El principio de EITI: la riqueza proveniente de los recursos naturales de un país debe beneficiar a todos sus ciudadanos, y el Objetivo País #5, por ahora, son lejanos a la realidad de la implementación del estándar en México.	-1	-1
	Desde su conformación, el GMN definió una Declaración de Principios EITI México, así como los Objetivos País, ambos son una base de compromisos y objetivos conjuntos.	+1	
	EITI tiene como objetivo transparentar las industrias extractivas, en el GMN de México, gobierno e industrias han actuado de manera limitada para alcanzar ese objetivo.	0	
	Para el pleno del GA, el GMN ha cumplido de manera insuficiente y limitada con la Declaración de Principios EITI México y los Objetivos País.	0	
	El papel del gobierno como parte del GMN, como líder del proceso, y como encargado de la ST, lo pone en ventaja al ser juez y parte en la implementación de estándar.	-1	
	La sociedad civil es el único sector del GMN que demanda tanto el acceso a información pública, como la transparencia de las industrias extractivas.	0	
Acceso a recursos	La ST no ha cumplido su deber de facilitar el traslado de representantes de sociedad civil cuya participación es necesaria para los representantes del sector.	-1	-2
	La financiadora (GIZ ⁹) ha sido poco efectiva para otorgar los medios requeridos por el GA-GRS para contar con una secretaría técnica propia, confiable y permanente.	0	
	En las reuniones de trabajo de los GTT no se ha contado con acceso a internet.	-1	
	A diferencia de sus contrapartes, los representantes de sociedad civil participan de manera voluntaria, dedicando muchas horas semanales a la iniciativa.	0	
Balance: Costo-Beneficio (efectividad)	El tiempo y esfuerzo dedicados por los miembros del GRS no le son equiparables a su limitada incidencia en la implementación del estándar EITI México.	0	0
	Desde la implementación de la iniciativa EITI México, el GMN ha organizado y/o asistido a: grupos de trabajo, talleres, conferencias, reuniones, viajes nacionales e internacionales, que en suma han generado resultados limitados.	0	
Indicador global			-4

⁶ Este criterio es desarrollado por Rowe y Frewer (2000) y se refiere al grado de correlación de las variables diseño/ejecución del proceso de participación

⁷ Reglas de operación del GMN.

⁸ Secretaría técnica, encargada de organizar y dar seguimiento a las actividades del GMN.

⁹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo).

Tabla 2. Criterios de Aceptación¹⁰ del Proceso, ¿qué tan justo ha sido el proceso de implementación de EITI México para sociedad civil?

Criterio	Argumentos (+ / neutro / -)	Índice	Total por criterio
Incidencia	Los representantes de sociedad civil lograron la firma del GMN de la <i>Declaración de Principios EITI México</i> .	+1	-2
	Los representantes de sociedad civil lograron la firma del GMN del acuerdo para la introducción de temas sociales y ambientales dentro del primer informe EITI México.	+1	
	El GRS difícilmente ha logrado promover los intereses del GA dentro del GMN, y mucho menos los intereses de otras organizaciones fuera de su rango de comunicación.	-1	
	La decisión de designar al administrador independiente se alejó de la influencia del GRS; por lo que la persona designada por GIZ no es percibida como confiable.	-1	
	Las consultorías para sociedad civil no contaron con un proceso donde el GRS pudiera opinar y ser parte de la decisión.	-1	
	El GRS únicamente logró que el GMN incluya cuatro flujos ambientales en el primer informe EITI México.	-1	
Transparencia	El proceso y los criterios que fueron tomados en cuenta por GIZ para la licitación del cargo de administrador independiente no fueron transparentes.	-1	-3
	GIZ y la ST ocultaron el nombre de quién sería la persona responsable de elaborar el primer informe EITI México.	-1	
	Aún no se han publicado los nombres de beneficiarios reales de las industrias a pesar de ser parte de los objetivos del estándar EITI.	-1	
	Sociedad civil publicó la lista de los nombres de las organizaciones que forman parte del GA, a diferencia de opacidad en las industrias.	+1	
	GIZ designó a la secretaria técnica para el grupo de sociedad civil sin transparentar el porqué de su decisión.	-1	
Representación	Los integrantes del GRS reconocen su baja representatividad respecto a la diversidad de intereses de organizaciones que no conocen la iniciativa EITI México.	0	-1
	El GRS es elegido por el GA, que está integrado por organizaciones, comunidades y académicos interesados en la transparencia de las industrias extractivas en México.	+1	
	El GRS ha demandado con éxito limitado la participación de más dependencias públicas que debieran de ser parte en la iniciativa.	0	
	Otras industrias que también explotan recursos naturales no están representadas ni forman parte de la iniciativa EITI México.	-1	
	Las reuniones de los GTT han contado con más representantes de gobierno e industrias que los de sociedad civil.	-1	
Independencia	La sociedad civil ha mantenido su propia organización por medio del GA al cual rinden cuentas el GRS, emanado del mismo grupo.	+1	-2
	Es posible que la designación del AI sea un caso de puerta revolvete, bajo conflicto de interés, sospechosa falta de imparcialidad y dudosa independencia.	-1	
	GIZ asignó dos consultorías a personas que anteriormente fueron empleados de SENER, lo cual pone en duda la imparcialidad de esas decisiones.	-1	
	La ST del GMN depende directamente de la SENER, por lo que su imparcialidad y su independencia generan duda por ese vínculo.	-1	
Participación previa y oportuna	El gobierno no contribuyó a la implementación del estándar EITI en México sino hasta después de que le fue conveniente con la promulgación de la reforma energética.	0	+1
	Las organizaciones de la sociedad civil fueron presionadas, sin éxito, para instalar el GMN cuando el gobierno y las industrias lo deseaban.	0	
	Gobierno e industrias se vieron en la necesidad de esperar a que la sociedad civil se organizara e informara a otros grupos sobre la iniciativa EITI México.	+1	
Indicador global			-7

¹⁰ Este criterio es desarrollado por Rowe y Frewer (2000) y se refiere al grado de correlación de las variables justo/imparcialidad del proceso de participación.

¹¹ Secretaría de Energía.

Conclusiones

Implementada EITI, fue posible subir el nivel del estándar por encima del mínimo, especialmente si se logra respetar su carácter de progresividad. Aunado a ello, su armonización con otros instrumentos internacionales, como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, pueden contribuir al avance del país en cuanto a la transparencia de las industrias; pero, sobre todo, a la búsqueda por mayor participación de la sociedad civil, incluyendo academia y comunidades afectadas en la toma de decisiones, que pudieran ser un ejemplo de buenas prácticas para seguir avanzando en la implementación de los Principios Rectores.

Debido al contexto nacional actual, aún existen dudas sobre el alcance y continuidad de este proceso; sobre todo en términos de impactos socioambientales y desglose de la información. Otro aspecto a considerar es una eventual desigualdad en la correlación de fuerzas entre los actores del GMN debido a las diferencias de capacidades financieras y humanas que sobrecargan las actividades de la sociedad civil en los espacios de EITI.

A los ojos de la sociedad civil que participa en el GMN de EITI México, se revela una desigual correlación de fuerzas debido a que los representantes de gobierno y empresas cuentan con ventajas en cuanto a acceso a información y otros recursos, pero sobre todo capacidad de incidencia en las decisiones públicas. Por otra parte, la convivencia en los espacios y el tiempo de las reuniones contribuyeron a generar un ambiente de trabajo con tolerancia mínima entre las personas del GMN. De cara a la publicación del Primer Informe Anual EITI México, es posible reconocer los siguientes logros de la sociedad civil:

1. Se conformó el GA de sociedad civil —sobresaliente entre grupos similares de otros países— que fortalece el actuar de sus representantes (GRS).
2. Se logró desdibujar el aval directo entre la Reforma Energética y EITI México.
3. Se redactó y divulgó la Declaración de principios EITI México con un enfoque de DDHH.¹²
4. Se redactaron las RO-GMN que contemplan decisiones por consenso¹³ o mayoría calificada,¹⁴ con lo cual los representantes de sociedad civil tiene capacidad de vetar decisiones dentro del GMN.

¹² Declaración de Principios EITI México, https://eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/datos_documentos.

¹³ Definido como "voto a favor unánime", RO-GMN, https://eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/datos_documentos.

¹⁴ Por lo que se requiere "un mínimo de dos tercios del total de los votos emitidos y con el voto a favor de al menos un miembro de cada sector", *Ibíd.*, p. 2.

5. Desde el Primer Informe Anual EITI México, la sociedad civil logró que se transparente información —con carácter progresivo en informes subsecuentes— relacionada con los impactos socioambientales de las actividades extractivas.

Recomendaciones al GMN:

1. Es necesario mejorar las condiciones de participación de la sociedad civil en el pleno del GMN, superando las actuales deficiencias operativas y presupuestales.
2. En el futuro, se exige garantizar la participación libre de Conflicto de Interés de cualquier consultor o administrador del informe EITI México, independientemente del origen de su financiamiento.
3. Se invita al gobierno y a las empresas, a reconocer la importancia de la información socioambiental; a priorizar el criterio de máxima transparencia por encima de restricciones normativas; y a reconocer el estándar como un piso mínimo y no un techo.

Recomendaciones a las financiadoras:

1. A pesar que se reconoce el apoyo que brindan para la participación de la sociedad civil en la Iniciativa, se observa una ausencia de parámetros o instrumentos de diagnóstico que tomen en cuenta las necesidades de la diversidad de personas de la sociedad civil que participa en EITI México, por lo que se recomienda formalizar espacios de este tipo previo al establecimiento de programas y asignación de recursos. Al mismo tiempo, se sugiere desvincular la asignación de los mismos a la aprobación de cualquiera de los otros sectores (gubernamental o empresarial).
2. Es necesario definir e instrumentar parámetros claros que prevengan y eviten el fenómeno llamado puerta revolvente y/o conflicto de interés en la asignación de contratos de consultoría en el marco de la Iniciativa.
3. Para el apoyo a sociedad civil, se recomienda la elaboración de parámetros *ad hoc* que permitan que la movilización de recursos y apoyos cuente con un carácter de máxima participación.

Agradecemos a las organizaciones del Grupo Amplio de Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas en México (GA-GRS) que suscriben este documento:



*Transparencia de las industrias extractivas:
Retos y alcances de la sociedad civil ante EITI México*
Elaborado por Horacio Beristain
Editado por Oscar Pineda
Coordinación editorial: María Fernanda Wray
Diseño editorial: Fernanda Arnaut

Ciudad de México, diciembre de 2018

Una publicación de PODER en colaboración a con Oxfam y con el apoyo de la Unión Europea.



Financiado por la Unión Europea



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de quien lo publica y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.