

México: Un momento de oportunidad

Aumento de transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva

Rocío Moreno

Serie de documentos de trabajo¹

Resumen ejecutivo

La industria extractiva de México tiene una participación significativa en los ámbitos nacional e internacional. En la última década, los sectores petrolero y de minería han representado en promedio 12 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país. Los ingresos por el petróleo representan un tercio del ingreso del sector público; actualmente, 25 por ciento del país es explotado o explorado por compañías mineras privadas. México contribuye aproximadamente con 2.4 por ciento del total de la producción minera del mundo. Petróleos Mexicanos (Pemex), la compañía petrolera más importante del país en propiedad del estado, se clasifica en cuarto lugar mundial en producción de petróleo.

En los últimos 10 años, México ha emprendido diversas reformas que le han permitido aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las industrias extractivas. Sin embargo, existe margen de mejora, en especial en el sector minero, que está siendo explotado por compañías privadas.

La información completa, oportuna y detallada sobre las industrias petrolera y minera del país es un factor fundamental para hacer rendir cuentas a las compañías y al gobierno. Este documento propone varias estrategias para fortalecer y crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la minería y el petróleo, e identifica oportunidades específicas y posibles iniciativas para promoverlas.

La primera es abogar por incluir transparencia en el sector minero y adoptar la Iniciativa de Transparencia de las Industrias de Extracción (Extraction Industries Transparency Initiative, EITI) en los compromisos que asuma el gobierno mexicano con la Alianza por el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP). La segunda es abogar por ampliar la gama de discusiones sobre la transparencia en las industrias extractivas durante la cumbre del G20.

Índice

Resumen ejecutivo	1
Acrónimos	2
Perspectiva general del país	3
Participación en la transparencia y la rendición de cuentas	6
Puntos clave de debate	9
Participantes clave	10
Puntos de ingreso claves	14
Conclusión	16

¹ Las economías emergentes están jugando un papel cada vez más importante en el petróleo, el gas y la minería a escala global. Este documento forma parte de una serie encargada por la Transparency and Accountability Initiative (T/AI) y el Revenue Watch Institute (RWI) para analizar las tendencias y estrategias prometedoras para el diálogo en el país y en el ámbito internacional. La serie cubre Brasil, China, India, Rusia, México, Filipinas y Sudáfrica. Los puntos de vista expresados en estos documentos son de los autores y no necesariamente reflejan los de T/AI y RWI.

ABOUT THE AUTHOR

Rocío Moreno tiene más de ocho años de experiencia en la promoción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas; es licenciada en economía.

Revenue Watch Institute promueve la administración eficaz, transparente y responsable de los recursos del petróleo, el gas y la minería para el bien público. A través del fortalecimiento de la capacidad, la asistencia técnica, la investigación, el financiamiento y el apoyo ayudamos a los países a materializar los beneficios de la explotación de la riqueza proveniente de sus recursos naturales.

La **Iniciativa de transparencia y rendición de cuentas** busca ampliar el impacto y la escala de financiamiento y actividad en el campo de la transparencia y rendición de cuentas, así como explorar aplicaciones de este trabajo en nuevos ámbitos.

Existe la oportunidad de promover una agenda de transparencia entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Debido a la complejidad de los sectores extractivos de México, la colaboración entre OSC interesadas en las reformas será de vital importancia. Una manera importante de mejorar su eficacia sería crear una colación de OSC con agendas diversas, estructuradas de tal manera que fomente la colaboración y las aportaciones de cada una, de acuerdo con su experiencia y conocimientos.

Un obstáculo para dicha colaboración podría ser la falta de información sobre cómo se podría cumplir con los propósitos comunes de manera conjunta. Esto en parte se podría superar ilustrando la manera como la transparencia amplia ayuda a las organizaciones individuales a cumplir con sus agendas específicas. Por ejemplo, el debate acerca del impacto ambiental de las industrias extractivas se produce normalmente en el ámbito local y dentro de las comunidades, y por lo tanto no trasciende al ámbito nacional. Muchas organizaciones que trabajan en estos asuntos son locales y tienen un alcance limitado.

México celebró elecciones presidenciales en 2012. En diciembre, Enrique Peña Nieto tomó posesión como el 57º presidente de México. Peña Nieto es un miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que desde hace mucho tiempo se ha conocido como corrupto, opaco y autoritario. La elección de Peña Nieto, junto con la elección en septiembre de los legisladores, presenta oportunidades y retos para México. Se tendrán que revisar las estrategias actuales e identificar nuevos abanderados. No obstante lo anterior, se combinan varias iniciativas internacionales continuas y oportunidades clave relacionadas con la transparencia para convertir este momento en una oportunidad.

ACRÓNIMOS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BRICS	Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
GRI	Iniciativa Global de Informes
IFAI	Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IRS	Informe de responsabilidad social
OEA	Organización de los Estados Americanos
OGP	Alianza por el Gobierno Abierto
OIC	Órganos Internos de Control
PEMEX	Petróleos Mexicanos
SE	Secretaría de Economía
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Perspectiva general del país

Durante los últimos 10 años, el petróleo y la minería han representado aproximadamente 12 por ciento del PIB de México. Petróleos Mexicanos (Pemex) es una compañía propiedad del estado con el derecho exclusivo de explotar los hidrocarburos en México.² En el caso del sector minero, la situación es muy diferente, porque hace 30 años las reformas estructurales abrieron el sector a la inversión privada y a la desregulación. Desde entonces, la industria ha estado en manos de compañías privadas.

Debido a estas diferencias estructurales importantes entre las industrias, no sólo en términos de su administración, sino también con respecto a sus funciones en la economía y en las finanzas públicas, se deben comprender los detalles de cada una con el fin de crear estrategias de defensa específicas, y comenzar a definir prioridades para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Minería

México se ubica en una región volcánica rica en minerales. En los últimos 10 años, el sector minero ha contribuido, en promedio, con 5 por ciento del PIB. Se han establecido en México aproximadamente 300 compañías mineras extranjeras. De ellas, 74.9 por ciento son canadienses, 15.1 por ciento son estadounidenses, y el 10 por ciento restante son de Australia, Reino Unido, China, India, Italia y otros países.

Desde el año 2000, el ritmo al que se otorgan los derechos de explotación ha aumentado de manera significativa. Durante la administración del presidente Calderón, la industria ha despegado. La cantidad de concesiones otorgadas en los primeros tres años de su presidencia (2006-2009) equivalen al total de las otorgadas durante la presidencia de Vicente Fox (2001-2006). Actualmente, el gobierno ha otorgado 25,149 títulos de concesión, que abarcan 25.5 millones de hectáreas.³

El aumento en las actividades de exploración está directamente relacionado con la ley de minería promulgada en la década de 1990 que permitía la inversión extranjera.⁴ Esto tuvo como resultado el descubrimiento de nuevos depósitos que se explotan en la actualidad. Además, el aumento en los años recientes de los productos básicos también ha tenido un impacto directo en el sector: la exploración se ha hecho más factible económicamente.

Aun así, no están claros los incentivos que tiene el gobierno mexicano para continuar con la promoción de la actividad en este rubro. La naturaleza misma de la actividad genera conflicto con las comunidades donde se encuentran las minas, y los beneficios económicos del gobierno son escasos. Esto nos ha conducido a creer que el sector debe ser una pieza clave en la estrategia general del gobierno para promover el “desarrollo”.

No obstante, esta estrategia no es aceptada ampliamente por la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, por dos razones principales. La primera son los impactos sociales y ambientales de la minería. Existen 5,992 minas dispersas en todo el país, y la mayoría de las ciudades mineras se encuentran en zonas desérticas donde existen condiciones de pobreza rural o pobreza

2 Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

3 Sistema Integral sobre Economía de Minerales, <http://portaljsp.sgm.gob.mx/SINEM/>

4 R. González, *Acaparada, la riqueza minera*, La Jornada (14 de noviembre de 2011) <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/14/min-riqueza.html>

extrema.⁵ A pesar de los beneficios importantes para las comunidades en la forma de inversión en infraestructura local, la minería también genera problemas significativos de carácter ambiental, social y económico que se dejan sin atender.

La segunda es que el régimen fiscal actual para la minería genera recursos escasos para las finanzas públicas. Esos pagos no comienzan a compensar los aspectos externos negativos que genera este sector. La participación relativa del sector minero en la economía no ha aumentado en los últimos 10 años, y la cantidad de recursos que recibe el sector público es escasa. La razón es que prácticamente no se imponen tarifas o regalías sobre la explotación de los recursos minerales.⁶ El único derecho que tienen que pagar las compañías es una tarifa de alquiler por la cantidad de terreno explotado, aproximadamente 5 pesos por hectárea. Por lo tanto, el aumento en las concesiones territoriales, que es significativo, genera menos de 1 por ciento de los ingresos totales obtenidos por el gobierno federal.

Petróleo y gas

La relación de México con el petróleo ha tenido una gran importancia en diversos momentos de la historia del país. El petróleo sigue conservando una función primordial en la economía, la política y la sociedad del país.

Los hidrocarburos están sujetos al control del estado a través de Pemex. La compañía es el único productor de petróleo, gas natural y productos refinados del petróleo en México y representa una de las fuentes más importantes de ingresos para el gobierno y el país. Pemex administra todas las fases de la producción, desde la exploración y la extracción hasta la refinación, almacenamiento, distribución y ventas. En todo el mundo, Pemex está clasificada en cuarto lugar en producción de petróleo, 17º en reservas comprobadas de petróleo crudo y 33º en reservas de gas natural.

Las ventas de Pemex equivalen a \$85 mil millones de dólares al año y contribuyen en promedio con 7.2 por ciento del PIB del país.⁷ Sin embargo, la producción de petróleo ha disminuido en los últimos seis años debido al deterioro del depósito marítimo más importante del país, Cantarell. En 2004, Pemex obtuvo su producción máxima de 3.4 millones de barriles de crudo al día. Desde entonces, la producción de petróleo ha disminuido 25 por ciento. Actualmente, Pemex produce 2.56 millones de barriles de crudo al día. Además, las reservas comprobadas de hidrocarburos también han disminuido, de 19 mil millones a 14 mil millones de barriles.⁸ Sin embargo, la producción de gas natural ha alcanzado un promedio de 7,031 millones de pies cúbicos al día, en comparación con los 6,919 millones producidos en 2008.

En las últimas dos décadas, las finanzas públicas de México han dependido fuertemente de los ingresos del petróleo. En promedio, un tercio de los ingresos públicos proviene de la extracción y la venta de hidrocarburos. Esta dependencia condujo a Pemex a un deterioro financiero y operativo, debido a que el régimen fiscal de la compañía en propiedad del estado le permitía mantener menos de un tercio de los ingresos. Esto ha limitado la cantidad de recursos disponibles para reinversión.

5 Sistema Integral sobre Economía de Minerales, <http://portaljsgm.gob.mx/SINEM/AcercaSINEM.htm>

6 "Impuesto en el Sector Minero. Un análisis teórico-práctico," Centro de Estudios de Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, 2008 <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1092008.pdf>

7 "Reporte de resultados de Petróleos Mexicanos," Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias, (30 de septiembre de 2011): 12, Pemex http://www.ri.pemex.com/files/content/Reporte_3T11_e.pdf

8 G. Gil y S. Valdivia, *La crisis del petróleo en México*, Foro consultivo y Tecnológico, A.C., Primera Edición (2008) http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/petroleo.pdf

Pemex tiene antecedentes de acusaciones de corrupción, y no es reconocida por tomar decisiones estratégicas sólidas. Además, muchos mexicanos creen que el gobierno publica información falsa acerca de la compañía, porque los funcionarios desean privatizar el sector y supuestamente pretenden usar malos resultados para justificar la medida. Para refutar estos rumores, el gobierno suministra grandes cantidades de información sobre la situación financiera y operativa de Pemex. Sin embargo, no ha sido suficiente para aumentar la confianza del público. No ayuda que todavía haya renuencia entre los funcionarios de Pemex a cumplir con el principio de divulgación total declarado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además de las áreas problemáticas clave que enfrenta actualmente el sector petrolero, existen otros asuntos que normalmente no atraen mucha atención, pero que son muy importantes: los impactos económicos, sociales y ambientales provocados por la industria. Un gran porcentaje de la gente que vive en estados que producen petróleo (Campeche, Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Hidalgo y Nuevo León) se ve afectada por la actividad de extracción. Las políticas que se implementan para enfrentar estos problemas son deficientes y mal coordinadas entre todos los niveles de gobierno. La situación es muy similar a la observada en el sector minero; no hay mecanismos eficaces para prevenir, mitigar y compensar el impacto provocado por la industria. Actualmente, Pemex asigna pocos recursos económicos a las comunidades locales para compensar los daños.⁹

No existen mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas que permitirían a los ciudadanos conocer de antemano cuando un proyecto está en marcha, cuando Pemex asigna recursos económicos a las comunidades, o el tipo de políticas de mitigación que se implementan.

En suma, el gobierno tiene enormes incentivos para aumentar las reservas y la producción de petróleo con el fin de evitar una crisis financiera. Esta situación crítica se hace más compleja porque el proceso para encontrar petróleo no representa necesariamente las necesidades y el bienestar de las comunidades locales donde se están desarrollando los proyectos. Además, la falta de información que tienen los ciudadanos acerca de las políticas que los afectan directamente complica todavía más la situación. Además, los legisladores necesitan también la información precisa y oportuna que les permitiría supervisar el sector con más eficiencia.

De acuerdo con estimaciones actuales, si México mantiene la misma producción de petróleo, con 2.576 millones de barriles diarios constantes (o 940.24 millones de barriles al año), la cantidad de reservas comprobadas se agotará en aproximadamente 11.1 años. Aunque México es un país rico en petróleo, actualmente importa 50 por ciento de la gasolina que demanda el país. Esto es porque durante muchos años la inversión en refinerías no ha sido prioritaria. Se estima que la demanda de gasolina aumentará a una tasa promedio de 4 por ciento para el 2015, y actualmente la producción de petróleo disminuye 5 por ciento al año.

Mientras tanto, la producción de gas natural ha aumentado a una tasa promedio anual de 9.1 por ciento en los últimos seis años. Además, las reservas restantes totales de gas natural han aumentado en la última década a una tasa promedio de 1.2 por ciento al año.

⁹ K. Pirker et al., El acceso a la información para la contraloría social. El caso de las donaciones y donativos de Pemex a Tabasco, Fundar A.C., (2006) <http://www.fundar.org.mx/mexico/wp-content/uploads/publicaciones/pemexALL.pdf>

Se estima que en los próximos años la demanda nacional de gas natural aumentará 2.4 por ciento al año, con un cambio de 7,377 mmcf en 2009 a 10,779 mmcf en 2025, especialmente como insumo para la generación de electricidad y para la industria petrolera. Para cumplir con la demanda, Pemex Gas tiene planes de aumentar la producción en 4.3 por ciento al año. Se estima que esta industria desempeñará una función más importante en la próxima década, principalmente como proveedora de energía.

Pemex es la única compañía autorizada para extraer, explotar y producir hidrocarburos en México. Sin embargo, las compañías internacionales han prestado servicios a Pemex durante varios años. Las compañías privadas extranjeras más empleadas que trabajan en el país son: Schlumberger, Halliburton y Weatherford; tienen una parte significativa de los contratos que se han otorgado.

Participación en la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia, la rendición de cuentas y una mayor supervisión se han convertido en temas centrales del debate de la reforma de estado en México, y se ven como principios universales con el potencial de reforzar y renovar las instituciones públicas.

Durante los últimos 10 años, México ha emprendido cambios importantes para avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas. Esta tendencia inició en 2001, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación.¹⁰ En 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información¹¹ (IFAI) como un organismo de supervisión autónomo que garantizaría la transparencia de las políticas y el derecho de acceder a la información.¹² Estas leyes también establecieron la misma infraestructura legislativa e institucional en cada estado. En 2007, el país avanzó un paso más al establecer el artículo 6 de la Constitución Mexicana, que consagra el derecho a la información como un derecho fundamental.

A pesar de estos importantes avances, las políticas de transparencia y acceso a la información se han topado con limitaciones graves como resultado de la inercia burocrática e iniciativas que promueven la opacidad.

Petróleo y gas

Pemex ha adoptado mecanismos con más transparencia que muchos de sus pares en el sector de petróleo y gas. De acuerdo con el Índice de Vigilancia del Ingreso (Revenue Watch Index, RWI), México se clasificó en cuarto lugar entre 41 países en términos de transparencia de la industria.¹³ México obtuvo esta posición en gran parte porque Pemex, como compañía propiedad del estado, está obligada a cumplir con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y con otras líneas diversas de disciplina y control, como los requisitos de la Comisión de la Bolsa y Valores (Security Exchange Commission, SEC). Pemex participa también en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, y en el Programa de Mejora de la Gestión de México, que han promovido la creación de mecanismos para reducir la corrupción dentro de la empresa.

10 Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx>

11 Instituto Federal de Acceso a la Información, <http://www.ifai.gob.mx/>

12 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

13 Revenue Watch Index, <http://www.revenuewatch.org/rwindex2010/index.html>.

En años recientes, se han implementado varios cambios para aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en Pemex, un esfuerzo apoyado por la Reforma Energética de 2008 de México, que introdujo varias iniciativas para avanzar en estos objetivos. Primero se crearon el Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas y los Comités de Auditoría y Evaluación del Desempeño. Ambos son comités de supervisión interna monitoreados por la junta de directores de Pemex. En segundo lugar se estableció un comisionado especial y se le encargó reportar la precisión, suficiencia y sensatez de la información suministrada por el organismo rector de la compañía. En tercer lugar se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) como organismo regulador, para que actuara como mecanismo de contrapeso para las decisiones tomadas dentro de la compañía. Como resultado de estos cambios, la cantidad de información relacionada con la toma de decisiones, de proyectos de petróleo y otras áreas clave de las operaciones de Pemex ha aumentado sustancialmente.

Además, Pemex ha adoptado las mejores prácticas internacionales de transparencia y rendición de cuentas. Un ejemplo de esto es el Informe de Responsabilidad Social (IRS), que la compañía emite periódicamente y está en línea con su plan de negocios. Además, cumple también con los indicadores de la Iniciativa Global de Informes (GRI-G3.1), los principios del Pacto Mundial y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).¹⁴

México no se ha unido a la EITI, aunque Pemex es miembro de la junta de EITI. Cuando se creó la EIT, el Banco Mundial invitó al gobierno mexicano para que se uniera, pero se rehusó argumentando que compañías en propiedad del estado ya suministraban información que estaba más allá de los requisitos mínimos de transparencia de la iniciativa. México argumentó que la participación de Pemex en la junta era un buen sustituto de la membresía. Sin embargo, Pemex ha sido un miembro en gran parte inactivo. Es un ejemplo de la manera como México participa en esfuerzos de transparencia de una manera muy superficial con el fin de seguir manteniendo un buen reconocimiento internacional.

Existen otros mecanismos clave de supervisión externa que ayudan a aumentar la transparencia y a reducir el espacio a la corrupción: los Órganos Internos de Control (OIC) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Ambos organismos están a cargo de dar seguimiento a las actividades del gobierno y de dismantelar las redes de corrupción. En años recientes, han realizado gran cantidad de auditorías y han hecho recomendaciones para descalificar, suspender e imponer castigos a funcionarios públicos por corrupción o incumplimiento de sus responsabilidades administrativas. Los informes de auditoría de los OIC y la ASF son públicos.

A pesar de todos estos avances, Pemex todavía necesita informar más abiertamente sobre muchos aspectos de sus operaciones. Por ejemplo, podría divulgar la producción real por campo petrolero, libros blancos de la compañía, el nivel real de seguridad industrial (incluyendo en especial un registro de accidentes regional) e información sobre sus subvenciones económicas a los gobiernos locales. Además, Pemex no ha podido encontrar un canal de comunicación adecuado con los ciudadanos para informarles sobre las operaciones de la compañía. El sindicato de la compañía también es extremadamente opaco, lo cual perjudica la credibilidad de la compañía.

Se requiere algo de información clave de Pemex según el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México. Esta disposición establece que

14 Informe de Responsabilidad Social 2010, 5, Pemex, http://www.pemex.com/informes/pdfs/descargas/pemex_irs_completo_2011.pdf

Pemex y sus organismos filiales tienen que publicar información en un portal de la IFAI sobre sus obligaciones de transparencia, una base de datos que aumenta la disposición de información básica proporcionada a los ciudadanos sobre las finanzas y los ingresos de Pemex.

Las solicitudes de información también se pueden presentar de manera independiente. En el 2010 se presentaron 631,715 solicitudes a Pemex. De acuerdo con el IFAI, Pemex y sus organismos filiales respondieron reservando 42,233 archivos y desclasificando 36,702 expedientes.¹⁵ La cantidad de información redactada demuestra que todavía existe margen de mejora. Este punto tiene importancia especial, porque la corrupción dentro de Pemex no se ha reducido sustancialmente como resultado de tener mayor acceso a la información. El IFAI sigue siendo un aliado clave en la promoción de la transparencia y la obtención de acceso a la información, pero incluso el mismo no puede dejar claros todos los aspectos de las operaciones de Pemex (por ejemplo, el sindicato de la empresa).

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), cuyo único propósito es aumentar la transparencia dentro de Pemex, está obligada a publicar los contratos de la empresa propiedad del estado. La comisión acaba de comenzar a crear la base de datos. Esto abre la oportunidad de colaborar muy de cerca con la comisión para mejorar el portal, en especial dado que la comisión busca crear alianzas con organizaciones de la sociedad civil para promover una agenda de transparencia en colaboración.

Además, el gobierno federal ha comisionado una evaluación de la OCDE con relación a los contratos de adquisición de Pemex. Esta es una agenda que varias OSC han estado promoviendo durante varios años, pero sólo recientemente a través de sus compromisos con la OGP el gobierno decidió aumentar la transparencia en esta área. La Secretaría de Energía comenzará a implementar las recomendaciones del estudio en 2012 para alinear sus procesos con las mejores prácticas internacionales. Esto abre la oportunidad de participar en la implementación de estos mecanismos y también en términos de promover cambios adicionales que podrían fortalecer la transparencia y poner a México a la cabeza.

Minería

Es difícil tener acceso a información sobre el sector minero de México. Los niveles percibidos de transparencia son sumamente bajos. Los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y supervisión en el sector minero de México son sumamente débiles, en especial cuando se comparan con el sector petrolero, en el que muchas instituciones sólidas están involucradas en las actividades de gobierno y monitoreo.

Existen por lo menos tres posibles oportunidades para promover la creación de nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el sector minero, todo lo cual se relaciona con iniciativas internacionales complementarias. Dados los desafíos que enfrentan **las OCS nacionales que trabajan** para arrojar luz sobre el sector minero de México, las estrategias internacionales son vitales para hacer avanzar la reforma.

En primer lugar, México podría unirse a la EITI, lo cual, de acuerdo con información interna, el presidente evalúa como opción. Aunque las normas de transparencia de México quedan por

15 "Memoria de Labores 2010, Transparencia y rendición de cuentas," Pemex <http://www.pemex.com/files/content/9.%20Transparencia%20y%20Rendicion%20de%20Cuentas.pdf>

debajo de los requisitos de EITI, parece haber cierto acuerdo positivo en el gobierno de que la iniciativa podría ser benéfica. En segundo lugar, se podría enfatizar una discusión más sólida sobre la necesidad de la transparencia, en particular en el sector minero, a través de relaciones internacionales. Y en tercer lugar, México podría comprometerse con reformas de minería importantes a través de su participación en la OGP.

Puntos clave de debate

Petróleo y gas

Actualmente, el debate central alrededor del petróleo y el gas en México se centra en la función que debería tener Pemex como palanca para el desarrollo: ¿debería Pemex seguir financiando los ingresos del sector público, o debería permitirse que base sus decisiones en la manera como la empresa pueda competir mejor en un mercado global? Esta discusión de política se ha interpretado como un referendo sobre la posible privatización de la compañía.

Las finanzas públicas mexicanas dependen fuertemente de los ingresos del petróleo, cuyos recibos contribuyen con un tercio de los ingresos del sector público. Debido a este contexto de dependencia y a la reciente caída considerable de la producción de petróleo en México, el gobierno ha buscado diversos esquemas que inviertan esta tendencia.

La polarización y las ideologías firmes sobre el sector petrolero han limitado el debate y las acciones que se podrían implementar para remediar la situación de la industria. Pero existe poca disposición en cualquiera de los lados para comprometerse y discutir el modelo de extracción actual. Esto tiene una importancia especial porque todos los interesados están de acuerdo en la oportunidad de una reforma.

Con esto en mente, las políticas gubernamentales se mantienen centradas en la búsqueda incansable de reservas de petróleo. Este enfoque abrirá necesariamente un nuevo debate sobre el impacto social y ambiental.

Minería

El debate sobre el sector minero de México se centra en el grado al que la minería debe considerarse una piedra angular del desarrollo. El número de concesiones mineras ha crecido exponencialmente en los últimos 10 años. Pero esta política no se ha comentado ampliamente entre las partes interesadas. De hecho, el tema no ha adquirido el ímpetu necesario para que se incluya en la agenda nacional. Esto ha limitado la participación y la creación de mecanismos de supervisión.

Hace cinco años, las operaciones de la industria minera atrajeron mucha atención debido a las violaciones a los derechos laborales, en especial en términos de las condiciones de seguridad en las minas. El problema de los derechos laborales atrajo una gran cantidad de capital político debido a la catástrofe de Pasta de Conchos, donde murieron 65 mineros.¹⁶ Este accidente provocó diversos choques entre grupos comerciales mineros, como Grupo México e Industrias Peñoles y el sindicato de mineros. Además, se han estimado pérdidas de millones de dólares debido a la falta

16 Auerbach, C., Rodríguez, C., *Mina 8, Unidad Pasta de Conchos: Múltiples violaciones a los derechos humanos laborales*, Centro de Acción y Reflexión y Acción Laboral (CEREAL), http://www.sjsocial.org/crt/articulos/758_auerbach.htm

de capacidad para resolver conflictos. Más allá de eso, las autoridades no han podido demostrar un interés real en regular el sector con el fin de prevenir otro contratiempo.

No obstante, este evento desafortunado también impulsó un debate sobre las violaciones al derecho de consulta, la complejidad de las operaciones de la industria minera y el impacto ambiental de la minería. En particular, la minería de cielo abierto comienza a llamar la atención, ya que las compañías mineras adquieren concesiones sin los permisos ambientales requeridos, una prueba de la corrupción descontrolada en el sector.

Participantes clave

Gobierno

La estructura gubernamental que supervisa el sector petrolero es sólida. Dentro de la rama ejecutiva, existen cinco organismos que dirigen, regulan o monitorean la industria.

De acuerdo con documentos del gobierno, la **Secretaría de Energía (SENER)** está al frente del sector y es responsable de regular el petróleo y el gas.¹⁷ En particular, la SENER tiene la función de monitorear, implementar y suministrar los lineamientos regulatorios adecuados, así como plantear el enfoque de la política energética. Aunque esta función fue definida exclusivamente para la SENER, en realidad la Secretaría de Finanzas tiene mucho que ver en la orquestación y dirección de la política energética nacional, dado que las finanzas públicas dependen de los ingresos del petróleo. El Secretario de Finanzas es miembro de la junta directiva de Pemex.

La SENER tiene dos organismos descentralizados que tienen funciones directas e importantes dentro del sector petrolero. El primero, la **Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)**, tiene el objetivo de fungir como organismo autorizado con autonomía técnica en términos de regulación, supervisión y evaluación de la exploración y explotación de hidrocarburos.¹⁸

Cuando se creó la CNH se creía que funcionaría como organismo de asesoría técnica para la Secretaría de Energía. Sin embargo, en realidad la CNH opera como mecanismo de contrapeso en las decisiones que toma la junta directiva de Pemex. Un participante clave y posible aliado para promover la transparencia dentro del sector es el presidente de la CNH, Juan Carlos Zepeda Molina. Cuando fue entrevistado, parecía muy entusiasmado con la idea de trabajar muy de cerca con la sociedad civil para reforzar los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Además, desde su creación, la CNH ha demostrado estar comprometida con esta agenda al suministrar información sustancial y estratégica de Pemex al público.

El segundo organismo es la **Comisión Reguladora de Energía (CRE)**, un organismo regulatorio descentralizado que se centra en dos fuentes de energía clave: el gas natural y la electricidad.¹⁹ La función principal de la CRE es garantizar que Pemex brinde un acceso abierto y eficaz para crear condiciones competitivas en el mercado y también eliminar la discriminación en el acceso a los conductos. La comisión no solamente regula a Pemex, sino también a otros operadores privados relacionados con proyectos de generación de electricidad.

¹⁷ Secretaría de Energía, <http://www.energia.gob.mx/>

¹⁸ Comisión Nacional de Hidrocarburos, <http://www.cnh.gob.mx/>

¹⁹ Comisión Reguladora de Energía, <http://www.cre.gob.mx/>

De acuerdo con las reformas establecidas por la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008, la **junta de directores** de la compañía debe estar formada por 15 miembros, incluyendo a seis representantes del estado, designados por el ejecutivo.

El **Secretario de Energía, Finanzas, el Jefe de la Oficina de la Presidencia, el Subsecretario de Hidrocarburos** de la SENER y el **Subsecretario de Ingresos** forman parte del organismo rector de la compañía. El tipo de representantes que elige el ejecutivo para que sean parte de la junta es otro ejemplo del enfoque principal de la política del sector: aumentar las reservas y los recursos. La Secretaría del Medio Ambiente o la de Desarrollo Social no tienen representación, a pesar del papel vital que desempeñan en la supervisión de la industria.

Gracias a las reformas de 2008, se incluyen **cuatro asesores profesionales independientes** como parte del organismo rector de Pemex. Su propósito principal es brindar conocimientos técnicos, capacidades y habilidades para fortalecer la capacidad de toma de decisiones de los miembros de la junta. Cuando se eligieron los asesores, los interesados creyeron que se había tomado la decisión con base en intereses políticos. Sin embargo, los asesores han hecho un excelente trabajo en términos de funcionar como mecanismo de contrapeso dentro del consejo.

En términos de promover una agenda de transparencia, dos de los cuatro asesores podrían convertirse fácilmente en los de mayor iniciativa: Fluvio Ruiz Alarcón y José Fortunato Álvarez. Rogelio Gasca Neri, quien es otro asesor y además coordinador del Comité de Transparencia dentro de Pemex, podría convertirse en un aliado eficaz.

Con respecto al sector minero, la **Secretaría de Economía (SE)** es la entidad principal responsable de promover y regular el sector a través de la **Coordinación General de Minería**.²⁰ Las acciones que promueven se centran principalmente en estimular la inversión. Como se señaló anteriormente, la secretaría ha sido muy cerrada en lo que respecta a suministrar información sobre el sector minero, y no existe otro organismo encargado de promover el modelo de desarrollo a quien se pudiera pedir cuentas.

La falta de apertura de la secretaría limita el espacio para realizar una evaluación completa y objetiva del sector y de la secretaría misma. Así que, a pesar de su importancia como un objetivo clave para cualquier estrategia de defensa de la transparencia y la rendición de cuentas, es extremadamente difícil determinar cómo se puede aproximar mejor. Sin embargo, la Oficina de la Presidencia podría abrir un camino hacia la secretaría, una estrategia que ha demostrado tener éxito en el pasado. Sería deseable tener a bordo al actual Coordinador de Minería dentro de la Secretaría de Economía, puesto que el cargo tiene la autoridad requerida para promover cambios dentro del sector.

La **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** monitorea las condiciones laborales en el sector, en especial lo que respecta a seguridad e higiene.²¹ Esta institución da seguimiento a las quejas que presentan los trabajadores. A pesar de estas funciones, hace poco por promover el respecto por los derechos laborales. Cuando ocurrió el incidente de Pasta de Conchos, se criticó fuertemente a la secretaría porque no suministró los medios necesarios para rescatar a los mineros atrapados. Además, no se sancionó a la compañía minera responsable.

20 Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/>

21 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, <http://www.stps.gob.mx/bp/index.html>

Por último, una secretaría que debería tener una función activa en los sectores petrolero y minero es la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**.²² Parte de su mandato es monitorear el cumplimiento por parte de las empresas de las normas ambientales. Sin embargo, es una tarea que actualmente no realiza. En la administración anterior, esta secretaría formaba parte del organismo rector de Pemex. Actualmente, como se declaró antes, sólo las secretarías relacionadas con los ingresos y la producción son parte del consejo rector de la compañía. Asimismo, en la industria minera, la SEMARNAT no tuvo una función preponderante. En el caso de la mina de San Xavier, cuando la corte ordenó la suspensión de actividades por violar normas ambientales, la SEMARNAT realizó inspecciones y otorgó a San Xavier una revisión estelar. Debido a eso, se le otorgó una nueva concesión a la compañía.

Compañías

En el sector petrolero, la única compañía autorizada para explorar y explotar hidrocarburos es Pemex. Es un monopolio estatal en la producción de petróleo crudo.

Dentro de Pemex, los principales aliados y posibles líderes de mayor transparencia son dos asesores profesionales: Fluvio Ruiz Alarcón y José Fortunato Álvarez. El exdirector de Pemex, Reyes Heróles, promovió el fortalecimiento de mecanismos de transparencia dentro de la empresa. El director actual de Pemex, Juan José Suárez Coppel, no ha incluido en su agenda la transparencia.

Sólo una compañía minera que opera en México se ha comprometido públicamente con la transparencia y la rendición de cuentas: GoldCorp. La compañía es miembro de EITI y divulga información sobre los pagos que realiza a los países donde opera. Además, tiene su propia política corporativa de responsabilidad social y derechos humanos, lo cual la hace una posible abanderada. Es importante mencionar que las organizaciones de la sociedad civil han mencionado que en el caso de GoldCorp la retórica no necesariamente es la práctica, pero la compañía ha hecho esfuerzos en los dos últimos años por cambiar la manera como opera.

Sociedad civil: actividades/participación, internacional y local

México tiene aproximadamente 20,000 organizaciones de la sociedad civil, y varias de ellas trabajan en asuntos que se relacionan directamente con las industrias extractivas. Sin embargo, difieren en objetivos y actividades.

La mayoría de las organizaciones que trabajan en cuestiones extractivas se enfocan principalmente en la promoción del cambio en la política pública. Algunas de ellas, como el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) lo hacen promoviendo la competencia en las industrias extractivas para producir insumos esenciales para otros sectores económicos. También trabajan para fortalecer los organismos regulatorios. Otras, como Fundar, Transparencia Mexicana y Asociación Ecológica Santo Tomás promueven la transparencia para mejorar las condiciones de competencia, con el fin de avanzar en el derecho a la información o evaluar el proceso de toma de decisiones que se lleva a cabo en la industria.

22 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Inicio.aspx>

Existen movimientos y organizaciones son específicos y dedicados al petróleo, que incluyen al Grupo Ingenieros Constitución del 17, UNTCIP y Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo. Sus actividades se centran en el monitoreo de reformas e iniciativas para estar seguros de que ninguno busque aumentar la participación del sector privado. Además, promueven cambios específicos en la operación y la administración de Pemex. Estos tipos de organizaciones tienden a trabajar con los partidos de oposición, en especial con los de izquierda, porque tienen una agenda común y eso les da una presencia nacional.

Existe también otro grupo de organizaciones que monitorean los derechos laborales, como Cereal, Centro ProDH, Codehutab y muchas otras enfocadas en la promoción de la conciencia del impacto ambiental que tiene la industria extractiva. Algunas de estas organizaciones proponen un modelo sin explotación, mientras que otras promueven la creación de políticas de mitigación y compensación. Por lo general, la agenda del impacto se enlaza con los derechos de consulta, que son sumamente populares entre las organizaciones de derechos humanos. Algunas de las organizaciones que trabajan en esta agenda específica son Greenpeace, Cemda, Tlachinollan y Asociación Civil Tiji Tlan Wila. Es importante señalar que la agenda del impacto ambiental es un debate que por lo general ocurre en el ámbito local y dentro de las comunidades, y por lo tanto no trasciende a un debate nacional. Además, muchas organizaciones que trabajan en estos asuntos son locales y tienen un alcance limitado.

En cuanto a las organizaciones internacionales, la mayoría se enfoca en la promoción de energías renovables y políticas públicas que mitigan el impacto ambiental de las industrias extractivas. Las organizaciones internacionales tienen mucha influencia y tienden a formar equipos con organizaciones nacionales y locales. Esto les da una gran presencia y la capacidad de acceder más rápido a espacios en el gobierno. Las opiniones internacionales generan una verdadera presión sobre el gobierno.

La diversidad y agendas dispares en los asuntos del sector extractivo entre las OSC mexicanas dificulta la creación de una red nacional con una sola agenda, una posible manera de fortalecer el poder de las OSC en general y aumentar la posibilidad de las reformas. Las OSC parecen estar de acuerdo en la necesidad de reforzar la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas, pero un obstáculo para dicha colaboración podría ser la falta de acceso a la información sobre cómo se podrían lograr las metas comunes de manera conjunta. Existe la oportunidad de promover una agenda común enfocada específicamente en la transparencia. Para alentar este esfuerzo se requeriría sensibilizar a las organizaciones sobre cómo las metas de transparencia de gran alcance les podrían ayudar a cumplir con sus propias agendas.

Otros participantes importantes

El cuerpo legislativo es un elemento clave, no sólo porque es responsable de crear y aprobar la legislación, sino también porque ayuda a supervisar al ejecutivo. Con la reciente transición a la democracia en México en el contexto de un congreso multipartidista, se ha hecho crucial seguir reforzando el establecimiento del sistema de equilibrio entre poderes. En este sentido, a los legisladores les interesa supervisar al ejecutivo, pero se necesita acceso a más información. Por lo tanto, el Congreso es un aliado clave para impulsar la transparencia.

De acuerdo con la Constitución, todas las dependencias de la rama ejecutiva están bajo el control de la Cámara de Diputados y el Senado; esto incluye al sector petrolero y minero, aunque

la supervisión del sector minero es más limitada debido a la participación de las compañías privadas. Uno de los mecanismos que tiene el Congreso para supervisar al ejecutivo es a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que puede encargarse de realizar auditorías a la industria. Además, el Congreso puede crear comisiones de consulta y comités correspondientes con el fin de escrutar un caso específico. Estas opciones crean diversas oportunidades para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, las OCS pueden trabajar muy de cerca con los legisladores cuando se inician consultas sobre extractivos y suministrar la información directo a la ASF.

Por último, un actor clave y uno de los más grandes promotores de la transparencia es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Tres comisionados de la IFAI destacan por su trabajo persistente con la agenda de la transparencia y la rendición de cuentas: Jacqueline Peschard, María Marván y José Ángel Trinidad. Además, los tres han sido aliados estratégicos para las organizaciones de la sociedad civil cuando tratan de fortalecer los mecanismos de transparencia.

Puntos de ingreso claves

Recientemente, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) comenzó a elaborar una base de datos de contratos. Como la CNH ha mostrado interés en la promoción de la transparencia y también en la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, existe una oportunidad clara de colaborar muy de cerca con la comisión para elaborar este portal.

El gobierno federal también ha comisionado a la OCDE para realizar una evaluación de los contratos de adquisición de Pemex. Las recomendaciones del estudio se implementarán el año próximo, y crearán una oportunidad para colaborar con las OSC en la implementación de estos mecanismos.

En la minería, la posibilidad de que México forme parte de la EITI y la inclusión de discusiones de transparencia en la agenda en las próximas juntas del G20 podrían ser las mejores oportunidades para la intervención. Las próximas elecciones presidenciales, junto con la presión internacional, han aumentado lo que México tiene en juego para que actúe. Al parecer, el presidente evalúa la adopción de EITI como reconocimiento de los beneficios que podría conllevar para el sector minero. La adopción de EITI por parte de México podría motivar fuertemente a otros países latinoamericanos para que participen en la iniciativa.

Debido a las elecciones, el plazo de oportunidad para promover estos objetivos bajo la administración actual podría ser breve. Por esta razón, es importante continuar presionando al país, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional. Como se ha visto, la presión internacional ha demostrado ser muy eficaz para exhortar las reformas mexicanas nacionales.

Es necesario que las OCS mexicanas sigan suministrando información al gobierno sobre la importancia de promover la transparencia y la rendición de cuentas. Esta información debe enfocarse en las mejores prácticas de México en el campo y en cómo los otros países podrían beneficiarse por la experiencia, más que en las deficiencias existentes en las prácticas mexicanas. Es importante crear un equilibrio entre querer que el gobierno refuerce los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y exhortar a que dirija promocionando los pasos positivos que ha dado. Si la sociedad civil asume una postura demasiado crítica, el gobierno podría no tener incentivos para intentar y asumir el liderazgo internacional.

Finalmente, debido a la complejidad de los sectores extractivos de México y al gobierno del sector minero en particular, será vital la colaboración entre las OSC interesadas en la reforma. Por esta razón, sería deseable crear una coalición entre diferentes organizaciones de la sociedad civil con agendas diversas, estructuradas de manera tal que fomenten la colaboración y las aportaciones de todas sus experiencias individuales.

Cómo involucrarse en el debate internacional

México participa activamente en foros internacionales y regionales, como miembro de diversas organizaciones internacionales y regionales y como firmante de muchos tratados internacionales.

México es miembro fundador de las Naciones Unidas²³ y miembro activo de la Organización de Estados Americanos²⁴ (OEA). Fue el primer país latinoamericano en ser miembro de la OCDE.

En la última década, México ha luchado por erradicar la corrupción. Firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la OEA y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Debido a estos compromisos internacionales, en 2010 el ejecutivo envió una iniciativa de ley al Senado para aprobar la Ley federal anticorrupción en contratos públicos, que ha sido el propósito principal de sancionar a personas o compañías nacionales o internacionales que se hayan involucrado en alguna conducta irregular con entidades públicas en México o en otros países durante un proceso de adquisición.²⁵ Esto es un hecho destacado importante en términos de fortalecimiento a los mecanismos de control y rendición de cuentas, y de seguro tendrá un efecto directo sobre Pemex, conocida por múltiples escándalos de corrupción. Aunque la ley podría mejorarse, es un buen punto de partida en términos de promover regímenes transparentes.

La OEA también redacta y promueve una ley modelo de transparencia como parte del derecho al acceso a la información de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.²⁶ Debido a la experiencia exitosa con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y al IFAI, el instituto participa en el proceso. Podría haber una oportunidad de abogar durante la elaboración de la ley modelo, de tal manera que incluya principios específicos de transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas. Además, la iniciativa sería regional e incluiría varios países que son ricos en recursos naturales y que se podrían beneficiar con la creación de mecanismos de transparencia.

Como se mencionó anteriormente, desde 1994 México ha sido miembro de la OCDE, una organización cuyo propósito principal es apoyar el desarrollo económico de los países miembros a través de la cooperación y el intercambio de experiencias internacionales exitosas.²⁷ La membresía ha aumentado las expectativas para México de aplicar presión indirecta sobre el gobierno para mejorar, no sólo en términos de crecimiento económico, sino también en los indicadores de desempeño de la administración pública, que incluyen la transparencia y la

23 Sistema de las Naciones Unidas en México, http://www.onu.org.mx/inicio_ONU_Mexico.html

24 Organización de los Estados Americanos, <http://www.oas.org/es/>

25 *Compromisos del Gobierno Federal en la Alianza para el Gobierno Abierto*, Secretaría de la Función Pública, <http://gobiernosabiertos.politicadigital.com.mx/pdf/04%20Joel%20Salas.pdf>

26 Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento legal internacional, http://www.oas.org/dil/access_to_information.htm.

27 Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.

rendición de cuentas. Es importante mencionar que durante los últimos cinco años el gobierno ha comisionado diversas evaluaciones a la OCDE, algunas de las cuales se han relacionado con el sector petrolero. Una recomendación importante que surgió de estos estudios es la implementación de un nuevo mecanismo por Internet que suministrará información del proceso de licitación de contratos y también de las adquisiciones para el sector energético.

La oportunidad que tiene México de ser sede de la próxima cumbre del G20 en junio de 2012 es un momento importante para el país: representa la oportunidad de poner sobre la mesa las inquietudes de los países subdesarrollados, influir en la agenda de la cumbre y expandir la visión de desarrollo del G20. Durante estos días, México tendrá la oportunidad de influir considerablemente la agenda de la reunión.

Debido a la situación económica en la Unión Europea y Estados Unidos, es seguro que los temas principales serán: crecimiento económico, estabilización macroeconómica y empleo, tal como lo fueron en Cannes. No obstante, se tratarán otros conceptos dentro de subgrupos temáticos.

La transparencia en las industrias extractivas fue otro tema que se comentó en los grupos anticorrupción y desarrollo en Cannes y, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), perdurará en la cumbre del G20 en México. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que, debido a la agitación económica internacional, es muy probable que la transparencia se aborde en términos muy generales. Con esto en mente, uno de los retos principales que afectan la agenda del G20 en México será pensar continuamente en la manera de aumentar el costo político y el valor de un tema como la transparencia. En otras palabras, ¿cómo enlazar la transparencia con la crisis económica actual o de próxima aparición o con cualquier otra situación que pudiera parecer más importante? México mantiene su entusiasmo de continuar con su agenda anticorrupción, porque va en línea a la perfección con la visión actual del gobierno de ser un “gobierno transparente”. Esto abre la ventana para continuar defendiendo con el gobierno que la transparencia en los extractivos debería ser prioritaria.

México fue uno de los primeros ocho países en comprometerse con el OGP, en gran parte porque permitió al gobierno consolidar esfuerzos continuos para mejorar el acceso a la información, la lucha contra la corrupción, y la promoción del gobierno abierto. Algunos compromisos del OGP mexicano son actividades en las que el gobierno ya trabaja con la OCDE, como establecer una base de datos de adquisiciones.

El OGP brinda la oportunidad de promover la expansión de los compromisos de México e incluir más avances en la transparencia de las industrias extractivas, en especial porque el gobierno ha consultado con OSC. Por ejemplo, Transparencia Mexicana ha utilizado esta oportunidad para impulsar al EITI como parte de los compromisos de OGP del gobierno, y busca que otras organizaciones como Fundar colaboren en esta estrategia. Además, Fundar analiza los compromisos del gobierno y plantea solicitudes específicas en términos de desempacar la información que publicará el gobierno. El hecho de que el IFAI sea el enlace con el OGP para México brinda otra oportunidad para defender el aumento en los requisitos para la transparencia.

Conclusión

Los sectores petrolero y minero de México son fuentes de gran importancia para el desarrollo económico para el país, con un profundo impacto en las vidas diarias de los habitantes de la nación. Por lo tanto, es vital contar con información puntual y completa que permita a los ciudadanos pedir cuentas al gobierno y a las compañías. La transparencia no sólo es útil para reforzar la supervisión. También es un mecanismo útil para evaluar el modelo de desarrollo extractivo del gobierno. Durante los últimos 10 años, México ha emprendido varias reformas que han logrado avances en la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, todavía hay margen de mejora, en especial con respecto a las industrias extractivas. El próximo año se presentarán varias oportunidades emocionantes nacionales e internacionales que podrían ayudar a impulsarse más allá de los límites. El gobierno mexicano trabaja en diversos mecanismos que ayudarán a mejorar la transparencia en contratos, adquisiciones, el proceso de licitación de contratos, etc. Estos compromisos se han incluido como parte del plan de acción del OGP, lo cual genera la oportunidad a la sociedad civil de que emita recomendaciones clave sobre el tipo de información que se debe publicar y también para ampliar el espectro de los compromisos del OGP de México con el sector minero. La minería no está incluida en el plan de acción nacional actual.

México dirigirá y participará en varios mecanismos internacionales que le permitirán no sólo seguir consolidando su función internacional, sino también continuar con sus avances en la agenda de la transparencia y la rendición de cuentas en las industrias extractivas. México será el anfitrión de la próxima cumbre del G20 en junio, y asistirá a la cumbre Río+20. Los grupos de trabajo anticorrupción y desarrollo sustentable del G20 ya han incluido la transparencia y la rendición de cuentas como parte de sus agendas; sin embargo, sería deseable que amplíen el alcance de la discusión para que vaya más allá de de EITI.

México celebrará elecciones presidenciales en julio de 2012. El potencial de transiciones políticas será siempre un rasgo del paisaje mexicano. Por esta razón, es importante crear vínculos sólidos con las entidades que se quedarán dentro del gobierno sin importar la transición, como el IFAI.



Revenue Watch Institute
1700 Broadway, Piso 17
New York, NY 10019
Estados Unidos
Teléfono 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org

The Transparency and Accountability Initiative
c/o the Open Society Foundation
Cambridge House, 4th fl, 100 Cambridge Grove
Londres W6 0LE, Reino Unido
+44 (0)207 031 0200
contact@transparency-initiative.org