



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“LA ADHESIÓN DE MEXICO
A LA INICIATIVA DE TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
Y EL RETO DE LA GOBERNANZA COLECTIVA”**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA
VÉRONIQUE CHRISTINE DELI MEADOWS**

**DIRECTOR DE TESIS
ALFREDO CÓRDOBA KUTHY**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Antes que nada, quiero agradecer a Alfredo Córdoba Kuthy, mi profesor, asesor de tesis y amigo, por su confianza y aliento sin falla, por su paciencia constante, sus consejos siempre constructivos y su entusiasmo contagioso, que me estimularon positivamente en la concreción de esta última etapa para la obtención de mi título.

Gracias, por supuesto, a la UNAM y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que me brindaron la oportunidad de estudiar una carrera con cuyo ejercicio me he realizado plenamente como profesionista y he podido retribuir de alguna manera lo aprendido en beneficio de mi país.

Agradezco también, a todos los expertos de gobierno, academia y sociedad civil que, desinteresadamente aceptaron participar consagrando un tiempo valioso en la encuesta que realicé para este trabajo. En particular mi gratitud para Bernardo Lesser, Ramón Carlos Torres, Benjamin Cokelet, Paloma García, Manuel Molano.

Gracias asimismo, a los miembros del jurado, los profesores Fausto Quintana Solórzano, Jorge Federico Márquez Muñoz y Andrés Emilio Ávila Akerberg, por el tiempo dedicado a la revisión de esta tesis y evaluación consecuente.

Finalmente, pero no menos importante, mi agradecimiento infinito va para Eduardo Vega, amigo entrañable, colega y jefe ejemplar, quien apoyó incondicionalmente esta iniciativa.

Dedicatoria

Dedico esta tesis a todos aquellos que de cerca o de lejos, en el tiempo y en el espacio, hicieron posible que sea hoy quien soy, quien quise ser ayer, y quien tal vez seré mañana.

En particular a Barbara y Raymundo, mis padres, con todo mi cariño, porque han sido un ejemplo de vida y porque guiaron mis primeros pasos para mi formación intelectual y humana, me iniciaron al maravilloso mundo de la lectura y la escritura, y me alentaron siempre en mi vida personal y profesional.

A Charly, con todo mi corazón, porque creyó en mí y porque sin su generoso apoyo y su infinita paciencia para hacerme vencer mis resistencias, este trabajo no habría visto la luz.

Resumen

Hoy en día sería difícil concebir un país que viva aislado, ajeno a los impactos del intercambio comercial, de las múltiples formas de inversión extranjera, de la migración, a las consecuencias de fenómenos naturales que no respetan fronteras, y a las repercusiones que puede tener un evento particular en un país en el resto del mundo, etc. Viviendo en un mundo global, de interrelaciones complejas, existe una necesidad creciente de instituciones sólidas, de organismos internacionales confiables, y sobre todo hay urgencia en crear nuevas formas de gobernanza colectiva a fin que la sociedad civil pueda involucrarse progresiva y efectivamente, y que el sector privado asuma compromisos por su entorno.

La presente tesis se apoya en esta constatación general. Más específicamente, está inspirada en una de mis experiencias profesionales recientes, que tuvo lugar en la Secretaría de Energía de junio de 2015 a agosto de 2016, en relación con el proceso de adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI), institución faro en relación al mecanismo de gobernanza colectiva.

Al centro de mis investigaciones y reflexiones el reto que representa, de manera concreta, la instalación de la gobernanza colectiva de esta organización en México, sus ventajas y oportunidades frente a nuevas formas de negociación o toma de decisiones, así como a sus dificultades.

Sobre la base de la literatura especializada, de encuestas realizadas con expertos y actores involucrados en el proceso, así como de mi propia experiencia, esta tesis pretende evaluar los logros y retos de la candidatura, y de la subsecuente membresía de México en EITI. Para esto he construido un juego de ocho hipótesis, a validar o invalidar. Las hipótesis en cuestión suponen la existencia y se interrogan sobre el éxito futuro de un proceso, inaudito hace algunas décadas, basado en el diálogo, la concertación y la colaboración, la confianza y la interdependencia entre entidades tan diversas como gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Este proceso

parece desembocar en la construcción paso a paso, y de manera consensual, de una institución, que se ha fijado por vocación la de alcanzar un objetivo ampliamente ambicioso: mediante una mejor rendición de cuentas, facilitar el control de los flujos financieros provenientes de las actividades extractivas, las cuales tienen tendencia a caracterizarse por su opacidad y, por ende, que pueden conducir a un cierto grado de corrupción, que “distrae” importantes recursos que pueden servir para mejorar el nivel de vida de la población.

En síntesis, esta tesis analiza en detalle el proceso de adhesión de México a EITI, las características de la Organización, la dinámica de los principales actores involucrados, así como las actividades y resultados obtenidos hasta el momento, los retos y oportunidades para México y sus habitantes.

Índice temático

Preámbulo.....	6
1. Introducción.....	9
1.1. Tema y objetivos de la tesis.....	10
1.2. Motivaciones de la investigación.....	11
1.3. Método de trabajo.....	12
1.4. Hipótesis de trabajo.....	14
2. Relacionales internacionales y nuevas formas de gobernanza.....	16
2.1. Gobernanza: concepto relativamente nuevo y polisémico.....	17
2.2. EITI y gobernanza colectiva: apertura hacia consensos.....	21
2.3. Condiciones para una buena gobernanza: ¿Objetivos lejanos?.....	26
2.4. Relaciones internacionales: motor de la gobernanza globalizada.....	29
2.5. Notación y gobernanza: una simbiosis necesaria.....	32
3. Objetivo central de EITI: mejor transparencia y rendición de cuentas.....	37
3.1. Creación y misión: iniciativa para el beneficio de los ciudadanos.....	38
3.2. Funcionamiento: gobernanza colectiva al centro del proceso.....	39
3.3. Estándar y requisitos EITI: reglas exigentes que dan estructura.....	40
3.4. Representatividad: déficit de países desarrollados.....	42
3.5. EITI: ¿Motor de un nuevo estilo en las relaciones internacionales?.....	44
4. Adhesión de México a EITI: un proceso dinámico y complejo.....	47
4.1. Reformas energéticas y transparencia: convergencia necesaria.....	48
4.2. Alianza para el Gobierno Abierto: institución pionera.....	54
4.3. Candidatura de México: un proceso innovador lento pero exitoso.....	57
4.4. Grupo Multi-participes: experiencia compartida.....	62
4.5. Cooperación internacional: apoyo logístico y técnico de valor.....	70
5. <u>En conclusión</u> : la normatividad y los discursos a prueba de la praxis.....	74
5.1. Encuesta con expertos: ventajas de EITI, ¿discurso o realidad?.....	75
5.2. Retos y oportunidades de la gobernanza colectiva para México.....	89
6. Bibliografía.....	93
7. Anexos.....	101

Preámbulo

Nuestra formación académica nos habilita para adquirir los conocimientos y las herramientas teórico-metodológicas que nos permiten desempeñarnos en nuestra vida profesional.

He tenido la enorme fortuna de poder ejercer plenamente la carrera para la que fui formada: Relaciones Internacionales (RI), en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM. Echando una mirada atrás diría, sin falsa modestia, que lo he hecho de manera bastante decorosa. La formación que recibí es, en gran medida, responsable de mi desempeño, mismo que me ha permitido desarrollarme exitosamente en mi trabajo. Hoy, casi 40 años después, quiero rendirle tributo a mi universidad y a los profesores que me formaron mediante la presentación de este trabajo.

He trabajado gran parte de mi vida para el sector público mexicano y, salvo por un par de excepciones en el inicio de mi vida laboral, siempre en el área internacional y cerca de 20 años fuera del país. Adquirí a lo largo del camino buena parte de mi experiencia estando expuesta al mundo de la diplomacia y de las negociaciones internacionales, lo que me ha permitido valorar no únicamente mi formación en la materia, pero también la importancia de las relaciones internacionales en el mundo real.

A manera de ejemplo, trabajé en Washington D.C. 3 años como Agregada Agrícola en la Embajada de México ante los Estados Unidos, atendiendo temas de cooperación científica y técnica así como de comercio en materia de agricultura y ganadería entre nuestro país y los Estados Unidos. En seguida fui transferida a la Embajada de México ante el Gobierno de Bélgica y la Unión Europea (UE), en dónde también tuve a mi cargo temas relacionados con el sector agropecuario, pero esta vez frente a los gobiernos de Bélgica y Luxemburgo, así como ante la UE, la (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Finalmente, tuve el honor de representar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), frente a la OCDE y la UE durante casi 10 años, teniendo bajo mi responsabilidad el seguimiento de los programas, actividades y eventos del Comité de Política Ambiental y sus órganos subsidiarios, así como de la Reunión Anual de Desarrollo Sustentable, del Grupo de Expertos del Anexo I de Cambio Climático, grupos conjuntos y otros comités y direcciones de la OCDE de interés para México, y de los temas relevantes para México en estas materias con la Unión Europea. Como tal, entre otras funciones me ocupé de la preparación de las visitas del Secretario de Medio Ambiente a las distintas reuniones ministeriales multilaterales y bilaterales en el marco de la OCDE y de la UE, mediante la: negociación previa de acuerdos y posiciones de país; preparación de informes de política; síntesis ejecutivas para el Secretario de Medio Ambiente; así como la recomendación de la estrategia a seguir tanto para optimizar el beneficio para nuestro país derivado de nuestra participación en la OCDE, como para el fortalecimiento de la relación con la UE.

La experiencia acumulada durante estos años, me permitió ser elegida como **miembro y líder de varios de los burós de grupos técnicos de la OCDE**, entre otros:

- Presidente del Buró de Grupo de Políticas Globales y Estructurales (WPGSP) (2005–2009), grupo encargado de la definición, supervisión y coordinación de las políticas ambientales globales e internacionales, incluyendo las implicaciones ambientales de políticas económicas estructurales y de cambios institucionales; preparación de reuniones; cabildeo previo para la gestión de conflictos; facilitación y negociación durante la reunión para la toma de acuerdos;
- Vice-presidente del Buró del Grupo de Desempeño Ambiental (2006-2009);
- Vice-presidente del Buró del Grupo de Trabajo de Transporte (2005-2008);
- Vice-presidente del Buró del Grupo de Trabajo de Información Ambiental y Prospectiva (2002-2008).

Así, una característica común del trabajo de estos 20 años fuera del país, pero en general de los temas abordados a lo largo de mi trayectoria profesional, fue la de tratar con temas internacionales, en los ámbitos bilateral y multilateral, ligados particularmente con temas técnicos de cooperación científica y técnica así como comerciales en materia agropecuaria y ambiental, en donde las **relaciones internacionales** y la **gobernanza**, juegan un papel esencial en la comprensión y resolución de problemas complejos, lo que implica un número importante de intereses y de actores.

Estas experiencias me dejan claro que hoy día sería difícil concebir un país que viva aislado, ajeno a los impactos del intercambio comercial, de las múltiples formas de inversión extranjera, de la migración, y de las repercusiones de fenómenos naturales que no respetan fronteras, y a las repercusiones que puede tener un evento particular en un país en el resto del mundo, etc. Vivimos en un mundo global, de interrelaciones complejas, para las que existe una necesidad creciente de instituciones sólidas, de organismos internacionales confiables, de una sociedad civil que se involucre y de un sector privado que asuma un cierto compromiso por su entorno.

Varias de las experiencias profesionales por las que transité constituyen en sustancia la base material sobre la cual se apoya mi presente trabajo de tesis. Elijo una de las últimas, que tuvo lugar en la Secretaría de Energía de junio de 2015 a agosto de 2016, que tiene que ver con el proceso de adhesión de México, a la **Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI**, por sus siglas en inglés), no sólo por ser una de las más recientes, sino porque toca un tema que considero crucial para el futuro de las relaciones internacionales, que es el de la **gobernanza colectiva**.

Si bien en ocasiones previas, desde la perspectiva gubernamental en la que me encontraba, entendí la necesidad de trabajar con otros actores de la sociedad como la industria y la sociedad civil, esta última experiencia me expuso muy claramente el reto que implica de manera concreta la **gobernanza colectiva en un contexto local o sub-nacional, nacional e internacional**, sus ventajas y oportunidades frente a otras formas de negociación o toma de decisiones, así como sus dificultades.

1. Introducción

Con modificaciones de forma y contenido, subsecuentes al proceso que ha guiado nuestra investigación, las cuatro secciones de esta introducción retoman en parte los elementos del documento denominado “Proyecto de investigación” que la Universidad nos pide completar a fin de determinar los diferentes aspectos del trabajo de tesis por realizar. En substancia, dicho documento ha constituido una verdadera guía metodológica, que me ha permitido desarrollar de manera estructurada y coherente mi investigación.

La **sección 1.1.** de esta introducción explicita y justifica la temática - candidatura de adhesión de México a EITI -, también describe los objetivos generales y particulares, así como el contexto en que se ha realizado esta tesis.

Son descritas en la **sección 1.2.** las motivaciones que constituyen la base de esta investigación.

La **sección 1.3.** enuncia el método adoptado para alcanzar los objetivos predeterminados en la primera sección.

La **sección final 1.4.** pasa en revista las hipótesis de trabajo, entre las cuales la más importante es aquella que enuncia que EITI debería facilitar, a largo plazo y, evidentemente, si el trabajo se hace bien, la rendición de cuentas y de ese hecho el control de los flujos financieros provenientes de las actividades extractivas, contribuyendo así, entre otros, a hacer disminuir la opacidad, fuente potencial y real de corrupción, que parece caracterizar esta actividad económica, en grados diversos en la mayoría de los países.

1.1. Tema y objetivos de la investigación

En el marco de las **Relaciones Internacionales** y de la **Gobernanza Colectiva**, el tema de esta tesis es la **Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés)**. El objetivo explícitamente declarado de esta organización consiste en identificar el impacto que puede lograr un control más eficaz del flujo de los ingresos y de los gastos en los países con recursos en el sector de las industrias extractivas. El modelo propuesto por EITI postula que el control efectivo y una gobernanza basada en protocolos y normas que le dan estructura, definidos y aceptados por el conjunto de los actores interesados e involucrados, son susceptibles de ejercer un efecto positivo en el bienestar de sus poblaciones, mediante una gestión transparente y una rendición de cuentas más efectivas de los recursos disponibles.

Considerando lo anterior, el objetivo general de este trabajo es el de **analizar el proceso de adhesión de México a EITI**; para lo que haré un recuento del proceso, que en los hechos condujo a su integración en octubre 2017, incluyendo la motivación de nuestro país para formar parte de dicha Iniciativa, las características de la Organización y de la dinámica de participación, los principales actores involucrados, así como las actividades y resultados obtenidos hasta el momento. Pretendo asimismo dar cuenta de la dirección futura de este ejercicio para nuestro país, que fundamentaré con una serie de entrevistas a actores involucrados en el proceso, para concluir con los retos y oportunidades que en mi opinión brinda a nuestro país el formar parte de una Iniciativa internacional como EITI.

Los objetivos particulares, siempre relativos al tema específico de EITI, que me interesa abordar a lo largo de mi análisis son: por una parte, dar cuenta de la **evolución de las relaciones internacionales** en un contexto de aceleración de la globalización (sin excluir por ello procesos paralelos de proteccionismo debido a particularismos regionales, nacionales o locales) que nos llevan en la actualidad a replantearnos la forma en que los actores de la sociedad civil de los diferentes países interactúan. Por la otra, que en el contexto de un mundo en el que la información circula con mayor

velocidad, y sobre todo que puede estar fácilmente disponible y a un costo cada vez más bajo, la necesidad de transparencia y rendición de cuentas se impone. Esto a pesar de las resistencias a transparentar “toda” la información, por motivos que en algunos casos pueden ser comprensibles¹. Este proceso exige un mayor involucramiento de la sociedad en su conjunto, es decir de una **gobernanza colectiva** eficaz tanto a nivel nacional como internacional.

A fin de delimitar el tema de investigación nos hemos fijado dos objetivos derivados de los anteriores, con los que se pretende describir tanto el **estado actual del proceso de construcción de la gobernanza colectiva en México**, en relación con los principios, metas y objetivos de la EITI; como un **análisis crítico de esta gobernanza colectiva y su evaluación**, a fin de entender los problemas concretos aún pendientes para lograr progresivamente un equilibrio satisfactorio entre los diferentes actores involucrados en dicho proceso.

1.2. Las motivaciones a la base de esta investigación

Más allá de la experiencia profesional que yo pude adquirir sobre el tema tratado, esta investigación nos brinda la oportunidad de comprender la creciente importancia de los diferentes elementos que componen nuestras sociedades, no sólo de la sociedad civil pero también de la interacción con el resto de los actores, y del **peso cada vez mayor en nuestra vida diaria de los conceptos de responsabilidad social y de transparencia, así como de rendición de cuentas**, que nos obligan a conocer las herramientas y mecanismos que nos permitan comprender nuestro entorno y actuar para mejorar las condiciones del ejercicio del poder, en el sentido más amplio, a nivel nacional e internacional.

¹ Para tener una visión equilibrada y no asumir posiciones irrealistas o simplemente ingenuas, hay que tener en cuenta que ciertas informaciones pueden efectivamente revestir un carácter estratégico, y además que la actividad económica se desarrolla en un contexto de ruda competencia globalizada, en el que la “inteligencia económica” es una realidad.

En el plano profesional, este trabajo me permite, al ilustrarlo con un ejemplo concreto, entender mejor la **evolución de las relaciones internacionales** concentrándome en un período relativamente corto; así como la importancia de los organismos internacionales, explicando desde el paradigma elegido la motivación de un país para formar parte del conjunto de países que a su vez forman parte de la institución en cuestión. Me permite también dar cuenta de los retos y oportunidades que nuestra plena adhesión puede significar para ello, en particular con respecto a la reputación del país en materia de gestión económica y financiera de las materias primas, y de manera más general del nivel de su gobernanza y de la evolución de ésta.

En fin, sobre un plano académico, esta investigación me permite actualizar la que fuera otrora mi formación académica, profundizar y entender aún mejor la evolución del tema de las relaciones internacionales incluso acotándolo al ejemplo del que echo mano que es el camino emprendido por nuestro país a fin de adherirse a un organismo internacional recientemente creado. Me permite asimismo utilizar las herramientas teóricas y metodológicas aprendidas a lo largo de mi formación académica y de mi experiencia profesional.

1.3. Método de trabajo

Esta investigación es en gran parte de naturaleza cualitativa, está basada en el análisis de los documentos existentes de la organización EITI, tanto aquellos relativos al proceso de adhesión en general, como al de México en particular durante su proceso de adhesión e integración en curso. Hemos también tenido en cuenta la literatura pertinente para este tema sobre gobernanza y relaciones internacionales. La experiencia del autor, adquirida durante su trabajo en la Secretaría de Energía, y a cargo del proceso de adhesión de México en EITI, será asimismo integrada en este trabajo. Como variable de control sobre ciertos puntos, basándome en el **método “Delphi”**, procederé a la realización de una **encuesta y entrevistas con expertos** mexicanos y extranjeros involucrados en el tema EITI o adyacente, representantes tanto del gobierno, como de

empresas y la sociedad civil. A pesar de su número limitado, las entrevistas con expertos, sobre todo por el hecho que algunos de ellos han participado, y lo siguen haciendo, en puestos claves para el proyecto EITI u otros proyectos de desarrollo, son importantes porque son susceptibles de aportar un punto de vista diferente, permitiendo eventualmente que las observaciones del autor de esta tesis sean contrastadas o incluso desafiadas, sobre un tema sensible y complejo por su naturaleza esencialmente política, evitando así los escollos de la subjetividad y, en el peor de los casos, caer en juicios ideológicos sin fundamento.

Dos tipos de variables son consideradas para ejecutar el trabajo y así atribuirle, en la medida de lo posible, un contenido explicativo.

Del lado de las variables independientes, y en relación con los elementos estrechamente relacionados con los objetivos que nos hemos fijado, se trata de determinar la presión que ejerce el mundo exterior sobre la **percepción de la reputación de México**; y también de evaluar el nivel de la calificación de nuestro país de acuerdo con distintas **métricas internacionales**. Se trata asimismo de mostrar, en general, el papel que juegan las empresas especialistas de la notación o calificación en materia de reputación y calidad de la gobernanza. Para ilustrar mis propósitos, he elegido mostrar el caso particular de una de ellas, el *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), que trabaja en colaboración con el Banco Mundial. Este instituto de notación ha desarrollado una metodología y un índice, el *Resource Governance Index*, que analiza a profundidad y atribuye notas a 81 países, México entre ellos, relativas al área que nos interesa en esta tesis, la calidad de la gobernanza de las industrias extractivas.

En lo que concierne a las variables dependientes, que constituyen los principales elementos del análisis en relación con los objetivos planteados, la explotación de los recursos naturales y sus externalidades (positivas o negativas) sobre la economía del país aparecen en primer plano. Al lado de este se trata de identificar, y si posible de evaluar, sobre una base cualitativa, el impacto potencial en el bienestar de la población

que puede alcanzar (lograr) un aumento de la transparencia y la rendición de cuentas que conlleven a una disminución de toda forma de opacidad.

1.4. Hipótesis de trabajo

Pretendo mostrar con este trabajo que la evolución de las Relaciones Internacionales, tal y como las hemos conocido desde la posguerra, han evolucionado y permitido la emergencia de un concepto innovador que es la gobernanza colectiva. La **formalización institucional, o institucionalización, de esta gobernanza colectiva** aparece y se cristaliza como una **nueva forma de dinámica de negociación en el entorno internacional**. En efecto, el Estado ha dejado de ser el rector absoluto y omnipresente en este dominio. La gobernanza así planteada, requiere en este nuevo contexto de fórmulas participativas mejor adaptadas a la realidad de un mundo más complejo, con necesidades crecientes de participación de los distintos actores de la sociedad a fin de promover de manera progresiva un mejor nivel de transparencia y rendición de cuentas. El estudio de la creación y de la evolución de EITI, y de manera más específica el proceso de adhesión de México a este organismo internacional, debería permitirnos **examinar la pertinencia de nuestras hipótesis**. Estas hipótesis suponen la existencia y se interrogan sobre el éxito futuro de un proceso, inaudito hace algunas décadas, basado en el diálogo, la concertación y la colaboración, la confianza y la interdependencia entre entidades tan diversas como empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Este proceso merece ser analizado en la medida que desemboca en la construcción paso a paso, y de manera consensual, de una institución internacional, la cual se ha fijado por vocación la de alcanzar un objetivo ampliamente ambicioso: mediante una mejor rendición de cuentas, facilitar el control de los flujos financieros provenientes de las actividades extractivas, las cuales tienen tendencia a caracterizarse por su opacidad y, por ende, que pueden conducir a un cierto grado de corrupción, que “distrae” importantes recursos que pueden servir para mejorar el nivel de vida de la población.

Como resultado de esta tesis, con el fin de evaluar los logros y retos de la candidatura, y de la subsecuente membresía de México en EITI, buscamos **validar o invalidar, con matices allí donde esto se imponga, las siguientes ocho hipótesis:**

H1: De acuerdo con sus principios y objetivos, la participación de México en EITI conlleva una mejora en materia de **transparencia y rendición de cuentas**.

H2: La candidatura y la adhesión a EITI facilitan el **diálogo** entre las partes interesadas.

H3: El proceso EITI trae consigo elementos que suponen y exigen la **concertación** entre partes interesadas.

H4: EITI permite construir **relaciones de confianza**, en particular entre representantes de la sociedad civil y los otros *stakeholders*: empresas y gobierno.

H5: La participación en el proceso EITI crea las condiciones necesarias para la construcción de una cierta **interdependencia** entre *stakeholders*.

H6: EITI contribuye a afianzar el reconocimiento de México por parte de **inversionistas internacionales**.

H7: Después de iniciado el proceso de adhesión a EITI, la industria extractiva mexicana ha mejorado la **calidad y disponibilidad de información** en la materia.

H8: A término, EITI constituye una herramienta para **difundir a nivel sub nacional los beneficios** de la industria extractiva.

Capítulo 2 - Evolución de la gobernanza e impacto de las relaciones internacionales sobre la emergencia de una nueva generación de organismos multilaterales

Sin pretensión de exhaustividad, apoyándome en la literatura existente, y tratando de conservar el foco sobre el tema específico de mi trabajo, EITI y la gobernanza colectiva, este capítulo, y sus cinco secciones, presenta una breve reseña de algunos de los conceptos que son la base de esta tesis: gobernanza y relaciones internacionales.

La **sección 2.1.** describe someramente la génesis y el desarrollo del concepto general de gobernanza, así como su polisemia que conlleva a múltiples definiciones, e interpretaciones, en función de las motivaciones y objetivos de los actores que la utilizan.

Sin crear una nueva definición, la **sección 2.2.** explica cómo EITI adhiere con pragmatismo a un concepto operacional de gobernanza. Aquí nuestro objetivo ha consistido en circunscribir esta definición al tema que nos interesa, la gobernanza colectiva o colaborativa como base fundamental del proceso piloteado por EITI.

La **sección 2.3.** pretende delinear las condiciones necesarias para una buena gobernanza, y esto sabiendo que asistimos desde hace años a una verdadera inflación de definiciones, medidas, conceptos, guías, códigos, leyes y regulaciones relativos a la gobernanza, que, a pesar de los principios declarados, no siempre corresponden a las condiciones requeridas para lograr los progresos necesarios.

La **sección 2.4.** brinda una visión de la manera como las relaciones internacionales han evolucionado e integrado paulatinamente nuevas formas de gobernanza debido tanto a la complejidad del mundo como, sobre todo, a la gravedad de los conflictos y guerras que han sacudido y devastado un gran número de naciones, en particular en los últimos cien años. Esta sección aporta una explicación sobre como la gobernanza, bajo sus diversas formas de organización, ha influenciado profundamente y remodelado el modo

operativo de las relaciones internacionales y esto en un contexto en que el multilateralismo se encuentra confrontado a grandes desafíos.

Finalmente, para asegurar el funcionamiento correcto de una buena gobernanza, la **sección 2.5.** muestra la importancia de disponer de datos de calidad y completos, que hagan posible la notación y la producción de índices e indicadores fiables. Esto para evaluar o, más importante aún, confrontar de manera objetiva la realidad de la gobernanza frente a discursos que a menudo contienen una fuerte dosis de subjetividad, y esto la mayoría de la veces por motivos políticos, ideológicos o simplemente por intereses particulares.

2.1. Gobernanza: un concepto relativamente nuevo y polisémico

Si la existencia de esta noción remonta a tiempos antiguos², con acepciones caídas en desuso, el concepto de gobernanza tal como lo conocemos hoy, fue acuñado por el mundo académico en los años 1980-1990³. Algunos autores⁴ sitúan el período de difusión al público de esta noción en la misma época, utilizada de manera adjetivada por los promotores de las ideas subyacentes al Consenso de Washington que exigía una “buena gobernanza” de parte de los países de América latina entonces en plena crisis económica⁵.

² El artículo “Le concept de gouvernance en science politique” de Tournier Ch. hace referencia a Platón que habría sido uno de los primeros en utilizar el verbo *kubernao* que significaba conducir un navío o un carro en el sentido de gobernar los hombres. Con esta imagen, Platón explicaba que la dirección de la ciudad necesitaba individuos que tomen el timón o las riendas del Estado. Autores latinos, como Cicerón o Seneca también utilizaron esta noción. El sustantivo latino “*gubernantia*” reapareció hacia el siglo XV.

³ Ver el libro coordinado por Czempiel E. O. & Rosenau J. N. (Governance without Government - Order and Change in World Politics, Cambridge University Press, 1992), considerado como pionero en teoría de las relaciones internacionales, que analiza las nuevas formas de organización y gobernanza de una sociedad cada vez más fragmentada y heterogénea.

⁴ Moreno-Brid, J. C., Pérez Caldentey E., Ruiz Nápoles P., “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, Perfiles latinoamericanos, Vol. 13, n°25, México, enero-junio 2005.

⁵ El término Consenso de Washington, atribuido a los trabajos del economista John Williamson (1989), tenía por objetivo definir un conjunto de reformas macroeconómicas de estabilización y liberalización de las economías en los países en crisis, en particular de los latinoamericanos en ese momento. El FMI y el

Desde esta época el tema de la gobernanza, y sus derivados, posee una literatura teórica, fundamental y aplicada, más que abundante, y la producción en este terreno crece por así decirlo de manera exponencial. Paralelamente a los escritos teóricos, su implementación tiende a generalizarse y ha llegado a ser una **referencia casi universal**. La gobernanza concierne prácticamente a todas las instituciones y entidades reuniendo un conjunto de personas morales o físicas; privadas o institucionales; locales, nacionales o internacionales; unidas por lazos y motivaciones políticas, administrativas, sociales, económicas, jurídicas, etc. Raros son los sectores de actividad donde la gobernanza no haya penetrado. Las temáticas ligadas al problema de la protección de la naturaleza y del medio ambiente se han, por ejemplo, convertido en un gran motor de producción de códigos, normas y leyes relativas a la gobernanza, o a otros tópicos emparentados como transparencia, responsabilidad social de las empresas, responsabilidad ciudadana, protección de los animales, etc.

Sea cual sea su nivel, hoy en día, donde hay gobiernos, empresas, instituciones, **grupos humanos constituidos en grupos de interés**, se hace sentir la necesidad de una gobernanza. A pesar de esta profusión y deseo de gobernanza, su definición definitiva o única es algo complejo por no decir imposible, tanto que este concepto tiene o ha adquirido una naturaleza polisémica. Cada cual entiende lo que le parece más justo a sus intereses particulares y la define en consecuencia a su manera.

Apoyándome en mis lecturas, en primera instancia, para mí la gobernanza tiene por objetivo proporcionar una dirección estratégica, construir un marco institucional para alcanzar los objetivos fijados. Esta tentativa de definición supone también que los riesgos se gestionen de manera adecuada y que los recursos se utilicen de manera responsable.

En un sentido más amplio, **la gobernanza tiene como objeto prioritario el respeto de los intereses de las partes interesadas** (ciudadanos, autoridades, accionistas...) y

Banco mundial han estado desde entonces en el centro de las polémicas relativas a este concepto calificado como parte integrante de la ideología y las ideas neoliberales.

sobre todo que sus voces sean escuchadas y sus intereses sean efectivamente tomados en cuenta en el ejercicio de sus actividades respectivas. En síntesis, así definida, la gobernanza se basa en cuatro principios fundamentales⁶: la responsabilidad, la transparencia, el estado de derecho y la participación, lo cual nos acerca naturalmente del concepto de gobernanza colectiva (Ver sección 2.3.).

Más allá de los principios, desde mi punto de vista, y para decir las cosas de manera simple, en la práctica la gobernanza consiste en introducir un **conjunto de normas y reglas** – a menudo jurídicas pero no exclusivamente - que se aplican en un dominio bien determinado. Cuando la gobernanza es adoptada voluntariamente por un grupo de interés, esta constituye una forma de **auto-regulación**, a menudo autoimpuesta por los actores mismos bajo la forma de códigos de buena conducta y/o de transparencia, que se aplican a un actor o conjunto de actores. Sin embargo, las diferentes formas de auto-regulación no siempre han funcionado correctamente⁷, en los hechos, el grueso de la gobernanza es actualmente aplicada de manera obligatoria, y encauzada por un arsenal de regulaciones, leyes y textos jurídicos que contribuyen a su legitimidad y carácter operacional.

Que la gobernanza sea obligatoria o voluntaria, se trata en el fondo de la formalización y normalización (en el sentido jurídico y/o contractual del término) de un **“proceso civilizacional de domesticación”**, por no decir de **“moralización”**, **de las relaciones entre las partes interesadas** (o *stakeholders*), proceso que es estructurado según reglas del juego preestablecidas. Para asegurar un máximo de realismo y por lo tanto de eficacia de las normas y/o recomendaciones establecidas, es cada vez más común que durante el proceso de construcción de la gobernanza se recurra previamente a **consultas** con el fin de adquirir, una vez las reglas adoptadas, una adhesión máxima de la parte de los actores involucrados.

⁶ Resumen sobre las nociones de « Buena gobernanza » y de « Buena administración », Comisión Europea por la democracia vía el derecho (Comisión de Venecia), Consejo Europeo, Estrasburgo, 9 de marzo de 2011, Estudio No. 470/2008.

⁷ Las fallas graves de empresas (Enron, la sociedad de *consulting* Andersen...) y actores del sector financiero (bancos, fondos de inversiones, compañías de seguros...) en el último cuarto de siglo, han fragilizado y cuestionado severamente el valor de la auto-regulación.

Cabe señalar que **la gobernanza misma, y los índices que la evalúan, no están exentos de críticas acerbadas**. Estas críticas pueden estar centradas sobre su **contenido doctrinario** o los **métodos utilizados para su evaluación**.

Sobre su contenido y la filosofía subyacente, sin entrar en un debate que nos alejaría del tema central de esta tesis, que adopta un enfoque positivo frente al grave problema de la gestión, a menudo deficiente, de los recursos, tal que definida y practicada, la gobernanza es duramente criticada por algunos autores⁸ que entrevén en la difusión rápida de este concepto y su praxis una ideología de la desconexión o de la voluntad de recomposición profunda del Estado, afectando negativamente en particular su responsabilidad y autoridad en materia principalmente de política económica y social, debiendo a término conducir a un estado mínimo. Buena parte de sus detractores, y no exclusivamente en los países desarrollados, atribuyen las raíces de esta “nueva ideología” a las políticas neoliberales iniciadas en la década de los 1980, en oposición abierta con las diversas formas de lo que se denomina según los autores Estado-Providencia (*Etat Providence*) o Estado del bienestar (*Welfare State*).

Sobre la forma y los métodos de medición adoptados, cabe mencionar el artículo de Gisselquist R. M.⁹ que constata, desde su punto de vista, la proliferación más bien desordenada de indicadores e índices sobre la gobernanza, y su construcción y utilización a menudo “aleatoria” tanto por investigadores como por responsables políticos y reguladores. Fundada sobre el análisis a profundidad de un número importante de índices bien conocidos, su crítica se concentra sobre el hecho que los criterios implementados son rara vez suficientemente claros y consistentes con los objetivos definidos, y que esto se manifiesta cuando se trata de evaluar los índices de gobernanza existentes y, peor aún, cuando se trata de comprender el sentido de estos.

⁸ Ver entre otros, Chevallier J., “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?”, que contiene un análisis crítico de la literatura sobre la génesis, el contenido y la evolución de este concepto. Ver también Jonathan D. S. (Challenging governance theory: from networks to hegemony, The Policy Press, 2011) que, desde un punto de vista marxista e inspirado por el pensamiento de Antonio Gramsci, contesta y pone en duda el potencial transformacional de los *stakeholders* frente a los gobiernos.

⁹ Gisselquist R. M., “Developing and evaluating governance indexes: 10 questions”, Policy Studies, 2014, Vol. 35, n° 5, pp. 513-531.

Para sintetizar, entre las diez preguntas que esta autora se plantea en su artículo bien documentado, dos problemas conexos nos parecen esenciales: por una parte la falta de especificación y definición clara del objeto a analizar por la mayoría de los índices y, por la otra, sobre todo el carácter a menudo deficiente de la calidad de los datos disponibles en términos de fiabilidad, validez o simplemente de que estén completos. La consecuencia de estos dos problemas resulta en la dificultad para interpretar de manera consistente y pertinente las notas obtenidas, y aún más para fines de comparación entre diferentes actores evaluados por estos índices.

2.2. EITI y gobernanza colectiva: una apertura hacia consensos

Hemos visto en la sección anterior que **los actores tienen tendencia a dotarse de su propia definición de gobernanza**. Al respecto, EITI constituye una excepción notable, pues ella no busca definir de manera explícita la gobernanza, lo cual no le impide en todos sus documentos, y sin ambigüedad, explicar que su buen funcionamiento depende de una forma de gobernanza particular, la gobernanza colectiva.

Fuera de toda formalidad de léxico, esta institución prefiere dotarse de un marco que le permita desarrollar sus actividades de manera coherente y pragmática de acuerdo con los resultados – intermediarios y finales - que ella se fija como objetivo. Así, en su proceso de construcción, allende sus relaciones bilaterales con los países que la componen y que colaboran con ella, EITI ha podido contar con el apoyo de instituciones internacionales, como el Banco Mundial (que ha desarrollado su propia definición de gobernanza colectiva), con el objeto de fortalecer aún más sus capacidades operativas y sobre todo su legitimidad internacional.

Esta legitimidad es esencial en el proceso de construcción de EITI en la medida en que se trata de dar a conocer y asegurar la transparencia de los flujos financieros de las industrias extractivas, y su relación con los gobiernos, hoy en día caracterizados por una fuerte dosis de opacidad, y esto no solo en los países menos desarrollados.

De manera general, la **gobernanza colectiva**, conocida también en la literatura bajo la denominación de “**gobernanza colaborativa**”¹⁰, es un modelo innovador de gobernanza orientado a la búsqueda de soluciones con un enfoque en la creación de “bienes públicos” (“*public goods*”), y en donde diversas partes interesadas colaboran para mejorar la gestión de los recursos públicos a fin de acrecentar el bienestar de los ciudadanos.

Antes de avanzar una definición más completa y formal de la noción de gobernanza colectiva (o colaborativa), la Figura 1, de la página que sigue, que hemos retomado integralmente del artículo de Ansell y Gash¹¹, nos parece instructiva, y sobre todo operacional, porque describe bastante bien el proceso de construcción, por iteraciones sucesivas, de esta forma de gobernanza que hemos podido observar en el marco de nuestra experiencia relativa a la candidatura de México a EITI. Como se dice a menudo: ¡A veces, más vale una buena ilustración que un largo discurso o, en este caso, una definición!

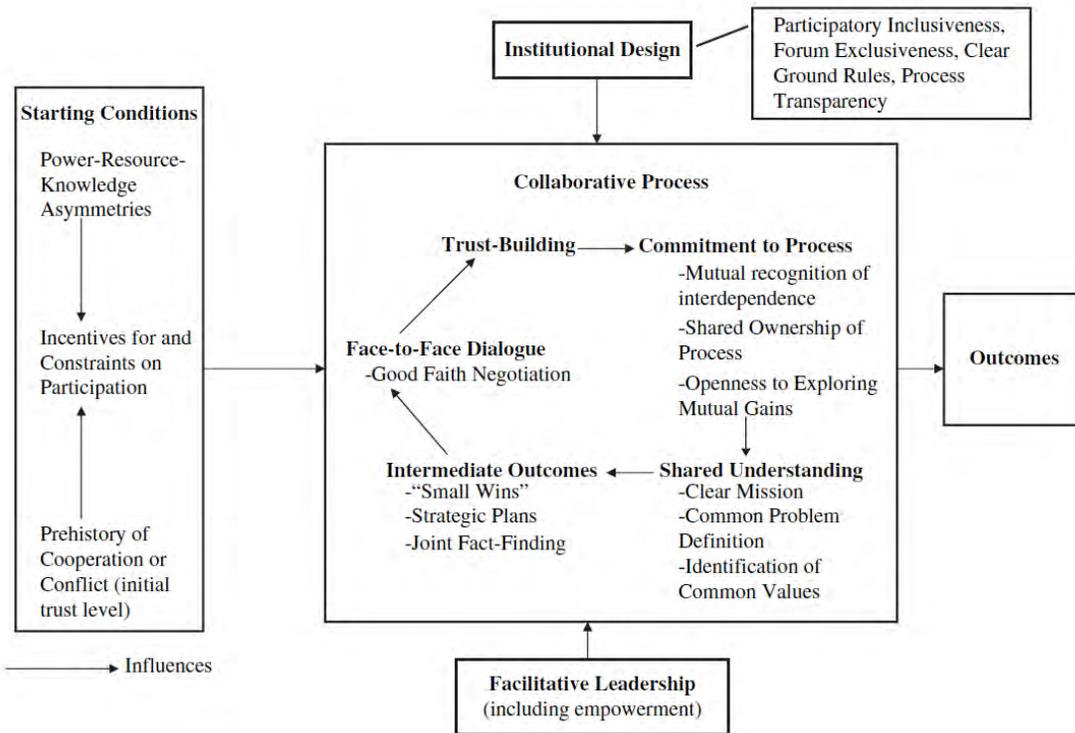
En el texto que sigue describimos el contenido de este esquema siempre teniendo en mente la experiencia de EITI México.

- En el rectángulo de la izquierda se encuentran las tres **condiciones o informaciones de base que prefiguran la construcción del modelo propuesto**: (1) las asimetrías en términos de poder, recursos y conocimientos que caracterizan cada uno de los actores en cuestión; (2) los incentivos/motivaciones y oposiciones que determinan el nivel de participación de los *stakeholders*; (3) la prehistoria (o la historia previa) de cooperación o conflictos que determina el capital de confianza inicial (Ver secciones 4.3. y 4.4.)

¹⁰ Ansell, Chris and Gash, Alison; “Collaborative Governance in Theory and Practice”, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, 1 October 2008, Pages 543–571.

¹¹ Ibidem, p. 550. Este artículo presenta una vasta revista de la literatura, basada en el estudio de 137 casos de gobernanza colaborativa en diferentes países y sectores de actividad. Los autores estudian la pertinencia y la realidad de ese tipo de colaboraciones mediante el análisis de un cierto número de variables. El modelo que ellos proponen les sirve de referencia en su trabajo de evaluación y de crítica de las experiencias en este dominio.

Figura 1: Un modelo de gobernanza colaborativa - Fuente: Ansell y Gash (2008)



- En la parte superior, encontramos la **estructura institucional** o el esqueleto que preside la construcción del proceso mismo, que juega un papel importante en la definición de las reglas y el nivel de transparencia del proceso (secciones 4.3. y 4.4.).
- Ubicado en la parte inferior, el rectángulo intitulado **“liderazgo facilitador”**, es de vital importancia por su rol de intermediación entre partes “a involucrar” que se conocen poco o mal, o que simplemente en otras circunstancias no se hablarían. Se trata en gran parte del papel que han jugado tres secretarías de Estado (Hacienda, Economía y Energía), y especialmente la SENER como primer coordinador del proceso y actualmente a cargo del secretariado de EITI-México, así como del que jugó el IMCO¹², que facilitó directamente el proceso muy complejo de selección de los representantes de la sociedad civil, así como la

¹² Ver el documento de IMCO: “Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en México”, actualización del 25 de octubre (<https://imco.org.mx/competitividad/iniciativa-para-la-transparencia-de-las-industrias-extractivas-eiti-en-mexico/>)

identificación de áreas de oportunidad comunes a todos los *stakeholders* (secciones 4.3. a 4.5.).

- Por supuesto, el proceso colaborativo es el corazón y la medula espinal del proceso. Este recuadro central constituye un verdadero círculo virtuoso en el cual, aunque ausente del esquema, el **tiempo necesario de maduración**, sobre todo de las actitudes y apertura de los diferentes actores, es la condición *sine qua non* del éxito y de los logros de esta forma de gobernanza. Es ahí donde comienza el dialogo frente a frente y la concertación que se desprende, y más importante aún, donde se construye la confianza entre actores que, si no opuestos en el origen, disponen en los hechos de poca experiencia en materia de intercambios, negociación y confianza recíproca. El establecimiento de un cierto **nivel de confianza** permite a su vez compromisos en términos de **reconocimiento mutuo de interdependencias**; la apropiación compartida del proceso; lo cual conduce naturalmente a una exploración abierta sobre las **ganancias mutuas posibles**. Todo esto debe conducir a una comprensión compartida del proceso que permitirá definir claramente las misiones y los objetivos perseguidos por el grupo, así como la identificación de los valores comunes. Cerrando el circuito se encuentran los **resultados intermediarios**, entre los cuales las “**pequeñas ganancias**” (“small wins”), susceptibles de otorgar legitimidad al proceso en curso. Estos resultados permiten continuar alimentando y orientando el circuito hacia un nivel cada vez más alto de dialogo, concertación, confianza e interdependencia... lo cual permite a su vez profundizar el proceso (Ver capítulos 4 y 5).
- Finalmente, y de capital importancia, a pesar de su insignificancia gráfica, a la derecha se encuentra un recuadro que representa los **logros efectivamente obtenidos** (sección 5.1.).

A parte de su lado pedagógico, este esquema, y por supuesto el artículo de sus dos autores, nos ha sido de una gran utilidad para recalibrar los contenidos de esta tesis, en particular de los capítulos tres y cuatro, y aún más del capítulo cinco para validar o invalidar las ocho hipótesis propuestas en el capítulo uno (sección 1.4.).

Considerando los elementos del esquema descrito más arriba, y otros trabajos específicos en torno al tema EITI¹³, podemos ahora completar con más facilidad los elementos que confluyen a la definición que hemos adoptado en nuestro trabajo, la cual corresponde a aquella asumida por EITI y los trabajos del Banco mundial en este dominio. La gobernanza colectiva o colaborativa se caracteriza en particular por la construcción de iniciativas en las cuales participan **múltiples partes interesadas** (conocidas como **Iniciativa Multi-Participes IMP**; en inglés, *MSI-Multi Stakeholder Initiatives*) que reúnen por regla general al gobierno, las empresas privadas o públicas y los miembros de la sociedad civil organizados de diversas maneras. Orientada hacia los resultados, el objetivo de esta gobernanza consiste en abordar desafíos complejos de desarrollo que de manera aislada - y autoritaria - no sería posible solucionar de la mejor manera posible, evitando así, o al menos mitigando, los conflictos innecesarios. Esto porque en principio ninguno de estos actores cuenta con la capacidad, ni posee los recursos, ni el conocimiento, ni en algunos casos la legitimidad, para llevar a cabo los proyectos más eficazmente. Adoptando una posición defensiva frente a los ataques frecuentes a los cuales están expuestos, según los expertos del Banco Mundial, esta forma de gobernanza, basada en las IMP, viene a complementar y en ningún modo a usurpar el papel de los gobiernos para lograr estos fines.

La mayoría de las iniciativas públicas de gobernanza colectiva tienen como objetivos prioritarios facilitar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana¹⁴. Estos tres ingredientes son fundamentales para fortalecer la gobernanza

¹³ Los cuatro párrafos que siguen de esta nota, han sido inspirados en gran parte tanto por el artículo de Thindwa J. (“Multi Stakeholder Initiatives: platforms of collective governance for development”, World Bank, July 7th, 2017”), como por las ideas expresadas por Moberg J. y Rich E. (*Beyond Governments – Making collective governance work: Lessons from the Extractive Industries Transparency Initiative*, 2015, Routledge), respectivamente jefe y sub-jefe del Secretariado internacional de EITI.

¹⁴ Una buena parte de las iniciativas descritas en la literatura académica son basadas en la gobernanza colectiva o colaborativa aplicada a proyectos de talla relativamente pequeña y de carácter más bien local. Ver Sranko G. R.; Conley A. y Moote M.; y en particular Beierle T. C., “*The quality of stakeholder-based decisions: lessons from the Case study record*”.

Se puede entonces comprender el interés y el reto que representa EITI en este ámbito: una experiencia internacional inédita de gobernanza colectiva.

del sector público, tanto en los países en desarrollo y emergentes como en los desarrollados.

Las IMP de la gobernanza pública, que han adoptado un enfoque colectivo, incluyen, entre otras instituciones: EITI, la Alianza de Gobierno Abierto (*OGP - Open Government Partnership*), la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (*GIFT – Global Initiative on Fiscal Transparency*), la Alianza de Contratación Abierta (*OCP – Open Contracting Partnership*), etc¹⁵. El Banco Mundial apoya activamente a la mayoría de estas organizaciones porque sabe, por experiencia, que **las soluciones técnicas por sí solas no pueden lograr el impacto transformativo y duradero deseado**. En la medida en que las MSI logren catalizar una participación ciudadana más profunda y generar confianza entre las partes interesadas, los logros deberían ser mejores y sostenibles.

Las IMP representan sin embargo un área nueva, y por eso mismo es necesario observarlas y evaluarlas con un ojo crítico, pero constructivo, para avanzar y aclarar lo qué funciona realmente y lo qué no, y por qué motivos. Es con este mismo espíritu que yo decidí abordar el caso de la adhesión de México a EITI en esta tesis.

De manera sintética, y en una óptica cercana al tema que abordo, la **gobernanza colectiva podría definirse de manera general** como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de los cuales dispone el país para su desarrollo, con la participación efectiva de las diferentes partes interesadas, en particular las empresas así como los organismos de la sociedad civil.

2.3. Condiciones de base para una buena gobernanza: ¿Objetivos lejanos?

Mas allá de los trabajos de Ansell y Gash citados en la sección 2.2., que contiene en substancia una micro-visión del proceso a la base la gobernanza colectiva, es importante el dotarse igualmente en esta tesis de una **macro-visión prospectiva** del problema. En

¹⁵ México es miembro activo de todas estas instituciones.

este dominio, consideramos de crucial importancia el trabajo de Guy Peters¹⁶, cuyo alcance y visión comparto ampliamente, particularmente en materia de institucionalización de los procesos necesarios para construir una gobernanza sostenible y de calidad, la cual debe ir más allá de un simple ejercicio formal y pasajero. En efecto, me parece que, parafraseando y completando Peters, para ser realmente útil, eficaz y trascendente, **la gobernanza requiere la conjunción de al menos cinco condiciones básicas**¹⁷:

1. Un marco regulatorio bien definido y capaz de “proveer bienes y servicios públicos de forma asociada”¹⁸. Esto necesita normas, bien institucionalizadas, que integren y sobre todo legitimen de manera duradera la participación de diversos grupos de interés en la elaboración de las políticas.
2. Una organización fuerte y estructurada de las organizaciones de la sociedad civil, con una participación ciudadana activa y permanente que, fuera de sus aspiraciones ideológicas generales, busque resolver de manera responsable problemas específicos a su objetivo social, político, económico u otro.
3. Sistemas burocráticos plenamente institucionalizados, profesionalizados y con un cierto grado de autonomía en relación con el poder político. En suma, esto supone la existencia de una Administración profesional estable, al menos en sus bases, y por lo tanto desprovista de clientelismo.

¹⁶ Peters, Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En: Pardo, María del Carmen (Comp.) De la Administración Pública a la Gobernanza. Ed. El Colegio de México, pp. 69-95.

¹⁷ Estas cinco condiciones, que yo he desarrollado, han sido establecidas e inspiradas por los trabajos de Peters y formalizadas someramente en el artículo de Solís Gadea, Héctor R. (junio 2010), “Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México”, GIGAPP, Estudios, Programa de Doctorado en Gobierno y Administración y Pública Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset 20 p.

¹⁸ Ibidem p.18.

4. Un nivel de desarrollo de las formas de expresión democráticas, a todo nivel y que perdure en el tiempo, que motive y favorezca prácticas que se proyecten más allá de la democracia electoral.
5. Por último, condición tan fuerte como las anteriores, una estructura económica suficientemente desarrollada que permita disponer de los recursos necesarios para la implementación de reformas y el buen funcionamiento del sistema en su conjunto.

En mi opinión, las condiciones 1, 2 y 4 constituyen una referencia implícita al interés de construir de manera orgánica un sistema basado en la gobernanza colectiva. Si **este proceso es largo y complejo, y exige una gran capacidad de diálogo, concertación y de compromiso, fenómenos basados en la confianza mutua**, la retribución de calidad de los resultados que nos espera al final del día es de gran valor.

En el caso de México, es pertinente preguntarse si es posible reunir estas condiciones hoy en día o no. Sea cual sea la respuesta, las diferentes modalidades en que comienza a desarrollarse la gobernanza colectiva, particularmente en el marco de la participación de México en EITI, y en otras iniciativas de esta naturaleza (AGA, OCP, GIFT...), parecen ofrecer a los actores involucrados oportunidades y por supuesto retos enormes, en términos de creatividad institucional y política para hacer surgir y consolidar nuevas formas de gobernanza. Lo anterior, idealmente, con la participación plena de los ciudadanos, lo que al fin y al cabo debería aportar un excedente de legitimidad a este proceso. A mi parecer, aún lejos de la perfección, la legitimación de este proceso contribuye, por su parte, a la construcción de las condiciones citadas *supra*.

Señalemos finalmente que, como veremos más adelante en la sección 4.1., **la implementación coherente y correcta del paquete de reformas introducidas en el 2014**, así como la participación de México en EITI, en el mediano y largo plazo, **deberían contribuir a desarrollar y/o fortalecer las cinco condiciones de una buena gobernanza** como las arriba enunciadas.

2.4. Relaciones internacionales: motor de la gobernanza globalizada

Disciplina emparentada a la ciencia política, las relaciones internacionales (RI) tienen por objeto el estudio de las relaciones entre Estados, y entre Estados y otras instituciones que pertenecen al sistema internacional. Eminentemente interdisciplinaria, las RI combinan política, derecho, derechos humanos, economía, comercio, historia, geografía, geopolítica, etc.

Los especialistas datan la existencia formal de las RI, y del multilateralismo¹⁹, desde la firma de los tratados que condujeron a la Paz de Westfalia (1648), que pone fin a uno de los conflictos más largos, generalizados y destructores de la historia, sobre fondo de conflicto religioso entre católicos y protestantes, la Guerra de los Treinta Años. Esta paz marca el nacimiento de la Europa moderna, de las relaciones entre Estados, fundado sobre un principio que será durable: el respeto de la soberanía nacional²⁰. Su corolario será el deber de no injerencia.

Así, en 1648, se estableció un sistema de gestión de las RI complejo, eficiente y sostenible, que duraría hasta la Primera Guerra Mundial, en que la política internacional se llevaba a cabo esencialmente a través de la diplomacia. El **Orden Westfaliano**, fuertemente comprometido por dos guerras mundiales, es aun considerado por ciertos autores²¹, y esto incluso después de la Guerra Fría, como un sistema de seguridad colectiva fundado sobre las relaciones interestatales que funciona relativamente bien. Sin embargo, como resultado de “fallas” en la diplomacia habiendo conducido a la Primera Guerra Mundial, a iniciativa de las naciones victoriosas, los gobernantes se dotaron de una **nueva perspectiva de las relaciones internacionales**. Esto con el objetivo declarado de **construir formas institucionales más eficaces** que permitan prevenir los conflictos armados y las guerras generalizadas.

¹⁹ Devin Guillaume, Les Etats Unis et l'avenir du multilatéralisme, Cultures & Conflits, Editions L'Harmattan, n° 51, 2003, 12 pp.

²⁰ Blin Arnaud, 1648, La paix de Westphalie : ou la naissance de l'Europe politique moderne, Editions complexe, 2006, 213 p.

²¹ Ibidem.

Simplificando, a la base de las teorías sobre las relaciones internacionales, se encuentran al menos dos visiones opuestas. De un lado la doctrina de Woodrow Wilson, que, con pragmatismo de hombre de Estado, promovió una forma de **idealismo político**, según el cual la naturaleza humana es altruista y las personas y las naciones pueden ayudarse y colaborar entre ellas²². Noción que parece aun predominar hoy en día y constituir los cimientos sobre los cuales se establecen las instituciones internacionales. Del otro lado, la teoría del **realismo político**²³, que percibe la historia como el resultado de la naturaleza humana que codicia el poder y que tiende por esencia a querer extender su dominación sobre los demás. En otras palabras, para esta tendencia, erradicar el instinto de atracción por el poder parece ilusorio. Esta teoría parece constituir el sócalo sobre el cual descansa la creación de organizaciones no necesariamente colaborativas y sobre todo en competencia abierta, en particular en el área geoestratégico (OTAN, Comunidad de Estados Independientes...).

Producto de la segunda guerra mundial, y sobre todo de la reconstrucción del continente europeo, el **neorrealismo estructural** considera que es posible usar la guerra para lograr la paz. De ahí el concepto de “guerra preventiva”, del cual deriva la noción de “guerra justa”, o más recientemente de “guerra por motivos humanitarios”. El neoliberalismo, por su parte, minimiza el papel del Estado y considera que las relaciones internacionales deberían estar esencialmente reguladas por organizaciones internacionales y las ONG. Estas teorías y muchas otras, y sobre todo la visión pragmática de los problemas a resolver, así como las correlaciones de fuerzas, pueden confluir tratándose de diseñar las políticas e instituciones que rigen las relaciones internacionales, de las cuales aquellas dedicadas a la gobernanza. Dicho esto, hay muchas otras corrientes de pensamiento y praxis que definen la agenda internacional.

²² La Sociedad de las Naciones es precisamente un resultado concreto de la aplicación de la doctrina wilsoniana para superar los efectos de la guerra y conseguir una paz duradera. Una primera teoría del idealismo en las relaciones internacionales emana de Immanuel Kant expuesta en su célebre texto “Sobre la paz perpetua” que data de 1795.

²³ Esta teoría es muy antigua y prolonga sus raíces hasta Tucídides, Maquiavelo y Hobbes.

En el ámbito de las RI, el proceso de construcción de estructuras de gobernanza internacionales alcanza un punto alto con la creación, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, de un gran número de instituciones, más o menos importantes o globalizadas, que en fin de cuenta preceden la creación y la explicitación del concepto mismo. Destacan entre estas instituciones: las Naciones Unidas, heredera de la Sociedad de Naciones; nacidas de los acuerdos de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional, para regular las políticas monetarias y la tasa de cambio de las divisas; y el Banco Mundial, para financiar la reconstrucción y el desarrollo; la OCDE; el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) que dejó luego su lugar a la Organización Mundial del Comercio; la Comunidad Económica Europea²⁴ que se transformó en lo que hoy es la Unión Europea, el CAME disuelto el mismo año que la Unión Soviética, en 1991²⁵, etc. Todas estas organizaciones, entre muchas otras, participan, con suertes diferentes y un impacto variable según las coyunturas, en el movimiento general de concertación y/o competencia a nivel planetario entre países o bloques de países en el marco de las RI²⁶.

Más recientemente, la gobernanza ha hecho irrupción, esta vez de manera formal, y se ha integrado con éxito en la nebulosa de disciplinas enumeradas al principio de esta sección, constituyendo una disciplina en sí y, más aún, un elemento central de la (re)definición, construcción y/o la restructuración de las relaciones internacionales en un mundo que se globaliza. La tarea no es fácil para las organizaciones internacionales, en un contexto de confrontaciones permanentes y de tensiones de todas naturalezas, debido a intereses a menudo opuestos entre países y/o bloques de países. En efecto en estas últimas décadas se habla de una **crisis del multilateralismo** debido al proteccionismo de unos y otros observado en relación con ciertos temas (migración,

²⁴ Al origen, después de la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Económica Europea (CEE) fue concebida y creada para reconstruir un continente en ruinas.

²⁵ En el marco de su política de alianzas, de su lado, en 1949, la Unión Soviética crea y pone en competencia frente a la CEE y al bloque occidental el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) que reunía la mayoría de los países socialistas. Esta organización será disuelta en junio de 1991.

²⁶ Por ejemplo, en 2014, bajo su control exclusivo, el gobierno de China decidió la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Según los analistas, esta institución multilateral, que reúne un poco más de 50 miembros, está considerada como un rival, para otros un complemento, del FMI, del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo Asiático, instituciones las cuales son consideradas dominadas por los países desarrollados como los Estados Unidos, etc.

materias primas, comercio internacional...). Con una visión optimista, las estructuras de gobernanza globalizadas deberían contribuir si no a eliminar las causas de los conflictos potenciales o reales, al menos a mitigarlos mediante negociaciones y protocolos de concertación multilaterales, susceptibles de aportar en última instancia los elementos de un reequilibrio en las relaciones internacionales.

Este proceso concierne no solamente la política, pero también otras áreas como aquellas ligadas al desarrollo económico y social de los países de cinco continentes. Es el caso de EITI, que ha sido creada con la ambición de contribuir a resolver un problema global con una fuerte repercusión local: la opacidad des flujos financieros en el sector de las industrias extractivas, que conllevan un alto potencial de corrupción, situación que se produce y reproduce en detrimento de las poblaciones más frágiles del planeta. La estructura de gobernanza colaborativa de EITI parece constituir un elemento importante para la solución de este problema²⁷.

2.5. Notación y gobernanza: una simbiosis necesaria

Sobre un tema tan recurrente hoy en día, es difícil referirse con toda propiedad a la gobernanza sin introducir medidas o índices que califiquen u objetiven su nivel y sobre todo su eficacia y pertinencia. La notación, o “*rating*”, o calificación, de un país o de otro tipo de entidad (según un cierto número de variables) tiene precisamente como objetivo emitir una opinión cualitativa o formal (en el mejor de los casos cuantitativa) sobre la regularidad de su desempeño, a fin de cuenta su “solvencia” o capacidad para cumplir de manera correcta los términos de un contrato, cualquiera que sea su naturaleza.

Sin lugar a duda, y eso a pesar de su carácter complejo, en razón de la heterogeneidad y el gran número de variables que se utilizan para el análisis de los datos e informaciones disponibles o “reconstituidos” para este efecto, la notación es necesaria para el (buen)

²⁷ La problemática del multilateralismo será retomada en la sección 3.5. para tentar de encontrar una explicación, al menos parcialmente, a la composición actual de los países miembros de EITI, su liderazgo y por qué ciertos países son más activos que otros en este contexto, y por qué otros no desean participar.

funcionamiento y la credibilidad de las instituciones, porque a través del acceso y manejo de una gran masa de información, esta contribuye, en principio, a **reducir las asimetrías de información entre las partes interesadas**, creando así las condiciones de un espacio de transparencia. Sin embargo, la notación siendo un ejercicio complejo, es comúnmente sometida a críticas severas sobre todo cuando algunos países, instituciones o empresas se consideran “discriminados” a causa de una mala calificación²⁸. A pesar de todo, los actores solicitan, hacen referencia o se someten voluntariamente a la notación, tratándose, la mayoría de las veces, de atraer a los inversionistas (institucionales o individuales, públicos o privados, locales o extranjeros) que exigen información fiable, de manera continua, rápida y homogeneizada. A este respecto, las instancias de regulación tienen por tarea controlar y garantizar la integridad del trabajo realizado por los actores del “mercado de la notación” y la calidad de la información que estas agencias proveen²⁹.

Allende las informaciones económicas y financieras *stricto sensu*, de manera más específica, se observa estos últimos años la emergencia de instituciones (Ver anexo 1) que laboran en el ámbito directo y específico del tema de esta tesis, la producción de índices e informaciones sobre la gobernanza³⁰.

Así en relación directa con el trabajo de EITI, el *Natural Resource Governance Institute* (NRGI)³¹, en colaboración con el Banco Mundial, ha desarrollado una metodología y un índice, el *Resource Governance Index (RGI)*. El RGI permite evaluar las políticas y las prácticas implementadas por las autoridades para gobernar sus industrias petrolera, gasífera y minera. Verdadera herramienta de mercado, este índice proporciona una

²⁸ Ha sido el caso de varios países miembros de EITI que habiendo recibido una “mala calificación” o críticas formales han decidido retirarse de esta institución (Ver sección 3.2. y Anexo 5).

²⁹ Recordemos que, en 2002, la quiebra del grupo ENRON trajo consigo el desmantelamiento de la sociedad de auditoría Andersen, uno de los *Big Four* en este ámbito a nivel mundial, que falsificaba los datos que esta empresa (ENRON) proporcionaba a los inversionistas, a las autoridades y al público en general.

³⁰ Ver sección 2.1. donde se explica que, frente a la rápida proliferación en este dominio, trabajos de investigación son igualmente realizados por la Academia para evaluar la robustez y la fiabilidad de las metodologías subyacentes a los índices e indicadores en materia de gobernanza.

³¹ Institución creada el 2013, el presidente de su junta directiva es el ex presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León (www.resourcegovernanceindex.org)

calificación agregada para cada evaluación. En la mayoría de los países, RGI evalúa en conjunto los sectores de petróleo y gas, y el sector minero.

El informe anual de NRGi detalla los resultados de las encuestas que permiten la construcción de este índice agregado, sus componentes³² y sus evoluciones respectivas. El índice mide la calidad de la gobernanza de los recursos en 81 países que juntos producen el 82 por ciento del petróleo mundial, el 78 por ciento del gas y una proporción significativa de minerales, incluido el 72 por ciento de todo el cobre³³.

Cabe señalar que por el momento NRGi es mucho más representativo de los países con industrias extractivas que EITI (Ver sección 3.1. infra). Sin embargo, si todos los países de este índice no son miembros de EITI hoy en día, esta organización suscita un interés creciente y una emulación a largo plazo, seguramente benéfica en términos de gobernanza y de transparencia. Asimismo, por su naturaleza, más bien comercial, la existencia y sobre todo el contenido informativo del RGI parece, o al menos lo debería en el futuro, atraer la atención e impactar positivamente el comportamiento de las partes interesadas en los diferentes países. Esto en la medida en que este índice representa una referencia para los inversionistas internacionales, los cuales también están expuestos a un control cada día más activo de la parte de los detentores directos o indirectos del ahorro que ellos intermedian y transmiten hacia los mercados de capitales, para financiar a las empresas y a los gobiernos. Este control se ejerce con una atención cada día más acentuada sobre la calidad de los activos en cartera, sobre todo en materia de transparencia y normas que denotan la responsabilidad social de las empresas y los Estados.

A este respecto los países, y las empresas de la industria extractiva que lo componen, están constantemente bajo los reflectores de índices y notaciones. En el caso de México, si consideramos el índice RGI agregado y los subíndices que lo componen contenidos

³² El índice agregado resulta de las notas de tres componentes, los cuales, a su vez, están compuestos de otros criterios enumerados en el Anexo 2.

³³ Este índice país por país resulta de un total de 89 evaluaciones (ocho países siendo evaluados separadamente en dos sectores: petróleo y gas; minería). Según NRGi, 150 investigadores han trabajado para esto, utilizando casi 10,000 documentos para responder las 149 preguntas de los cuestionarios.

en el informe anual de NRG³⁴, se comprende el interés del gobierno mexicano y de las partes interesadas en mejorar la imagen del país por todos los medios posibles y necesarios.

México en el índice y subíndices de la gobernanza de los recursos naturales

Fuente: Natural Resource Governance Institute

	Indice agregado (1+2+3)	Extracción de valor (1)	Gestion de ingresos (2)	Gobernabilidad (3)
Nota de México sobre un máximo de 100				
Petróleo y gas	61	64	54	65
Minería	60	62	53	65
Posicion relativa de México sobre 81 países				
Petróleo y gas	17	12	21	24
Minería	19	18	27	24



La tabla que aparece arriba muestra que, sobre 81 países de la encuesta anual relativa al índice agregado, México se ubica en el grupo de países con notas calificadas de “satisfactorias” (entre 60 y 74)³⁵. México obtiene una nota de 61 para la industria del petróleo y gas, y 60 en minería (sabiendo que la nota máxima posible es de 100), ocupando respectivamente las posiciones 17 y 19 en el ranking total. No comprendido en la tabla, y prácticamente en la última posición de su sub-grupo, México es taloneado por el sub-grupo de países de nivel “débil” (nota entre 45 y 59)³⁶. Los líderes de la encuesta son Noruega (86), Chile (81), Reino Unido (77) y Canadá (75).

³⁴ Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales, julio 2017 (<https://resourcegovernance.org>)

³⁵ De acuerdo con la NRG, el nivel satisfactorio significa que “el país tiene políticas y prácticas de gobernanza fuertes, pero algunas áreas requieren mejoras. Es posible que den lugar a que la riqueza en recursos extractivos beneficie a los ciudadanos, pero puede haber costos para la sociedad”.

³⁶ El nivel débil significa que “El país tiene una mezcla de áreas fuertes y problemáticas en materia de gobernanza. Los resultados indican que, si bien la extracción de recursos naturales puede eventualmente dar lugar a que la riqueza en dichos recursos beneficie a los ciudadanos, es probable que tales beneficios sean débiles en la actualidad”

Sin entrar en los detalles, si se consideran los tres componentes de segundo nivel del índice agregado, los cuales están compuestos de un total de 14 criterios ³⁷, la situación de México es más bien honorable tratándose de los subíndices “Extracción de valor” y “Condiciones generales de gobernabilidad” para los cuales el país figura entre los Estados con un nivel “satisfactorio” (entre 62 y 65) a pesar de estar entre los últimos de esta categoría. En cambio, en relación al subíndice sobre la “Gestión de ingresos” nuestro país se sitúa en el grupo de los países de nivel “débil” (54 para petróleo y gas; 53 para minería), según el sistema de calificación de NRGI.

En síntesis, si México ha avanzado en este terreno y tiene políticas y prácticas de gobernanza que se han visto reforzadas, **algunas áreas requieren mejoras importantes**. De esta manera, y en coherencia con los objetivos de las reformas recientemente introducidas (energética, transparencia, tributaria...), enfocadas hacia el principio según el cual la riqueza en recursos extractivos debe beneficiar a los ciudadanos, la participación de México en EITI debería ganar en legitimidad y en potencia. Estos elementos deben interpelar y motivar aún más a las partes interesadas que trabajan en el marco de esta joven institución.

³⁷ Ver [Anexo 1](#), con el detalle del contenido de los indicadores de cada uno de estos tres sub-índices.

Capítulo 3 - Objetivo central de EITI: mejor transparencia y rendición de cuentas

Antes de tratar el caso específico de México, este corto capítulo describe en su globalidad el organismo objeto de nuestra tesis, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (en inglés *Extractive Industries Transparency Initiative-EITI*)³⁸. Para esto da una breve reseña de las motivaciones en las que se basó la creación de esta institución multilateral, que se fija como objetivo prioritario la lucha contra toda forma de opacidad de los flujos financieros en el sector de la industria extractiva, utilizando como herramienta para ello de los métodos desarrollados alrededor de la noción de gobernanza colectiva o colaborativa.

La **sección 3.1** describe la génesis de la institución y da información sobre los principios fundadores que la rigen desde su creación.

El funcionamiento de EITI, su gobernanza y modalidades de gestión son detallados en la **sección 3.2**.

El funcionamiento del Estándar, verdadera columna vertebral del proceso que estructura la actividad de la institución es presentado y analizado en la **sección 3.3**.

La **sección 3.4** da cuenta de la demografía de los adherentes a EITI, así como de los retos de esta institución, en particular en materia de reclutamiento de países desarrollados y emergentes, productores y/o consumidores de materias primas, que tardan en comprometerse.

Considerando los elementos factuales de este capítulo, y los índices de crisis del multilateralismo en un mundo globalizado y complejo, la **sección 3.5** se interroga sobre el lugar que ocupa EITI, y sus países promotores, en el concierto de las relaciones internacionales.

³⁸ Este capítulo se inspira ampliamente del sitio web de EITI (www.eiti.org); del informe de la SENER “El proceso de adhesión de México a la EITI”, junio-julio 2016 (www.gob.mx/); de la prolífica literatura sobre este tema; asimismo que de la experiencia profesional del autor en este ámbito.

3.1. Creación y misión de EITI: iniciativa para el beneficio de los ciudadanos

El proyecto inicial de EITI fue presentado por primera vez en 2002 por el entonces Primer Ministro británico Tony Blair, en la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (o Cumbre de la Tierra) de Johannesburgo, organizada por las Naciones Unidas. En efecto, después de largos años de debates teóricos (y políticos) en materia de gobernanza colectiva y cabildeo entre sociedad civil y empresas sobre la gestión de los ingresos públicos de las industrias extractivas, una declaración del Ministerio de Desarrollo del Reino Unido propuso a todas las partes involucradas (gobiernos, empresas y sociedad civil) convertir la idea en realidad. Para esto, **doce principios de transparencia para la industria extractiva fueron proclamados**³⁹. Estos principios fueron presentados y adoptados en una conferencia en Londres el **17 de junio de 2003, fecha oficial de nacimiento de la EITI**. Con miras a apoyar esta iniciativa internacional, que coincidía con algunos de sus proyectos en materia de refuerzo y consolidación de las instituciones y la gobernanza con el fin de sostener el crecimiento y luchar contra la corrupción, en 2004, el Banco Mundial estableció su Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MDTF), que permite proporcionar asistencia técnica y logística a los países que implementan EITI⁴⁰.

Actualmente vigentes, los doce principios de EITI convergen, confirman y estipulan al unísono que el objetivo al cual tiende esta institución debe ser uno solo: obtener resultados de manera que la riqueza extraída de los recursos naturales de un país pueda beneficiar a todos sus ciudadanos, para lo cual se requieren altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva.

³⁹ Ver Anexo 3 con la lista completa de principios a la base de EITI hoy en día aún válidos.

⁴⁰ MDTF-National: Technical Assistance Facility... - www.projects.worldbank.org/

3.2. Funcionamiento de EITI: gobernanza colectiva al centro del proceso

EITI es una organización internacional basada en la gobernanza colectiva que federa, vía las representaciones EITI nacionales, a gobiernos, empresas extractivas y organismos de la sociedad civil. Su objetivo declarado es el de implementar criterios para mejorar la transparencia de los flujos financieros – ingresos y pagos – y la rendición de cuentas de la actividad económica de este sector.

EITI es gobernado por una asociación de miembros con carácter tripartita que se rige por los Artículos de la Asociación EITI y un Código de Conducta. Sus órganos rectores son, a nivel internacional el Consejo de Administración (Board) acompañado de siete comisiones especializadas, y a nivel nacional los Grupos Multi-participes o GMn (“Multi-Stake Groups” o MSG en inglés) conformados por las partes interesadas. Para facilitar los intercambios entre partes interesadas, EITI organiza una Conferencia Global, al menos cada tres años, durante la cual la Junta de miembros nombra igualmente al Consejo de EITI, el cual se reúne tres o cuatro veces por año. La entidad legal de EITI reside en una Asociación sin fines de lucro registrada en Oslo, Noruega, donde se encuentra su órgano ejecutivo, el Secretariado internacional, que fuera de sus funciones cotidianas ofrece asistencia técnica a los países implementadores⁴¹.

Punto importante a señalar, EITI no es una prescripción para la gobernanza del sector, sino una herramienta que informa sobre la forma en que se gobierna efectivamente el sector.

⁴¹ Las funciones y la gobernanza de EITI se encuentran detalladas en el Estándar (Cf. infra).

3.3. Estándar y requisitos: reglas exigentes que dan estructura

Desde su creación en 2003, EITI ha evolucionado de una idea a un estándar con reglas detalladas y procesos que permiten recolectar información sobre la actividad de las industrias extractivas (Ver Anexo 4), y de ese modo alimentar un debate objetivo sobre políticas públicas. En efecto, más allá de sus principios, **EITI se define a sí misma como “un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros”⁴².**

En acuerdo con sus principios, la actividad principal de EITI consiste en el mantenimiento y la supervisión de la implementación de un estándar que promueve la rendición de cuentas. Elemento clave y columna vertebral del sistema, el estándar permite concretizar el proceso EITI que consiste en visualizar (hasta se podría decir controlar) la secuencia y el comportamiento de los componentes de la cadena de valor del sector extractivo, que se extiende de la prospección y la utilización de los recursos naturales hasta la contribución económica y social, siendo los “eslabones” intermediarios la producción, la recaudación de impuestos, la asignación de ingresos y gastos. En otras palabras, el estándar tiene como objetivo principal evaluar en qué medida los ingresos provenientes de los recursos de petróleo, gas y minerales de un país se gestionan de manera transparente y contribuyen al bienestar de sus ciudadanos.

EITI exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria “desde el punto de extracción, hasta el modo en que los ingresos siguen su camino hacia el gobierno, y cómo benefician al público en general. Esto incluye cómo se adjudican y registran las licencias, quiénes son los beneficiarios reales de dichas operaciones, cuáles son las disposiciones legales y fiscales, cuánto se produce, cuánto se paga, cómo se distribuyen esos ingresos, y cuál es la contribución a la economía, incluyendo el empleo”⁴³.

⁴² <https://eiti.org/es/quienes-somos>

⁴³ Última versión del estándar: https://eiti.org/sites/default/files/documents/a4_spanish_standard_web.pdf

El estándar es una guía normativa y metodológica en que se detallan los requisitos que deben ser respetados por los gobiernos y las empresas para que el país pueda considerarse "cumplidor" con esta iniciativa.⁴⁴ A fin de afianzar el vínculo entre los Principios y el funcionamiento del EITI⁴⁵, en su última versión (2016) el estándar se fija como objetivo el lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas en todos los aspectos de la gestión de los recursos naturales, incluida la transparencia fiscal, el comercio de materias primas y la concesión de licencias. Según su presidente, Fredrik Reinfeldt: este nuevo estándar "incluye novedosos requisitos sobre la divulgación de los beneficiarios reales, a fin de asegurar que la identidad de los verdaderos propietarios de las empresas petroleras, mineras y de gasíferas que operan en los países del EITI sea pública a partir de ahora"⁴⁶.

A la fecha más de 50 países están implementando el estándar EITI. De estos, **29 países se consideran cumplidores**, es decir, cumplen con todos los requisitos de la EITI. Los países adquieren este estatuto después de una evaluación exhaustiva. Otros países están implementando el proceso EITI pero aún no están certificados: son países **candidatos** (por ejemplo México desde octubre de 2017). Los países que se preparan para aplicar se conocen como "**otros países**": hasta la fecha, por ejemplo, Francia, Ecuador y eventualmente Australia.

El estatus de los países incluidos en esta institución no depende en absoluto de su nivel de desarrollo, sino que está en función del nivel de avance del proceso que lo conduce primero a la candidatura y enseguida a la membresía de parte entera. Una vez el estatus adquirido el país tiene que esforzarse en respetar las normas exigidas por el estándar. Así, a parte de los precandidatos, se observa al menos cuatro tipos de países miembros de la EITI: los "cumplidores" (*compliant* en inglés), los retrogradados, los suspendidos y

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

también aquellos eliminados o excluidos por no cumplir con los requerimientos mínimos del estándar⁴⁷.

Señalemos que si un país cumple con el estándar esto no significa en ningún caso que esté exento de corrupción. Cumplimiento significa simplemente que la información necesaria está bien comunicada y que se están realizando mejoras. Cada país está sujeto a evaluaciones regulares para determinar si aún cumple con los requisitos. El estado del país conforme o cumplidor se puede suspender (medida temporal) o revocar (medida definitiva) en cualquier momento.

3.4. Representatividad: déficit de países desarrollados

En términos de demografía, lo hemos visto, EITI está conformada **por más de 50 países** que implementan sus requisitos de transparencia, entre los cuales se encuentra México desde octubre 2017. Con una representación de grandes países latinoamericanos (Colombia, México y Perú)⁴⁸, **el grueso de las tropas está conformado por países, en su mayoría, con economías poco desarrolladas**, de África francófona y Asia central y del sur.

Si bien, desde su creación en 2003 EITI ha logrado visibilidad a nivel internacional y acrecentar el número de sus miembros por la calidad de su actividad y la pertinencia de su misión, su organización sufre de un **déficit** en la medida en que no ha logrado aún atraer a su seno la fracción esencial del grupo de países con economías desarrolladas, algunos de ellos bien dotados en recursos naturales, ni tampoco aquellos menos desarrollados pero con economías extractivas importantes a nivel planetario (BRICS, países productores de petróleo...). Así, según un estudio realizado por D-EITI (EITI

⁴⁷ Ver Anexo 5, con la lista de países miembros o excluidos de EITI, así que de aquellos que se han retirado.

⁴⁸ Ecuador ha presentado su candidatura a EITI en marzo de este año.

Alemania)⁴⁹, cuyos datos he actualizado hasta febrero 2018, sobre la adhesión de los países desarrollados o de otras grandes economías constatamos que:

- solo dos países del G7 son miembros de la EITI (Reino Unido y Alemania), cuatro más⁵⁰ tienen por el momento el estatus de “supporting countries” y uno de ellos, nada más y nada menos que los EEUU, acaba de abandonar EITI⁵¹;
- en la Unión europea, a parte Reino Unido y Alemania, un país prepara su candidatura (Francia), otros seis países tienen el estatus de “supporting” (Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Italia y Suecia);
- tres países de la OCDE (México y los dos anteriores del G7), y entre los “supporting” Australia, además de los anteriores;
- los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del sur) son completamente ausentes, así como la mayoría de los grandes productores de petróleo (países del Golfo...)

En relación con esta constatación sobre la demografía actual de EITI, la observación simple de la composición del Consejo de Administración y de las comisiones de esta institución pone en evidencia, sino una anomalía, al menos una particularidad que interpela el sentido común.

⁴⁹ GIZ, “Implementation of EITI in G7, EU and OECD countries”, Facts & Figures, 15/02/2016.

⁵⁰ Canadá, Francia, Italia y Japón.

⁵¹ Estados Unidos se convirtió en miembro de EITI en el 2014 y decidió abandonarla en noviembre de 2017.

En efecto, en sus dos estructuras de gobernanza figuran personas de países que no son miembros de EITI. Así, sobre una cuarentena de miembros (titulares y suplentes) de su Consejo la composición y el origen son los siguientes:

- 6 X 2 “representantes de países implementadores” (todos miembros)
- 3 X 2 personas de “supporting countries” (cinco no miembros)
- 5 X 2 personas de la sociedad civil (todos miembros)
- 5 X 2 + 1 personas originarias de empresas, en su mayoría grandes grupos petroleros transnacionales (8 sobre 11 no EITI).

Sin entrar en el detalle de los siete comités del Consejo de Administración, el **Comité de Validación de las candidaturas a EITI** contiene **un tercio de los representantes que no son miembros de esta institución.**

Para positivar nuestro enfoque, a término, la atracción, por lo menos de una parte de estos países (hoy en día llamados “supporting countries”) es un **verdadero reto** para seguir desarrollando, fortaleciendo y afianzando aún más la **representatividad y credibilidad** de esta valiosa iniciativa.

3.5. EITI: ¿Motor de un nuevo estilo en las relaciones internacionales?

Para concluir este capítulo, esta sección presenta una última reflexión sobre la demografía de EITI y sus componentes “económicamente polarizados”, que se caracterizan por pertenecer ya sea, en menor número, al club de los países ricos, ya sea al círculo de los más pobres y menos bien gobernados. Más allá de las particularidades señaladas *supra* en materia de composición del Consejo de administración de esta institución, llama la atención que sean precisamente el **Reino Unido y Noruega** quienes aparecen como **líderes de esta organización**, y esto en ausencia, o presencia discreta, de otros países con economías desarrolladas en un proyecto que parece interesarles. ¿Por qué este fenómeno?

La respuesta a esta interrogante, que hemos planteado también en nuestro cuestionario, parece provenir del ámbito de las relaciones internacionales. En efecto, en la sección 2.4. hemos afirmado, de un lado, el papel importante de las RI en el desarrollo de la gobernanza y el multilateralismo desde en los últimos setenta años y, simultáneamente, el hecho de que cada día escuchamos hablar, lo cual no es infundado, de la **crisis del multilateralismo**. ¿De qué se trata?

Si tomamos en consideración que vivimos en un mundo globalizado y no obstante sometido a la tentación en permanencia por diferentes formas de proteccionismo en razón de su multi-polaridad, económica pero sobre todo política, podemos comprender el **interés de dos naciones que invierten en la construcción de una institución globalizada fuera de la competencia de los grandes poderes** (Estados Unidos, China y Rusia): una de talla mediana (Reino Unido) y otra pequeña (Noruega) pero con una economía muy desarrollada, poca población y recursos energéticos abundantes y bien gestionados... y sobre todo con empresas petroleras globalizadas.

A este respecto, comparto la visión a la vez optimista y realista de Guillaume Devin⁵² según el cual, el debate, y las acciones, sobre una nueva arquitectura institucional en el plano mundial ya están en movimiento. Según este autor, “entre los compromisos selectivos y perturbadores de la potencia estadounidense y las contestaciones radicales de la gobernanza mundial, el camino de la reforma es la sola opción realista”⁵³. A este propósito acota que, en la etapa actual, “el multilateralismo no es la ley de hierro de la diplomacia moderna, es un método que puede fallar porque es sobre todo un proyecto que exige una voluntad política”⁵⁴. Así, según el mismo autor: “los Estados que tienen algo que ganar serán los principales apoyos de este movimiento: en particular aquellos que no son ni demasiado débiles ni demasiado fuertes y que buscan una cooperación fructuosa”⁵⁵. Es tal vez esto lo que explica el compromiso desde el inicio del Reino Unido

⁵² Devin, Guillaume, *Les Etats-Unis et l'avenir du multilatéralisme*, pp. 10-11.

⁵³ Agregaría al propósito de este autor, el artículo del cual trata exclusivamente sobre la política de Estados Unidos, el comportamiento de otros grandes países que están lejos de respetar las reglas que rigen el multilateralismo y la gobernanza (China, Rusia...).

⁵⁴ Devin, Guillaume, *Les Etats-Unis et l'avenir du multilatéralisme*, pp. 10-11.

⁵⁵ *Ibidem*.

y de Noruega, al cual se ha sumado con fuerza, Alemania desde hace un par de años, y más recientemente Francia que ya ha presentado su candidatura a EITI. Sin duda la entrada de estos países desarrollados contribuye a **consolidar y legitimar la existencia de EITI, al mismo tiempo que** estos procuran **fortalecer sus propias posiciones en el tablero de las relaciones internacionales.**

Capítulo 4 - Adhesión de México a EITI: un proceso dinámico y complejo

Este capítulo expone el proceso real de preparación de la candidatura de México a EITI, proceso en el cual tuve el privilegio de participar en tanto que uno de los representantes de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía (SENER). Más allá de su propia participación en tanto que autoridad en el sector de la energía, esta Subsecretaría jugó un papel importante, pues en el año de arranque del proceso de adhesión de México fue la encargada de estructurar y coordinar el proceso de concertación entre los diferentes *stakeholders*. Este capítulo permite comprender y explicar las motivaciones de México para convertirse en miembro de esta organización, así como los factores y recursos que intervinieron para hacerlo posible.

Para ilustrar uno de estos factores es crucial la **sección 4.1.** que trata de la recientemente aprobada Reforma Energética operada en México, que concebida para hacer más eficaz y atraer los inversionistas extranjeros, a fin de dinamizar este sector clave de la economía mexicana, refuerza su arsenal de reglas orientadas al respeto de la transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas.

La **sección 4.2.** se ocupa de otro elemento importante que incidió en la decisión de México de ingresar a EITI: su participación en el grupo conocido bajo el nombre de Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) que previamente a EITI ha jugado un papel de pionero en materia de gobernanza colectiva.

De la misma forma, mostramos en la **sección 4.3.** la actividad desplegada por el gobierno mexicano para concretizar su voluntad de ser miembro de esta institución. Se describen también otros elementos adicionales que han hecho posible este proceso: en primer lugar el activismo notable y siempre positivo de EITI, que, junto con un sistema de información y de toma de decisiones bien estructurado, traducido en los hechos por un apoyo concreto y pragmático del propio secretariado de esta organización, permitió a México acceder muy rápidamente a un mejor conocimiento de las características, dinámicas y, sobre todo, del camino para implementar los procesos inherentes y necesarios para integrar esta iniciativa.

Teniendo cuenta que la pluralidad es la exigencia *sine qua non* para postular y luego ser miembro de EITI, la **sección 4.4.** analiza la conformación de los tres actores o sectores involucrados en el proceso: gobierno, industria extractiva y organismos de la sociedad civil; así como la asociación y colaboración de estos tres actores, que ha conducido a la creación del Grupo Multi-participes Nacional.

La **última sección 4.5.** detalla el apoyo técnico y logístico que recibió México de la parte de varias instituciones internacionales y organismos gubernamentales y privados de países amigos, vía acuerdos de cooperación bilaterales y multilaterales, con el claro objetivo de afirmar y acelerar su candidatura a EITI.

4.1 Reforma energética y transparencia: convergencia necesaria y bienvenida

Después de 70 años de monopolio de Estado en el sector de la energía, el gobierno de México lanzó en **abril 2013** un proyecto de **Reforma Energética, aprobada en agosto 2014**⁵⁶. Esta reforma engloba electricidad, petróleo y gas, desde el proceso de exploración, pasando por la extracción, refinación, transporte y almacenamiento, hasta la distribución al consumidor final (Ver Anexo 6).

A este respecto, según el presidente de México, Enrique Peña Nieto, “el país se quedará con la renta petrolera, es decir, todo el beneficio que se obtenga de la producción de petróleo y gas, después de que se pague en efectivo a las empresas por sus costos de operación y de capital, acorde con reglas predeterminadas y transparentes”⁵⁷.

Asimismo, en un sitio web del gobierno de México concebido para este efecto, se puede leer que la Reforma Energética se presenta como “una oportunidad histórica con la que México podrá aprovechar sus recursos energéticos de forma racional, sustentable y con apego a los principios de soberanía nacional, eficiencia económica y beneficio social... El objetivo es liberar el potencial de sector energético a fin de generar un mayor

⁵⁶ Esta Reforma se inscribe en el marco de un paquete de diez reformas (Pacto por México) lanzadas por el actual gobierno, y esto en acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas del país. Entre estas reformas figura igualmente una específica en materia de Transparencia.

⁵⁷ ¿Qué propone la reforma energética? - <http://laeconomia.com.mx/reforma-energetica/>

bienestar para la población. Este objetivo se logrará a través del aumento de la producción de energía más limpia y de menor costo, el incremento de la renta petrolera, la generación de empleos bien remunerados y la protección del medio ambiente”⁵⁸.

Más allá de las intenciones políticas y de los numerosos objetivos enunciados, de naturaleza socioeconómica y de medidas relativas al cuidado del medio ambiente, esta reforma tiene como finalidad primera “atraer inversiones y modernizar el sector energético a fin de impulsar la competitividad y la capacidad productiva e industrial de México”⁵⁹. Para esto, en relación con los objetivos fundamentales de esta Reforma, se encuentra **en primera línea el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector energético**. Se trata, en principio, que los ciudadanos puedan acceder a la información relativa a los flujos financieros derivados de la explotación de petróleo y gas natural, así como a su fiscalidad, y esto para que puedan verificar que, tanto los ingresos como los gastos, se destinen realmente a mejorar la calidad de vida y contribuir al desarrollo del país.

Desde un punto de vista normativo y formal, el éxito de esta reforma y su implementación concreta debe aportar un apoyo de peso para que México pueda cumplir, entre otros, con los **requisitos del Estándar EITI** (Ver Anexo 4), concebido para ayudar a fortalecer las reglas de transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas, incluido el sector de la energía.

Para preservar nuestro punto de vista de todo discurso oficial, y poder así confrontar la realidad con los objetivos y principios declarados, subyacentes a la Reforma Energética, sin propósito de polemizar, ni pretensión de exhaustividad, nuestra tesis expone brevemente **dos observaciones críticas, una de naturaleza jurídica e institucional, y otra económica y social**.

La **crítica jurídica e institucional** concierne los retos que enfrenta la reforma energética en materia de transparencia y los medios de los que se ha dotado para luchar contra la corrupción. En el marco de esta reforma, en acuerdo con un documento oficial

⁵⁸ <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica>

⁵⁹ <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica>

consultado⁶⁰, el Estado mexicano es responsable de la regulación y transformación del sector de la energía a través de cuatro instituciones: la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP). De este texto y de la ley se comprende en substancia, que las empresas que participen en el mercado energético de México obtendrán sus contratos y ganancias a través de estos organismos. A este efecto, y conforme a las exigencias en materia de transparencia, el gobierno ha creado instancias y mecanismos con el objetivo de reducir, o contener en el peor de los casos, los riesgos de corrupción en el sector de la energía. Además, se precisa que los términos de los contratos con las empresas, así como los flujos financieros que de estos resulten, serán accesibles al público en todo momento. Asimismo, los miembros de las comisiones e instituciones del Gobierno mexicano no podrán reunirse con los directivos de las empresas, a menos de que la reunión sea pública, y además el Estado mexicano controlará que las empresas cuenten con códigos de ética.

En el proceso de reforma del sector energético, que ha conllevado a la apertura del mercado mexicano hasta ahora dominado por dos entidades o empresas del sector público nacional, PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), **han sido creados dos órganos de regulación**: la Comisión Reguladora de Energía (**CRE**) y la Comisión Federal de Hidrocarburos (**CFH**). Descentralizados del Estado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, estos dos nuevos actores juegan un papel de primer plano como reguladores del sistema circulatorio de la industria energética mexicana. Entre sus atribuciones atienden una parte importante de la cadena de valor de las industrias de hidrocarburos y electricidad. Sus actividades son centrales en el proceso de licitación y adjudicación de licencias, permisos de exploración y extracción de hidrocarburos, almacenamiento, transporte et importación de energía.

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, y sin oposición frente a los principios subyacentes de la Reforma Energética promulgada por el gobierno, nos parece

⁶⁰ www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica
Documento del Gobierno de México sobre la Reforma Energética, y en particular su capítulo X: “Medidas efectivas de transparencia y combate de la corrupción”.

interesante considerar el artículo de R. Uvalle Aguilera⁶¹ porque pone en evidencia al menos dos debilidades institucionales y jurídicas de esta reforma. Por un lado, el autor discute la falta de coherencia entre la **reforma en materia de transparencia**⁶², y sus leyes, que determina un marco legal universal en este dominio tratándose de la rendición de cuentas y de las herramientas legales de lucha contra la corrupción; y los órganos de control de las actividades energéticas, las cuales han sido concebidas de manera *ad hoc* y específicas al sector de la energía. En efecto, a diferencia de los otros sectores de actividad, la reforma energética ha conllevado a la creación de un órgano *ad hoc* (Comités de Auditoría) encargado de auditar y controlar a las empresas del sector energético. Este órgano está conformado por funcionarios de la administración pública y auditores independientes externos, lo cual plantea el problema de conflictos de interés potenciales y, sobre todo, un déficit de contrapoderes, o contrapesos

A este respecto, según Uvalle la presencia en los Comités de Auditoría de consejeros independientes y externos “no garantiza un efectivo cumplimiento de los postulados en materia de transparencia y rendición de cuentas”⁶³, y esto en la medida que “su actuación estará supeditada al Consejo de Administración de las empresas productivas del Estado (PEMEX y CFE), el cual estará presidido por el Secretario de Energía, quien pertenece a la administración pública centralizada”⁶⁴. El mismo autor acota que estos Comités “deberían estar supeditados al órgano de fiscalización por antonomasia dentro de la legislación mexicana, que es la Auditoría Superior de la Federación, la cual pertenece a la Cámara de Diputados, logrando con ello **un efectivo sistema de pesos y contrapesos** de cara a la vigilancia y restricción necesaria en una de las áreas de oportunidad más delicadas frente a la prevención y combate a la corrupción dentro de la materia energética”⁶⁵.

⁶¹ Uvalle Aguilera R., “Reglas de transparencia en el marco de la reforma energética mexicana: ¿publicidad o derecho de acceso a la información?”, Estudios políticos (México), no 36, sept/dic. 2015, pp. 105-123.

⁶² En efecto entre las diez reformas del sexenio, publicada el 7 de febrero en el Diario Oficial de la Federación, se encuentra aquella relativa a la transparencia (Ver Anexo 7)

⁶³ Uvalle Aguilera R. (2015), p. 119.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 119.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 119.

Por otra parte, su posición es abiertamente crítica en relación con uno de los aspectos más importantes y sensibles de aplicación del principio de transparencia: el **acceso efectivo de los ciudadanos a la información pública**. Uvalle argumenta que, en su forma actual, si la ley abre el camino al acceso público a la información, esto no permite en ningún caso que los ciudadanos puedan acceder activa y efectivamente a la información pública necesaria para ejercer un “control ascendente” sobre la actividad de las empresas del sector energético. Según Uvalle “la política de transparencia en México encuentra, en las solicitudes de información que los particulares tienen a su disposición, uno de los soportes de mayor eficacia para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, este elemento no se encuentra previsto en los lineamientos de transparencia de la reforma energética, por lo que será necesario verificar si será utilizado, en qué términos y cuál será su verdadera eficacia en esta materia”⁶⁶.

Más importante aún, en mi opinión, de manera sintética y clara, el mismo autor señala en el resumen de su artículo que su objetivo es “analizar los lineamientos de transparencia en materia de contratos en el marco de la reforma energética mexicana, especificando la existencia de un comportamiento disímulo en un asunto gubernamental que debería regirse por un enfoque abstracto, general et impersonal, de la norma jurídica, y no por un tratamiento específico que cuestiona la validez universal de la transparencia”.⁶⁷

La **crítica económica y social** tiene su fuente en una publicación de la OCDE que data del 6 de febrero 2018, sobre 35 países de esta organización, que señala dos datos importantes y que nos permite evaluar el desempeño de la Reforma. Con una tasa de 17,6%, México aparece como el país donde más se han incrementado los precios de los productos energéticos en 2017 (gasolina, gas y electricidad)⁶⁸, y esto después de iniciada la liberalización de los precios de la gasolina prevista tras la aprobación de la

⁶⁶ *Ibidem*, p. 120.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 105.

⁶⁸ <http://www.oecd.org/std/prices-ppp/OECD-CPI-02-2018.pdf>.

reforma energética. Asimismo, según el Índice de Precios al Consumidor, México es también el país con mayor inflación en general de los países analizados (6.8%) y el segundo con mayor inflación en el precio de los alimentos (8,4%), detrás de Turquía (13,8%). Estos datos contrastan, al menos en el corto plazo, con las promesas en materia de bienestar económico y social emitidas durante el proceso legislativo que culminó con la aprobación de la reforma energética⁶⁹. En efecto, según un documento preparado por el presidente de la Comisión de Energía del Senado, David Penchyna⁷⁰, en agosto de 2014, esta reforma debería generar “medio millón de empleos extra en los próximos cuatro años y 2.5 millones en los próximos 10”. Además, el mismo documento prevé que la Reforma energética traerá consigo un “crecimiento adicional de 1% para 2018, y de alrededor 3% para 2025”. La realización de estas estimaciones está, evidentemente, sujeta en gran medida a la cantidad y al ritmo de los flujos de inversión privada, nacional e internacional. A este respecto, un informe realizado por un grupo de economistas de la UNAM critica severamente las declaraciones oficiales del gobierno según las cuales “la reforma provocará una reacción favorable de la inversión extranjera, convergente además con el interés nacional”⁷¹. Según los mismos autores “se asume, sin demostración ni evidencia que vaya más allá de una argumentación doctrinaria general de las ventajas de la competencia y del mercado, que será posible maximizar la explotación de los hidrocarburos, generar mayores ingresos para el gobierno y revertir la tendencia decreciente del excedente petrolero”⁷². Una crítica severa es también emitida sobre la falta de transparencia en el funcionamiento de las instituciones recreadas por la reforma energética, en particular del Consejo de Administración de PEMEX.

Se comprende entonces el **enorme desafío que representa la implementación exitosa de esta reforma**, y más particularmente en el ámbito de la lucha contra la corrupción y contribución al bienestar económico y social de la población. Todas las miradas están puestas sobre ella: en materia de implementación jurídica y práctica de

⁶⁹ Ver introducción y conclusión, documento del Gobierno de México “¿Qué propone la Reforma Energética?” - <http://laeconomia.com.mx/reforma-energetica/>

⁷⁰ www.forbes.com.mx › Economía y Finanzas - 16/08/2014.

⁷¹ Aguilera, Manuel et alii., “La reforma energética de 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha”, en Informe del Desarrollo de México, UNAM, 2016, pp. 213-260.

⁷² *Ibidem*, p. 257.

la transparencia que mediante el acceso efectivo a la información debería traducirse en una mejor rendición de cuentas, así como de datos económicos y precios que impactan directamente el poder de compra de los ciudadanos.

4.2. Alianza para el Gobierno Abierto y EITI: dos procesos convergentes en el proceso de arranque para la adhesión de México

Creada en septiembre 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, *Open Government Partnership en inglés-OGP*)⁷³, es un organismo multilateral a adhesión voluntaria cuyos miembros, conformados por representantes de gobiernos y organismos de la sociedad civil (OSC), tienen como objetivo promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia, combatir la corrupción, usar la tecnología y la innovación para la divulgación y el acceso a la información. Esta institución cuenta actualmente con 70 países miembros. México es parte de los ocho miembros fundadores de AGA, junto con Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania⁷⁴.

La AGA fue importante en la promoción de EITI en México, pues se trata de una coalición de países que promueve la transparencia para combatir la corrupción, principalmente desde la perspectiva gubernamental y de la sociedad civil, que convergió con los principios de la EITI, que también persigue la transparencia y la rendición de cuentas, pero esta vez de manera específica para el sector extractivo. Con toda certeza la Alianza para el Gobierno Abierto constituyó una punta de lanza que facilitó ampliamente el lanzamiento del proceso de adhesión de México a EITI.

AGA opera a través de planes bianuales en los que los Estados miembros, previa concertación y acuerdo con las OSC, tienen la obligación de presentar planes de acción con compromisos concretos para promover sus principios: la transparencia, el aumento de la participación ciudadana, el combate contra la corrupción y el aprovechamiento de

⁷³ La filosofía de este organismo se inspira de la *Open Government Initiative* (OGI) promovida y lanzada por Barack Obama en 2009.

⁷⁴ Cf. <http://gobabiertomx.org> y www.opengovpartnership.org.

nuevas tecnologías para mejorar la calidad de la gobernanza. En su Plan de Acción 2013-2015, México presentó 26 compromisos, en cinco ejes prioritarios⁷⁵, en los que no me detendré salvo por mencionar que el **compromiso 26** se refiere específicamente a la **adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas**. El acuerdo para presentar este compromiso no es anodino, sino resultado de todo un proceso de diálogo y reflexión conjunto entre actores de la sociedad civil, en particular Fundar y Transparencia Mexicana, y representantes del gobierno, en este caso concreto de la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Economía (SE).

Los compromisos que presentan los países en sus planes de acción requieren de un seguimiento que implica un enorme trabajo de coordinación de las partes involucradas para avanzar en su concreción. En el caso del compromiso que nos ocupa, se conformó un grupo que permitió conocer y concretar las primeras acciones del proceso EITI: la difusión misma de los avances en materia del compromiso asumido por las partes en lo que se llama el “Tablero AGA” que es un instrumento de seguimiento electrónico en el que se reportan los avances con relación a los compromisos de las partes; la gestión de los principales apoyos internacionales que contribuyeron al arranque (particularmente los de USAID y Banco Mundial); y la coordinación de la participación de México en los eventos relacionados con EITI que permitieron un mayor acercamiento y entendimiento del proceso, en particular: la 3ª Conferencia Regional de EITI en las Américas y el Taller para la implementación de EITI, celebrados en Lima, Perú el 24 y 25 de junio del 2015.

Ligada a su especificidad, EITI tiene hoy su propia dinámica y complejidad. Una de las diferencias fuertes con AGA es la inclusión en la primera de la industria extractiva como uno de los actores necesarios en la construcción de este espacio de transparencia y rendición de cuentas. Así, en México, AGA y EITI constituyen dos mecanismos distintos, pero con objetivos similares que les permite hacer frente común ante los retos que

⁷⁵ A parte del tema Gobernanza de los Recursos Naturales, los cuatro otros ejes prioritarios son: Gobierno Centrado en el Ciudadano; Presupuesto Abierto y Participativo; Datos para el Desarrollo y Participación Ciudadana.

enfrenta nuestra sociedad en materia de lucha contra la corrupción y la búsqueda de una mejor gobernanza de nuestros recursos y desarrollo de nuestra economía.

Ejemplo de ello, en el marco de la Cumbre Global de AGA celebrada en octubre de 2015 en la Ciudad de México, se organizó la Reunión de Instalación del Grupo sobre Gobernanza de los Recursos Naturales, en el que México, Indonesia, el *Natural Resource Governance Institute* (NRGI) y el *World Resources Institute* (WRI) fungieron como copresidentes del Grupo. En esta reunión participaron además instituciones como el Banco Mundial y el Secretariado Internacional de EITI, así como organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales. Este grupo explora temas ligados con la actividad extractiva como son la apertura de contratos, beneficiarios reales y apertura de información ambiental. El Grupo de Gobernanza abre una oportunidad para recoger y atender preocupaciones de la sociedad civil que no necesariamente tienen cabida en EITI, pero que pueden y deben ser atendidas desde otras plataformas. Es claro, una vez más, que AGA y EITI son mecanismos paralelos, aunque con perímetros de acción diferentes, en busca de mejorar la gobernanza de los recursos naturales, y en los que la participación de gobiernos y sociedad civil debe asegurar la complementariedad de sus agendas.

De hecho, la Cumbre de AGA, fue aprovechada para avanzar en varios aspectos clave ligados al proceso EITI México, entre los que destacan: las reuniones organizadas para Jonas Moberg, Jefe del Secretariado Internacional de EITI, con gobierno, industria y sociedad civil para intercambiar opiniones y resolver dudas sobre el proceso para la candidatura; nuestro gobierno se reunió con sus contrapartes del Departamento del Interior de los Estados Unidos (US-DOI, por sus siglas en inglés) para intercambiar experiencias y explorar posibilidades de colaboración futura; y con NRGI para conocer su experiencia de facilitación de procesos en otros países de América Latina.

Por su anterioridad institucional, AGA ha contribuido substancialmente a sensibilizar al gobierno, y en particular a motivar e integrar por primera vez organizaciones de la sociedad civil, en el camino hacia la candidatura a la EITI. AGA ha facilitado la comprensión del interés y de la dinámica que representa esta nueva organización. La participación de México en actividades de EITI se ha así visto facilitada: desde la

inclusión del **compromiso 26 en el Plan de Acción 2013-2015 de AGA**, y hasta sus compromisos en materia de gobernanza de los recursos naturales y cambio climático en el marco de otras de sus iniciativas internacionales.⁷⁶

4.3. Candidatura de México: un proceso innovador exitoso

Como se señaló en el punto precedente, **México ha tenido una activa participación en las actividades de EITI** desde que se estableció, en el Plan de Acción 2013-2015 de AGA, el compromiso 26 que anunciaba claramente la intención de México de adherir a esta institución, EITI⁷⁷.

Como sucede con la mayoría de los organismos internacionales, EITI celebra reuniones de Consejo, así como reuniones o conferencias regionales e internacionales, talleres de expertos, entre otras actividades. En su mayoría, los eventos que en su marco se celebraron a partir de 2014, fueron aprovechados tanto por el gobierno de México, como por el propio Secretariado de la Organización, para impulsar la idea de la adhesión de México.

Así, de común acuerdo entre el Consejo de EITI y el gobierno de México, la Ciudad de México fue la sede de su **27ª Reunión del Consejo de EITI**, celebrada en junio/julio de 2014. En esta reunión, y como país anfitrión, México estuvo presente de varias formas. Por ejemplo, la Subsecretaria de Hidrocarburos, participó con una presentación sobre el nuevo modelo energético de México, destacando algunos de los cambios derivados de la Reforma Energética recientemente implementada, entre los que evidentemente se encuentran las provisiones específicas en materia de transparencia y manejo

⁷⁶ Entre los seis ejes del tercer Plan de Acción AGA 2016-2018, figura en primera posición el tema de la gobernanza de los recursos naturales y cambio climático, con un énfasis particular en la articulación de los principios de gobierno abierto con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. www.gob.mx/gobiernoabierto/articulos/plan-de-accion-2016-2018

⁷⁷ Como señalado en la introducción de esta tesis, el contenido de esta sección se inspira ampliamente en mi experiencia en la SENER durante la primera etapa de los preparativos para la adhesión de México a la EITI.

responsable de la renta petrolera a través de la información que publica el Fondo Mexicano del Petróleo, y que son congruentes con los principios que promueve EITI.

También la afluencia de expertos de organismos internacionales, de representantes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil de diversos países EITI que acudieron a la convocatoria de la Reunión del Consejo, fue positivamente aprovechada para avanzar específicamente en el tema de gobernanza. Para este efecto se organizó un taller sobre la *Buena Gobernanza en el Sector Extractivo*, que permitió presentar a un amplio grupo del gobierno y miembros de la sociedad civil el estándar EITI. En este evento se compartieron igualmente experiencias de otros países respecto de su implementación, además de dar a conocer la experiencia internacional en diversos aspectos vinculados a temas de transparencia en el caso de licencias, contratos, empresas estatales y fondos de recursos naturales, entre otros.

Estas experiencias fueron nutriendo el conocimiento de los distintos sectores (o partes interesadas) en México a propósito del estándar y de la posibilidad para nuestro país de pertenecer a este grupo. También se suscitaron dudas y cuestionamientos con respecto al reto que supone su implementación, que iban desde:

- la forma en que se conformaría la representación del grupo de sociedad civil para participar en el proceso, que de hecho, llevó a la organización de un taller nacional y dos regionales para socializar información que les permitiera elegir a sus representantes;
- el cuestionamiento por parte de la industria respecto de la cantidad de información y la exigencia de datos que ellos juzgaban sensibles, para cumplir con los requisitos del estándar;
- las dudas por parte de algunos representantes del gobierno en relación con el costo que supone la implementación del estándar y los medios para cumplir con el compromiso y, finalmente;

- las dudas que unos y otros tenían con respecto al nivel de compromiso de los demás, a su capacidad y voluntad para llegar a los consensos necesarios frente a los retos que supone la adhesión de México a la EITI.

Todo esto requirió intensificar aún más los intercambios, concertaciones y una intensa labor de difusión de la información sobre los mecanismos y la gobernanza de la iniciativa. Este proceso de profundización condujo a la participación de un número mayor de actores del gobierno y de la sociedad civil en otras reuniones de EITI como la **3ª Conferencia Regional de EITI en las Américas**, que se celebró en Lima, Perú en junio de 2015, en la que se logró un rico intercambio de experiencias con otros países de la región sobre la implementación práctica del estándar, con miras, evidentemente, a la presentación no lejana de la candidatura de México.

En esta ocasión el representante del Gobierno de México ratificó el compromiso para implementar el estándar EITI. Para ello confirmó la intención de presentar la candidatura de México a la EITI en ocasión de la **7ª Conferencia Global de la EITI que se celebraría a principios del 2016**. Cabe destacar, sin embargo, que, si bien el motor para la presentación de la candidatura fue el gobierno, esta no podía ocurrir sin la participación efectiva de los tres sectores, de ahí la importancia de que el conocimiento sobre el estándar EITI fuera socializado, discutido, asimilado y asumido por el conjunto de los sectores involucrados.

De igual forma, durante la Conferencia Regional, se buscó la oportunidad de organizar encuentros tanto para los funcionarios de gobierno como para los representantes de la sociedad civil, con el ánimo de aprender más sobre EITI. Se trataba, en esencia, de resolver dudas y entender los retos que la pertenencia a la iniciativa y la aplicación del estándar han significado para otros países de América Latina, como Perú, Colombia y Guatemala, ya sea desde la perspectiva gubernamental como desde el punto de vista de la sociedad civil. Estos encuentros fueron de gran utilidad para compartir los retos que enfrenta México frente la Reforma Energética y la congruencia y convergencia que en este sentido puede existir entre las disposiciones de esta reforma en materia de transparencia y rendición de cuentas, y los principios que persigue EITI en este dominio.

En coherencia con sus declaraciones de junio 2015 en Perú, México estuvo presente en la **7ª Conferencia Global de EITI** celebrada en febrero de 2016, pero esta vez mucho más ampliamente, con una delegación tripartita integrada por representantes del sector gubernamental de las tres Secretarías involucradas en el grupo intersecretarial: la Subsecretaría de la Energía (SENER), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); así como por representantes de las industrias extractivas, a través de la Cámara Minera de México (CAMIMEX); de la sociedad civil, con la presencia de Fundar, Poder y Transparencia Mexicana; y del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), como asesor técnico del proceso EITI México⁷⁸.

La nutrida participación por parte de México se explica por la idea original del sector gubernamental de presentar formalmente la candidatura de nuestro país en dicho foro, objetivo que no se logró, pues el acuerdo entre los tres sectores involucrados gobierno, industria y sociedad civil, no se había alcanzado para esta fecha porque la idea de nuestra participación no había tenido el tiempo suficiente de madurar. La razón de esta desaceleración reside en la **dinámica de los tres grupos** que se mueven a ritmos muy diferentes, y también porque **en estos procesos de participación colectiva la prisa es mala consejera**. Por tanto, lo más que se pudo lograr fue refrendar nuevamente el compromiso de México por implementar el estándar EITI en nuestro país. Para este efecto se presentó un documento de avances del proceso de adhesión de México a EITI, el cual fue preparado y consensuado por representantes del gobierno, la industria y del Grupo Impulsor de sociedad civil⁷⁹.

Una vez más, la participación en la Conferencia Global fue aprovechada para seguir avanzando en el **aprendizaje necesario** sobre el proceso vía la participación en distintas sesiones del Consejo como la de Gobernanza de Grupos Multi-partícipes, cuyo objetivo fue el de explorar las lecciones aprendidas de los procesos de esta naturaleza, por ejemplo en AGA, y respecto de las condiciones necesarias para tener un ambiente

⁷⁸ La sección 4.4. siguiente describe más en detalle las características asimismo que la conformación de los representantes de las partes interesadas en el proceso de candidatura a EITI.

⁷⁹ Documento "Avances en el Proceso de Adhesión de México a la EITI" <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58733/EITI-Mexico-Avances-Febrero-2016.PDF>

propicio para la gobernanza de estos grupos en el tema de la gestión de los recursos naturales.

Asimismo, se organizaron reuniones para los tres sectores, en las que se tuvo la oportunidad de intercambiar experiencias y lecciones aprendidas del proceso EITI en México y en otros países, así como explorar posibles mecanismos de cooperación, por ejemplo, con Estados Unidos respecto del desarrollo del portal electrónico para México y con Alemania un proyecto de cooperación para el proceso EITI México financiado con el Fondo Conjunto Alemania - México⁸⁰.

Indudablemente, durante todo el período previo a la candidatura que hemos descrito hasta aquí, un elemento determinante para el logro del objetivo, lo constituyó el apoyo constante y positivo del personal del Secretariado de EITI. No es anodino, EITI quería a nuestro país dentro, y con razón: México, país miembro de la OCDE posee una economía dinámica, una industria extractiva y minera de peso en los mercados y, modestia aparte, con un nivel de notación superior a la mayoría de los países que hoy integran EITI⁸¹. Un elemento importante adicional, es que en muchos aspectos se nos sigue viendo como puente entre América del Norte y Centroamérica y América del Sur, y esto aún más después de que en noviembre de 2018 Estados Unidos decidiera retirarse de EITI. Además, acabábamos de aprobar una reforma energética totalmente congruente con los principios de la iniciativa. En todo caso el apoyo del secretariado de EITI fue notorio en todo momento y no se dio únicamente en el marco de las actividades oficiales; estuvieron siempre listos a atender las solicitudes de información provenientes de cualquiera de los tres sectores involucrados en el proceso. El jefe del Secretariado Internacional, Jonas Moberg, vino dos veces a México durante el periodo junio 2015 – junio 2016. En ambas ocasiones se reunió con representantes de los tres sectores para presentar el estándar, hablar sobre su proceso, señalar sus alcances y, sobre todo,

⁸⁰ Los gobiernos de Alemania y México han establecido, a través de sus Agencias de Cooperación, GIZ y AMEXCID, respectivamente, un Fondo Conjunto para el financiamiento de proyectos <https://www.giz.de/de/downloads/giz2015-sp-cooperacion-triangular-mexico-alemania.pdf>

⁸¹ Sobre la cincuentena de países candidatos o miembros de EITI, en el ranking 2017 del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales, aparte Noruega y Reino Unido, solo figura un gran actor de la industria extractiva, Indonesia. Entre otros países EITI, con notación superior a la de México se encuentran: Colombia, Ghana, Trinidad y Tobago, Mongolia y Perú. (Ver <https://resourcegovernance.org>)

atender las preocupaciones y preguntas de cada una de las partes. También se reunió con un grupo de académicos interesados en el proceso en una sesión en la que se les presentaron avances, y en la que Jonas Moberg subrayó la importancia de que el sector académico se involucrara en el proceso de adhesión de México a EITI.

Finalmente, y como recompensa de sus esfuerzos, en octubre 2017, el Consejo Internacional de EITI aceptó a México como país miembro de esta institución. México deberá presentar su primer informe EITI a fines de 2018 (prorrogable al primer trimestre de 2019). Entre los trabajos que México debe realizar para lograr la plena adhesión al estándar: divulgación de información sobre beneficiarios finales; construcción y mantenimiento de un portal con información actualizada y con datos abiertos sobre la utilización de los ingresos de las industrias extractivas; incorporación desde su primer informe a la ETI de información social y ambiental; inclusión en el Grupo Multi-partícipe nacional (GMn) de otros actores en Estados y municipios con actividades extractivas. En función del avance de sus trabajos, la candidatura de México debería ser validada en 2020 para convertirnos en miembro de pleno derecho.

4.4. Construcción del GMn: un proceso iterativo delicado y necesariamente lento

Una de las condiciones *sine qua non* del acceso de un país a EITI reside en la obligación de construir un Grupo Multi-partícipe nacional (GMn), liderado por el gobierno y que integre plenamente a representantes tanto de las empresas como de organismos de la sociedad civil (OSC). La construcción del GMn ha sido paulatina, y con una agenda variable, según el ritmo de las partes. El gobierno y la industria, por su naturaleza “más concentrada” designaron sus representantes ante el GMn respectivamente en junio y septiembre de 2015, mientras que los OSC, debido a su atomización, lo hicieron más tardíamente, en abril 2016 después de un **amplio y relativamente complejo proceso de consulta**, con el apoyo de un centro de investigación apartidista especializado en políticas públicas, el IMCO.

El objetivo de “socialización” propuesto por EITI es ambicioso: lograr un trabajo conjunto y coherente por parte de todos los actores involucrados a fin de implementar de manera

eficaz el Estándar de EITI (cf. sección 3.2), base común y obligatoria para todos los países candidatos o miembros de esta institución. Por su novedad, y complejidad, esta exigencia constituye un verdadero reto para los tres sectores de los que se espera que se adhieran y avancen juntos en la comprensión del Estándar y su implementación y, sobre todo de sus implicaciones. Lo hemos visto, el proceso EITI supone que la colaboración entre las partes interesadas debe crear un marco de confianza suficiente que les permita avanzar, paulatinamente, si no al unísono, al menos en buena concordia. Evidentemente, este proceso no puede ser comprendido, y menos aún evaluado, si no es con una visión de mediano y largo plazo.

Gobierno de México: papel central en la estructuración del proceso

Teniendo en cuenta que el objetivo por excelencia del Estándar es el de transparentar los flujos financieros – gastos e ingresos – relativos al negocio de petróleo, gas y minería, y para abarcar el problema en su totalidad, tres subsecretarías participan en el proceso de candidatura a EITI: la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía (SENER), responsable por la parte de **hidrocarburos**, una de las principales fuentes de ingresos de México; la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por sus atribuciones específicas y responsable en gran parte de la **información fiscal del sector extractivo**; y la Coordinación General de Minería (CGM) de la Secretaría de Economía (SE), de la cual depende la **regulación** del sector minero del país.

De acuerdo con el Estándar, el gobierno debe nombrar un líder para la implementación de EITI, el cual debe contar con la confianza de todas las partes interesadas, tener la autoridad y la libertad para coordinar las medidas relativas al proceso y ser capaz de coordinarse con otras dependencias del gobierno, y de movilizar los recursos necesarios para su implementación. A este efecto, desde que México manifestó su interés de adherirse a EITI, el gobierno designó a un grupo de profesionales para encargarse del seguimiento puntual del proceso. Hoy en día, este grupo constituye el secretariado de EITI-México.

Para este propósito, en junio de 2015, el gobierno de México anunció⁸² la conformación del **Grupo Intersecretarial (GI)**⁸³ integrado por las tres administraciones anteriormente mencionadas (SENER, SHCP y SE). El GI es presidido de forma rotatoria por uno de los tres miembros, siendo la SENER quien lo encabezó durante el primer año. Los miembros de este Grupo Intersecretarial representan al gobierno ante el GMn, compuesto por las diferentes partes interesadas. El GMn responde al requisito de EITI de que gobierno, empresas y organismos de sociedad civil deben trabajar juntos para construir y supervisar la implementación de EITI.

Para hacer más eficaz y acelerar el proceso de construcción del GMn, el gobierno de México decidió complementar sus recursos recurriendo a expertos y a la cooperación internacional. La sección siguiente (4.5.) detalla las instituciones que han cooperado con México, y pone en evidencia la importancia de las relaciones internacionales y del multilateralismo en un mundo globalizado (Ver secciones 2.4. y 3.5.), en donde a pesar de todo subsisten particularidades nacionales que comportan problemas que demandan soluciones locales.

Empresas: un sector con experiencia en rendición de cuentas en formato EITI

A partir de su declaración de intención oficial de presentar su candidatura a la EITI, el gobierno de México se encargó de transmitir y difundir la información disponible hacia el **sector empresarial minero y energético del país**. El proceso de promoción consistió en parte en convencer a los dirigentes de empresas y de organizaciones patronales, apoyados en datos y argumentos sólidos, sobre el interés económico y social de participar en tal iniciativa. Un factor de peso que intervino en favor de una reacción relativamente rápida y positiva reside en la talla de las empresas líderes del sector extractivo mexicano, así como en su nivel de organización.

⁸² El anuncio se hizo mediante Boletín de Prensa conjunto de las tres Secretarías.
<http://www.gob.mx/sener/prensa/el-gobierno-de-mexico-avanza-en-materia-de-transparenciaen-el-sector-de-las-industrias-extractivas-6717>

⁸³ Las tres secretarías que integran este grupo han participado de manera coordinada en los eventos internacionales en el marco de la Iniciativa (Cf. Sección 4.3.).

Este fenómeno ha favorecido en cierta medida los contactos y el trabajo de persuasión realizado por el gobierno. De esta manera, relativamente rápidamente, después de consultas sectoriales y contactos con el gobierno, en septiembre de 2015, los representantes de empresas de estos dos sectores, hidrocarburos y minería, nombraron a sus representantes para formar parte del GMn.

Teniendo en cuenta el peso económico de los actores del mundo empresarial, y con atención particular a su representatividad, el gobierno de México invitó a formar parte del **Grupo multi-participe** las instituciones siguientes: PEMEX, AMEXHI y CAMIMEX, de las cuales las dos primeras ya disponían de una experiencia previa en este ámbito.

Invitada por su papel preponderante en la industria petrolera del país, y principal empresa del país por sus ingresos, **PEMEX**, estaba ya familiarizada con la iniciativa ya que, como empresa, había participado en la misma desde el 2006, habiendo incluso formado parte de su Consejo. PEMEX conocía el alcance de las exigencias del estándar. Por efecto de “contaminación virtuosa”, su participación en el proceso ha facilitado la comprensión de las oportunidades y retos de la participación en EITI, para la industria en general, y para PEMEX en particular. Justamente, como mostramos en la sección 4.1., en el marco de la Reforma Energética, como consecuencia de la apertura del mercado nacional de hidrocarburos a inversionistas extranjeros, y con su nuevo estatuto de Empresa Productiva del Estado, PEMEX, para desarrollar sus actividades y negocio, deberá adaptar su administración, organización y estructura corporativa a las mejores prácticas internacionales en materia de transparencia, eficiencia, eficacia, honestidad y, sobre todo, productividad. Esto con el objetivo y el compromiso de producir mejores resultados, acceder a mayores ingresos y a un control efectivo del gasto, en beneficio del Estado accionista y por ende de la sociedad en su conjunto.

AMEXHI (Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos), es una asociación profesional creada en febrero de 2015, podríamos decir como consecuencia de la reforma energética, que reagrupa a cincuenta empresas del sector de hidrocarburos, mexicanas y extranjeras: inversionistas y operadores de petróleo y gas en México, comprometidas a operar de manera segura, responsable y sustentable.

CAMIMEX (Cámara Minera de México), que representa los intereses de la industria minero-metalúrgica del país, y reúne a empresas que representan el 90% de la producción minera del país⁸⁴, recibe la información y asegura para sus miembros la difusión de los requerimientos de la iniciativa. En el marco de su trabajo de sensibilización y de familiarización de sus adherentes con el estándar, CAMIMEX organizó en octubre de 2015 una reunión entre empresas mineras, el equipo EITI de la SENER y los consultores del Banco Mundial a cargo de elaborar el Estudio de Alcance País⁸⁵ relativo al sector minero. La última versión de este Estudio (enero 2015), intitulado “Transparencia y minería en México”, fue elaborada por un consultor independiente financiado por el Banco Mundial⁸⁶.

A fin de extender el perímetro de participantes en el sector minero, en abril de 2016 se invitó también a la **Federación Mexicana de Minería Sustentable**, asociación creada en 2013, que representa los intereses de los pequeños productores mineros del país.

Siendo México, desde octubre de 2017, miembro de EITI, el GMn prevé la realización de actividades que permiten apoyar los esfuerzos de esta industria en el cumplimiento de los requisitos del estándar. Esto teniendo en cuenta el reto importante que significa la implementación de EITI para las empresas del sector, debido a los costos inherentes que comporta esta iniciativa⁸⁷. En efecto, en el marco del Plan de Trabajo y los Objetivos País que exige EITI de los países miembros, las empresas deberán contribuir a la

⁸⁴ Según el Informe anual 2017 de esta organización profesional, la industria minero-metalúrgica emplea directamente en México 360 mil personas, representa el 9% del PIB industrial y, dependiendo de la métrica, de 3% a 4% del PIB total.

⁸⁵ La realización de este tipo de “Estudio” consiste en coleccionar de manera exhaustiva documentos, informaciones y estadísticas disponibles sobre el país y el sector. Entrevistas con un número importante y diverso de miembros de la administración, empresas y organismos de la sociedad civil permiten tomar en cuenta las posiciones de unos y otros.

⁸⁶ Cabe destacar que un estudio similar fue preparado igualmente por un consultor independiente para el sector energético, intitulado “Estudio de Alcance EITI para México: Sector Hidrocarburos”, febrero 2015.

⁸⁷ Más que de costos monetarios, se trata esencialmente del “costo virtual” ligado al riesgo que representa proporcionar datos, a menudo considerados como estratégicos y sensibles, en el marco de la implementación de un sistema de información y de rendición de cuentas en línea con los requerimientos de EITI. Este argumento puede ser válido tanto del lado de las empresas como de los funcionarios del gobierno susceptibles de suministrar este tipo de información.

materialidad del proceso mediante el envío de flujos de información que serán integrados en el primer informe anual de México-EITI, a fin 2018.

Organismos de la sociedad civil: proceso de concertación complejo y “cronófago” pero necesario

Del hecho de las particularidades propias de los miembros y organizaciones de la sociedad civil, sobre las cuales ya hemos disertado directa e indirectamente, el proceso de integración de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los trabajos de EITI ha sido lento y nada simple, y la elección de sus representantes aún menos. En efecto, esta población, compuesta de una multitud de personalidades y organizaciones de todo tipo y talla, se caracteriza por su **fuerte heterogeneidad** que afecta la **representatividad** de los unos y los otros: capacidad y potencial de cabildeo muy variable; acceso a fuentes de financiamiento muy contrastada; intereses extremadamente diversos y en ciertos casos opuestos, etc. Todo esto afecta sin duda la capacidad de un gran número de OSC para conquistar un lugar, que pueda ser legítimo, en el debate y la toma de decisiones; y a tener una voz que sea escuchada en el espacio público.

Previamente a la candidatura de México a EITI, las OSC habían ya sido muy activas en el ámbito de la gobernanza colectiva. Sobresalen a este respecto Fundar y Transparencia Mexicana que habían participado a los trabajos relativos al cumplimiento del compromiso 26 del Plan de Acción de AGA 2013-2015. Posteriormente se sumó la OSC Poder. Estas tres organizaciones formaron el núcleo original del **Grupo Impulsor** por parte de la sociedad civil para contribuir a la adhesión de México.

A fines de agosto 2015, para ampliar el proceso de consulta y la difusión de información sobre EITI a otros actores de la sociedad civil, juntas, estas tres OSC invitaron a otros grupos de la sociedad civil a un taller para familiarizarse con los trabajos relativos a la transparencia de las industrias extractivas y el estándar de la EITI. Organizada en México, más de 30 OSC y la Academia participaron en este evento que luego inspiró otros talleres a nivel regional, que a su vez permitieron participar en el proceso EITI México y así comenzar a definir los temas a incluir en programa de trabajo de

conformidad con el estándar. Con la idea en mente de su participación en el GMn, este trabajo fue realizado con el claro objetivo de dotarse de una agenda coherente y estructurada en función de los intereses específicos de los representantes de la sociedad civil.

Por su parte, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)⁸⁸, fue elegido entre varias organizaciones, mediante un concurso público, como facilitador del proceso para la designación de representantes de la sociedad civil. IMCO ha también jugado un papel importante como asesor técnico para el proceso de la candidatura que contribuyó a la facilitación y estructuración de la comunicación entre la sociedad civil, el gobierno y las empresas. La capacidad de escucha y la reactividad de los consultores de IMCO, junto con los representantes del gobierno, no es desdeñable en este proceso basado en gran parte en el **diálogo** y la **concertación**, que apoyó la **construcción progresiva de la confianza recíproca**, y esto particularmente entre actores que ya sea se conocen mal, o simplemente que tienen intereses no siempre convergentes.

En marzo de 2016 el Grupo Impulsor publicó la ruta crítica de la sociedad civil para la elección de sus representantes ante el GMn y la definición de su agenda. A su vez la SENER publicó un boletín de prensa el 27 de abril de 2016, informando sobre los avances de la sociedad civil en este proceso e invitó a todos los interesados potenciales (academia, centros de investigación, medios de comunicación, comunidades locales, entre otros) a expresar sus motivaciones por participar en este proceso⁸⁹.

⁸⁸ IMCO es un centro de investigación aplicada que estudia fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad en el contexto de una economía abierta y globalizada. Su objetivo es generar propuestas de políticas públicas para impulsar la competitividad.

⁸⁹ Boletín de prensa SENER 045. 18 de abril de 2016

<http://www.gob.mx/sener/prensa/mexico-se-compromete-en-una-mayor-rendicion-de-cuentas-en-industrias-extractivas-con-la-participacion-de-la-sociedad>

Después de realizadas las elecciones de los representantes de la sociedad civil ante el GMn⁹⁰, en mayo de 2016 se realizó la primera reunión “oficial” del grupo de trabajo de EITI con representantes de gobierno, industria y sociedad civil.

Es importante señalar, que **las OSC presentan un perfil particular al interior del GMn** en la medida en que, a diferencia de las otras partes interesadas, son mucho más **reactivas, vigilantes, y en ciertos casos desconfiadas**, debido a su fragilidad relativa, al punto de haber presentado en varias ocasiones ponencias exigiendo garantías sobre aspectos precisos del proceso en marcha. Al menos dos ejemplos al respecto: el temor que la representatividad de los tres grupos no fuera equilibrada; y, que el proceso en su conjunto adolezca de una falta de integración de las demandas e intereses a nivel sub-nacional.

A fin de sostener sus posiciones e informar a la sociedad sobre temas relacionados con la adhesión de México a EITI, de manera autónoma tres OSC, **Poder, Transparencia Mexicana y Fundar**, con el apoyo de NRGI, impulsaron la publicación en noviembre de 2015 de los siguientes estudios:

- “Diagnóstico de necesidades de información ambiental frente a la actividad extractiva: propuestas en materia ambiental en el marco de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) de México”;
- “Empresas extractivas, transparencia y rendición de cuentas. Diagnóstico para informar la agenda de la sociedad civil en el marco de la implementación de EITI en México”;
- “Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: hacia una agenda de la sociedad civil.

⁹⁰ Comunicado conjunto de personas y organizaciones de la sociedad civil organizada sobre nuestra participación en el Grupo Multipartícipe (GMP) en el marco de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en México.
http://eitimexico.org/wp-content/uploads/2016/05/Comunicado_OSC_EITI_final_050516.pdf

4.5. Cooperación internacional: apoyo logístico y técnico de valor

Los promotores de la adhesión de México a EITI han expresado, desde el inicio de este proceso, la necesidad de procurar los recursos que permitan llevar a cabo las actividades necesarias para preparar su candidatura. Esta sección, que se inspira en gran parte de un informe de actividades de SENER, en cuya redacción tuve el honor de participar⁹¹, detalla el apoyo técnico y logístico que recibió México de la parte de varias instituciones internacionales y organismos gubernamentales y privados de países amigos, vía acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación, con el claro objetivo de transferir experiencias, afirmar y acelerar la candidatura de México ante EITI, constituir el Grupo Multi-partícipe nacional (GMn) y más tarde cumplir con los requerimientos del estándar. Las principales cooperaciones son descritas en las líneas que siguen.

Banco Mundial

Como se mencionó ya en varios lugares de esta tesis, del hecho mismo de su implicación en la construcción y acompañamiento de EITI, desde el inicio de la candidatura por parte del gobierno de México, el Banco Mundial (BM) ha jugado un papel importante en tanto que facilitador trayendo consigo asistencia técnica y financiera.

Su contribución para la formación del GMn, entre otras, ha sido importante para facilitar una mejor comprensión del papel de las industrias extractivas en relación con el Estándar EITI. Entre otras contribuciones, el BM financió los dos Estudios de Alcance País. Para esto el BM contrató a un consultor internacional que realizó el informe sobre el sector minero, y un experto independiente en temas fiscales y de hidrocarburos para el informe relativo a este sector. Estos dos informes fueron puestos a disposición de los tres actores interesados: gobierno, empresas y OSC en febrero (hidrocarburos) y abril (minería) de 2016. Los análisis, propuestas, críticas y recomendaciones que estos actores han aportado a partir de estos documentos han constituido una contribución importante para aclarar sus posiciones frente al proyecto de candidatura. Una buena

⁹¹ SENER, "El proceso de adhesión de México a EITI", Informe de actividades, junio 2015-julio 2016. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118411/Informe_de_actividades_del_Proceso_EITI_M_xico_Junio_2015_Julio_2016_13_07_2016.pdf

parte de estos intercambios de información vehiculada por los *stakeholders* ha sido de un gran valor para la constitución del GMn, y subsecuentemente, en la fase actual, para el primer Plan de Trabajo de EITI México.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

USAID figura entre las primeras acciones de cooperación llevadas a cabo por México en el proceso de candidatura (primer trimestre de 2015), la cual se puso a disposición del gobierno de México a través una colaboración que consistió en apoyar y acompañar a las OSC para su participación en el grupo formado por las tres categorías de *stakeholders* involucradas en la candidatura a EITI. Para esto USAID financió los servicios de apoyo al proceso de candidatura de México por parte del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que también se ocupó de diseñar un mecanismo de selección de los representantes de la sociedad civil; y participar como asesor técnico para la conformación del GMn. En su calidad de consultor, el IMCO asumió una serie de actividades para facilitar el trabajo de las OSC: documentos sobre la gobernanza de la sociedad civil y el GMn; informes sobre transparencia fiscal y regulación, competitividad y economía, etc. En enero de 2016, el IMCO presentó a USAID su proyecto de asistencia técnica al proceso EITI México, el cual fue aceptado y presentado posteriormente a gobierno, industria y sociedad civil.

Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI)

En la sección 2.5. hemos expuesto en detalle el papel que juega el NRGI y su índice de gobernanza de las industrias extractivas, y en particular la notación que califica la posición de México. En efecto, en colaboración con el Banco Mundial, y en congruencia y convergencia con los trabajos realizados por los equipos de EITI, NRGI ha desarrollado una metodología y un índice, el *Resource Governance Index (RGI)*, que permite evaluar las políticas y las prácticas implementadas por las autoridades para gobernar sus industrias petrolera, gasífera y minera en 81 países.

En el caso concreto de la candidatura de México, y en parte respondiendo a las inquietudes de la sociedad civil, NRGI ha contribuido (junto con Fundar, PODER y

Transparencia Mexicana) a la realización de un estudio bien documentado sobre el tema delicado de repartición de riqueza a nivel nacional: las mejores prácticas de gobernanza y transparencia de beneficios sub-nacionales en las industrias extractivas. NRGI ha ofrecido asimismo a México un apoyo técnico para implementar su Plan de Trabajo y Objetivos País.

Fondo Conjunto Alemania-México

Alemania, ya candidata de EITI, coopera con México capitalizando su experiencia en tanto que miembro de EITI. En el marco del Fondo Conjunto Alemania-México, GIZ⁹² y la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID) han realizado en colaboración un proyecto para facilitar la implementación del Estándar en México. Su objetivo es el de fortalecer y estimular el potencial y las capacidades de las partes interesadas, particularmente las OSC, que participen o no en el MGn, y esto para promover una participación constructiva y colaborativa en el proceso EITI México, mediante foros temáticos de debate a nivel nacional y sub nacional; elaboración de documentos estratégicos, etc.

Departamento de Interior de los Estados Unidos (US-DOI)

El US-DOI ofreció contribuir al desarrollo del Portal EITI-México y evaluar la posibilidad de poner a disposición de México su experiencia para cumplir con los mismos niveles de acceso a información en América del Norte. Igualmente, US-DOI propuso la visita a México por parte de un experto para la presentación del primer informe EITI-EEUU, misma que se llevó a cabo en el segundo semestre de 2016, a fin de compartir su experiencia con nuestro país en el tema.

⁹² Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Asociación Internacional de Cooperación)

Embajada Británica

Más allá de financiar la participación de miembros de la sociedad civil en eventos organizados por EITI en el extranjero, la Embajada Británica explora la posibilidad de apoyar a México a través de su Fondo de Prosperidad para el que el tema de transparencia ligado al de anticorrupción, sea tratado como un tema prioritario. Este fondo permitiría un apoyo para un proyecto de 2 a 3 años a través del cual se podría trabajar en la creación y fortalecimiento de capacidades para el sector hidrocarburos entre otras, para apoyar aspectos concretos del Plan de Trabajo.

Capítulo 5 - La normatividad y los discursos sobre la gobernanza a prueba de la praxis

Como lo planteé inicialmente y lo expuse a lo largo de este trabajo, la evolución de las Relaciones Internacionales en estas últimas décadas, ha contribuido a la emergencia, entre otras, de la gobernanza colectiva o colaborativa como concepto innovador, cuya dinámica de **negociación multi-partícipe** parece conducir a la creación de **nuevas formas institucionales**. En relación con las formas anteriores de gobernanza exclusivamente piloteadas por las autoridades centrales, esta dinámica de negociación y de gobernanza nos parece más adaptada a la realidad de un mundo complejo y con necesidades crecientes de participación de los distintos actores de la sociedad, y más propicia para ganar en legitimidad y promover de manera progresiva un mejor nivel de transparencia y rendición de cuentas.

EITI teniendo como fundamento este tipo de gobernanza, la elección de esta institución como paradigma de mi tesis, y mi experiencia profesional en este ámbito, me han permitido analizar su funcionamiento en la práctica. Me fue posible observar lo anterior, abocándome al estudio de la creación y evolución de EITI, y de manera más específica, gracias a mi involucramiento profesional, hasta junio de 2016, en el proceso de adhesión de México a este joven organismo internacional.

El objetivo de esta tesis, que nos fijamos desde un principio, consistía no solamente en mostrar el estado actual del proceso de construcción de la gobernanza colectiva en México, en relación con los principios, metas y objetivos de la EITI, pero sobre todo de realizar una evaluación crítica de este proceso, en particular relativa a sus fundamentos que reposan sobre la confianza y la interdependencia, ambas construidas en el tiempo y el espacio vía el dialogo y la concertación entre los diferentes *stakeholders*.

Para poner las cosas en perspectiva, una buena evaluación de la gobernanza colectiva debería permitirnos entender los problemas concretos aún pendientes para lograr, progresivamente, un equilibrio satisfactorio en materia de rendición de cuentas y de

transparencia en el sector extractivo, sector clave de la economía mexicana. Considerando lo anterior, este capítulo permite:

- en su **sección 5.1.** cotejar, por una parte, las hipótesis que hemos definido en la sección 1.4. que a fin de cuentas nos han servido para definir la metodología y el “recorrido” de esta tesis y; por la otra, nuestros análisis, lecturas, observaciones y experiencia sobre la candidatura de México, así como los resultados de la encuesta realizada mediante un cuestionario a 5-6 expertos, implicados en el proceso EITI, y completada vía entrevistas presenciales con ellos mismos;
- concluir, en la **sección 5.2.**, sobre los retos y oportunidades de la adhesión de México a EITI. Se trata no solamente de enumerar los retos, y las oportunidades, que son numerosos, pero también de distinguir lo que parece posible en el corto o mediano plazos en el marco estricto de EITI, y aquello a más largo plazo y que depende en gran parte de la veracidad y eficacia de la política de reformas en México.

5.1. Resultados de la encuesta con expertos: ventajas de EITI ¿discurso o realidad?

Esta sección tiene como objetivo el validar o invalidar un juego de ocho hipótesis, mismas que fueron construidas a medida del avance en nuestras investigaciones. Como lo indica el título de esta sección, vía mi trabajo de análisis examino la **pertinencia de cada una de las hipótesis**, siempre en el marco de una interrogación sobre los logros efectivos de un proceso complejo, basado en el diálogo, la concertación y la colaboración, la confianza y la interdependencia entre entidades tan diversas como empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Este “**careo**” **entre principios enunciados y realizaciones concretas** es esencial para juzgar la eficacia de este proceso, y así evitar en la medida de lo posible llegar a conclusiones erróneas y por ende alimentar una visión doctrinaria sobre un problema esencial para el desarrollo equilibrado del país.

Pero como sabemos, en ciencias sociales no se “demuestra”; solo se puede “mostrar” o delinear los contornos de los problemas tratados, y esto debido a la naturaleza multifactorial y por lo tanto extremadamente compleja de procesos difícilmente medibles de manera objetiva e irrefutable. Por lo tanto, una buena dosis de prudencia y modestia se imponen. Por esta razón, a fin de someter a examen las ideas e hipótesis expuestas en mi tesis, me pareció útil tener recurso a un **método de confrontación de ideas con expertos fuertemente involucrados en el proceso de EITI**.

Para esto hemos recurrido a una **versión “personalizada”, y adaptada a mis propios recursos, del método Delphi**⁹³ que ha consistido en organizar una consulta con expertos que poseen, además de una fuerte legitimidad, una buena experiencia y conocimientos económicos, políticos, legales, administrativos, etc. acerca del tema tratado. El beneficio de la aplicación de este método ha sido doble, pues nos ha permitido tanto poner en evidencia y explicar las convergencias y divergencias sobre ciertas propuestas y puntos de vista; como para ilustrar ideas y aspectos eventualmente no considerados en mi trabajo.

Después de un acuerdo de principio sobre su participación y la metodología, he procedido al envío de un cuestionario (Ver Anexo 9) que contiene, en su mayoría, preguntas que proponen varias respuestas cerradas a elegir por los expertos. El cuestionario deja abierta la posibilidad para que estos puedan agregar por escrito otras aspectos o criterios ausentes del cuestionario de base, lo cual en la práctica ha sido fecundo por el número y variedad de los comentarios recibidos. Una vez recibidos los cuestionarios, o completados por el experto en mi presencia, he procedido a entrevistas para profundizar ciertos temas o ideas de nuestro trabajo o aquellos propuestos por los expertos.

⁹³ IMCO utilizó igualmente el método Delphi para conducir las sesiones de discusión entre los *stakeholders*, que hicieron posible la concertación mediante la estructuración de los planteamientos, en el origen bastante heterogéneas, de estos actores.

Cabe señalar que uno de los aspectos positivos del método Delphi, que ciertamente hemos respetado, consiste en asegurar el anonimato de las opiniones vertidas por los expertos. Esto es de suma importancia para lograr un máximo de sinceridad en las respuestas aportadas, tanto en el cuestionario como durante las entrevistas.

En el análisis que sigue, más que un recuento pormenorizado de las respuestas recibidas me interesa contrastar y/o enriquecer mis propias percepciones y conclusiones, resultado de esta tesis, que me permitan una evaluación más objetiva sobre los logros y retos de la candidatura y de la subsecuente membresía de México a EITI, y a fin de cuenta, validar o invalidar nuestras ocho hipótesis iniciales.

H1: De acuerdo con sus principios y objetivos, la participación de México en EITI conlleva una mejora en materia de transparencia y rendición de cuentas

Los documentos examinados y la información analizada hasta aquí, así como la información adicional recabada vía las entrevistas, nos obligan no a invalidar esta hipótesis, pero sí a relativizar su validez, ya que por el momento no podemos afirmar con certeza que la participación de México en la EITI conlleve a una mejora en materia de transparencia y rendición de cuenta, pues es muy pronto para conocer los resultados reales. México no es aún miembro de pleno derecho sino candidato, y será únicamente cuando presente su primer informe (fines de 2018 principios de 2019), y cuando éste haya sido validado (2020) que podrá ser reconocido como miembro de pleno derecho.

Dicho esto, México ha decidido sumarse a esta iniciativa cuyo objetivo es ese precisamente y, a término, el de obtener resultados de manera que la riqueza extraída de los recursos naturales del país pueda beneficiar a todos sus ciudadanos, para lo cual **se requieren altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva**. La información consultada, aunada a mi propia experiencia y las respuestas obtenidas en las encuestas, nos muestran que el proceso para la obtención de dicha membresía, hasta aquí, con todas las dificultades que hemos señalado y que han sido

subrayadas en las entrevistas, ha logrado avanzar respetando los principios y cumpliendo con los requisitos que exige el estándar, lo que denota por lo menos, si no un acuerdo, al menos una intención tácita entre los actores involucrados de los tres sectores, de caminar en esa dirección. Esta evolución debería necesariamente llevar a transparentar información que antes no se conocía o no era accesible al público. Esto en sí mismo constituye un logro enorme que evidentemente adolecerá de carencias y será perfectible, y ese será el **reto**, irlo perfeccionando e **institucionalizar el proceso** de manera a blindarlo frente a posibles cambios de administración, o rotación de puestos en las empresas y en la sociedad civil.

De acuerdo con la opinión de algunos de los expertos consultados, hay indicios de información que ya se ha transparentado o está en curso de serlo, por ejemplo el reporte de información proyecto por proyecto, que ha sido impulsado mayormente por los representantes de sociedad civil y que debería estar listo este año. Este enfoque es de vital importancia en términos de legitimidad del proceso pues explica de manera más precisa tanto la realidad de los resultados como los problemas que del proyecto podrían emanar. Es decir se trata de una información menos agregada y por lo tanto, en principio, mucho más concreta.

No obstante, hay opiniones menos optimistas que llevarían a pensar que el trabajo por hacer frente a la opacidad, que ha caracterizado al sector energético en particular, será difícil de realizar y la herramienta que propone la EITI podría revelarse como insuficiente, tratándose esencialmente de un problema nacional que reside en la conformación de la estructura institucional actual.

H2: La candidatura y la adhesión a EITI facilita el dialogo entre las partes interesadas

Mi trabajo de tesis parece confirmar en gran medida la validez de esta hipótesis. En efecto, allí donde antes el dialogo parecía imposible o conflictivo (en particular entre gobierno y OSC, o entre estos últimos y empresas...), la **existencia hoy en día de un dialogo constructivo y estructurado**, que se refleja en su relativa permanencia y fluidez, entre las partes interesadas es, en mi opinión, **uno de los grandes logros de este proceso**. Más allá de nuestra propia experiencia en SENER y según los documentos consultados, todos los expertos que han participado en la encuesta son formales: el diálogo tripartito o bilateral, de buena calidad en la escucha, está en vías de transformarse en una realidad. No obstante, queda aún trabajo por hacer. De hecho algunos expertos han expresado dudas en relación a la representatividad de las cámaras con respecto a los intereses específicos de las empresas extractivas involucradas. Asimismo, existen dudas en cuanto saber si los OSC elegidas como representantes para el GMn representan efectivamente voces relevantes del sector social.

El **acercamiento progresivo entre los tres actores participantes** ha tenido como consecuencia positiva el conocimiento recíproco entre ellos y un mejor entendimiento de los objetivos específicos de cada uno por los otros, **condición importante para construir interdependencias**.

Otro aspecto importante a señalar: por su “juventud” este proceso de diálogo se caracteriza a menudo por su carácter fuertemente “inter-personal”, basado en gran medida sobre la empatía entre personas, lo que en si no tiene nada de criticable. El problema puede plantearse cuando las personas responsables cambian de puesto (sobre todo en el gobierno y las empresas, aunque no únicamente, pues cabe mencionar que durante el proceso para la adhesión fui testigo de cambios en los representantes de la sociedad civil que literalmente paralizaron momentáneamente el dialogo) lo cual suscita, en ocasiones, una modificación en los comportamientos de las partes

interesadas lo que suele afectar la dinámica del grupo en su conjunto. El diálogo institucionalizado se hace aun esperar, lo cual parece natural en razón de la reciente creación de esta compleja dinámica de grupo.

En resumen, las dinámicas de relación que impone EITI como una condición indispensable para la candidatura de cualquier país en el sentido de una gobernanza colectiva, es decir de una dinámica de trabajo en la que **las decisiones tienen que ser tomadas por consenso** entre los representantes de los tres sectores involucrados, ha promovido este dialogo con actores entre los que la comunicación no siempre ha sido fácil, o sencillamente no existía. En fin, según los expertos, se trata sin embargo de un proceso muy delicado que ha requerido, y requerirá aun, mucho tiempo y sobre todo consolidación de la confianza entre los tres actores, confianza duramente adquirida.

H3: El proceso EITI trae consigo elementos que suponen y exigen la concertación entre partes interesadas

En nuestra experiencia, y según los expertos consultados, esta hipótesis puede ser validada en el caso de la candidatura de México a EITI. La concertación alrededor de este proyecto toma la forma de **información compartida y diálogos estructurados** cuyo objetivo es llegar a propuestas y orientaciones aceptadas de manera consensuada por todas las partes involucradas en el proyecto. Señalar esto no es anodino pues se ha observado en este proceso, y los diferentes expertos lo confirman formalmente, que **cada actor tiene, no solamente su propia percepción del problema, pero también su propia agenda** y en ciertos casos una idea bien precisa lo que debería hacerse, lo cual tiene como consecuencia la manifestación de una cierta rigidez en las posiciones defendidas.

Hemos ya señalado esto en la parte relativa al papel de las OSC (Ver sección 4.4.) que han manifestado un gran dinamismo y activismo, legítimo y motivado, pero no siempre en coherencia con los intereses de las otras partes interesadas en el proyecto EITI. Para evitar los conflictos y que los debates se prolongaran al infinito, una intermediación se

hizo necesaria, por parte de IMCO, quien jugó el papel de facilitador del proceso de consulta y concertación entre estos actores de sociedad civil. Esta intermediación permitió por una parte avanzar paso a paso en el proceso para la elección de los representantes de sociedad civil y la conformación de su grupo amplio; y por la otra, recalibrar el alcance y, en ciertos casos, la pertinencia de sus propuestas. Esta intermediación contribuyó a que este sector pudiera sentarse a la mesa de negociaciones con una visión centrada y fortalecida frente a los otros dos sectores.

Pero la concertación no es sólo eso. La **concertación**, en curso en el caso de EITI-México, reviste **formas de encuentros informales en pasillos, llamadas telefónicas, reuniones con expertos sobre temas diversos**, que permiten avanzar en puntos conflictivos de la agenda y llegar a la reunión formal con propuestas elaboradas conjuntamente que facilitan el avance hacia soluciones concertadas, que a fin de cuentas es el cimiento para la toma de decisiones consensuadas.

En pocas palabras, la concertación, llámese formal o informal, ha logrado hacer avanzar la candidatura de México y esto a pesar de que al principio cada actor disponía de uno o varios proyectos específicos y no necesariamente concordantes con los otros. Hoy en día, los frutos de la concertación se traducen por el establecimiento de un proyecto común lo cual es un logro. No obstante, este proyecto debería aun evolucionar. Este proceso iterativo y consensuado de concertación, que consume mucho tiempo y energía, es imprescindible para continuar la construcción sólida de un nivel de confianza que permita a su vez generar interdependencias.

H4: EITI permite construir relaciones de confianza, en particular entre representantes de la sociedad civil y los otros *stakeholders*: empresas y gobierno

El análisis efectuado a lo largo de estos últimos meses en torno al tema de EITI, así como mi experiencia previa en la materia, confirman en parte la validez de nuestra cuarta hipótesis. No obstante, basándonos en la encuesta y las entrevistas con los expertos de los tres sectores involucrados, me parece que esta **confianza no es todavía necesariamente triangular, o no siempre se presenta al mismo nivel**. Es decir, si al

parecer la relación de confianza empieza a manifestarse entre los representantes de la sociedad civil y el gobierno, y entre los representantes de este último y los de la industria; en cambio, estas relaciones entre los miembros de OSC y aquellos del sector empresarial parecieran ser, en cierto casos, relativamente frágiles y sometidas a un estrés constante.

Sin duda la construcción de la confianza en un proceso lento que requiere de mucho trabajo, tiempo, paciencia y una cierta dosis de empatía, particularmente hablando de confianza entre tres actores tan distintos, con distintos intereses, distintas motivaciones e incluso distintos niveles de organización y de apoyos para participar en un proceso como el de la adhesión de nuestro país a EITI.

Según los expertos, **ayuda con toda seguridad en esta compleja construcción de la confianza el dotarse de objetivos comunes, y sobre todo el obtener resultados tangibles**, lo que permitiría de alguna manera hacer converger distintos intereses y perspectivas. En este sentido, la dinámica de la gobernanza colaborativa compartida por los actores de EITI puede jugar un papel importante.

Un ejemplo del impacto positivo que esta dinámica ha logrado imprimir en términos de confianza a decir de nuestros entrevistados, tiene que ver con un evento dramático y mediatizado: el escándalo de PEGASUS, con el que básicamente se acusó al gobierno de espionaje a activistas y periodistas. Esto provocó, en abril del 2017, que las OSC decidieran abandonar a la AGA en bloque, que era el espacio de diálogo y concertación por excelencia de gobierno y sociedad civil, y que fue también la plataforma desde dónde se impulsó la idea de la adhesión de México a la EITI.⁹⁴ Existió en ese momento un gran temor por parte de las autoridades involucradas en el proceso EITI de que este hecho tuviera repercusiones también para este foro. No obstante, en una segunda reunión del Grupo Multi-partícipes del 14 de julio, el representante de la sociedad civil hizo una

⁹⁴ Comunicado 14 de julio de 2017: Organizaciones de la sociedad civil por la transparencia de las industrias extractivas señalan su preocupación por contexto de espionaje y violación a derechos humanos en México.

declaración en el sentido de que seguirían apoyando las actividades de EITI porque para ellos se trata de uno de los pocos espacios donde hay confianza entre la sociedad civil y el gobierno.

H5: La participación en el proceso EITI crea las condiciones necesarias para la construcción de interdependencias entre *stakeholders*

La validación total de esta hipótesis nos parece aun prematura. Sin embargo, al igual que la confianza, **la interdependencia**, entendida como un proceso de construcción de un ecosistema en que las partes son mutuamente dependientes, es sin duda **una de las condiciones - fuertes - para avanzar en el proceso EITI**, y de manera general para dotarse de una gobernanza que sea eficaz en la lucha contra la corrupción, que representa varios puntos porcentuales del PIB, y que contribuya al fortalecimiento de las instituciones que fundan la democracia.

De apariencia simple, la noción de interdependencia es muy compleja. En función del tipo y nivel de dependencia que existe o puede crearse entre diferentes actores, y tratándose *a priori* de un elemento positivo, hemos observado que la interdependencia puede ser un arma de doble filo, que en nuestra experiencia suscita al menos dos interrogantes:

- ¿Todos los participantes tienen los medios y la capacidad organizacional necesaria para participar de manera útil y autónoma?
- ¿El liderazgo es suficiente, y deseado, para guiar el proceso a través todas sus etapas y dificultades?

Para manejar las interdependencias en gestación, las cuales parecen sufrir aún de un cierto grado de incertidumbre, los *stakeholders* consideran con seriedad los efectos interactivos de la confianza y la interdependencia en la colaboración potencial. Para este efecto, EITI-México ha introducido un mecanismo de coordinación, y esto con el

propósito de evitar los conflictos de interés que puedan dañar o simplemente paralizar el proceso.

Según los expertos, un cierto grado de interdependencia es positivo pues fomenta el deseo de participar y el compromiso de una colaboración significativa. Por el contrario, **donde la interdependencia es débil, será difícil construir confianza de manera efectiva y vice versa**. Los interesados colaboran en tal caso con un ojo puesto en estrategias alternativas (en sus propias agendas no siempre colaborativas). Si una parte interesada amenaza con desertar de la colaboración, es probable que el compromiso de todas las partes interesadas sufra, y será difícil desarrollar un sentido de apropiación, comprensión o confianza en el proceso.

Se observa también que las partes interesadas que entran en un proceso de colaboración pueden no percibirse a sí mismas como particularmente interdependientes, pero a través del diálogo y el conocimiento con otras partes interesadas y los logros de resultados intermedios exitosos, pueden llegar a una nueva comprensión de su relación, lo cual parece ser el caso hoy entre los *stakeholders* que participan en EITI-México.

H6: EITI contribuye a afianzar el reconocimiento de México por parte de inversionistas internacionales

Esta hipótesis puede ser validada en su justa medida a condición que el país cumpla con los requisitos del Estándar EITI, lo cual debería contribuir a **afianzar el reconocimiento de México por parte de inversionistas internacionales**. En completo acuerdo con la opinión de los expertos, el mejoramiento de la situación en materia de transparencia de la información y rendición de cuentas debería, me parece, comenzar a reflejarse en los indicadores e índices relativos a las industrias extractivas del país, particularmente en términos de gestión de ingresos (distribución sub-nacional...), que hoy en día dispone, según NRGÍ, de una notación “débil”; así como de gobernabilidad (datos abiertos, control de la corrupción...) y de extracción de valor (tributación, proceso de otorgamiento de licencias...), ambos índices con un nivel

considerado “satisfactorio” para México que, no obstante, se ubica en el último lugar de los países de este grupo⁹⁵.

Sin duda los inversionistas son “consumidores” de índices, que ellos siguen con mucha atención, y son altamente dependientes de notaciones que reflejan globalmente el nivel de estabilidad y de gobernanza de un país y/o de un sector de actividad. No es entonces una casualidad que la Reforma Energética, iniciada por México en 2013, tenga por objetivo, entre otros, dinamizar este sector de actividad, y contenga entre sus 21 Leyes, una reforma específica a la ley de inversión extranjera.

Además de esto, recordemos que la AMEXHI se creó como resultado de esta misma Reforma, y está compuesta por empresas petroleras nacionales e internacionales cuya motivación principal es, en principio, invertir en el sector energético de México. Hay que señalar que todas las empresas miembros de esta organización aceptaron formar parte de EITI porque saben que ello contribuye, de alguna manera, a la legitimación de dicha Reforma.

En el caso del sector minero se dispone de menos información pero, de acuerdo con los comentarios obtenidos en una de nuestras entrevistas, pareciera que les empresas mineras miembros de CAMIMEX, con una actitud muy institucional, han decidido participar en el proceso EITI, y están dispuestas a adaptarse a las exigencias de esta Iniciativa. Ciertamente han entendido que el proceso EITI ayuda a transparentar información que les permite ser mejor vistos por posibles nuevos inversionistas.

Con certeza, las empresas mexicanas, necesitan con urgencia atraer inversionistas extranjeros. Ya sea mediante EITI o el nuevo estatuto otorgado por las reformas en curso a las inversiones en estos sectores, al final del día, uno de los criterios de peso que permitirá atraer, o no, los capitales residirá en la calidad de las empresas y de sus proyectos, así como en la notación de los indicadores que determinan el nivel de gobernanza del país y de sus entidades económicas, sociales y administrativas.

⁹⁵ Ver sección 2.5., p.32 y Anexos 1 y 2.

H7: Después de iniciado el proceso de adhesión a EITI, la industria extractiva mexicana ha mejorado la calidad y disponibilidad de información en la materia.

Me parece que tanto los documentos consultados, como los comentarios de los expertos, apuntan en la misma dirección en el sentido de que la validación de esta hipótesis es limitada o parcial, ya que **es prematuro hablar, en un periodo tan corto de tiempo, de la mejora de la calidad y disponibilidad de información pues ello debería resultar de un proceso aún en construcción**. Concretamente no podemos hablar de avances en materia de transparencia y rendición de cuentas pues esto no se podrá constatar *de facto* sino hasta la entrega del primer informe de México a la EITI, que deberá estar listo hacia finales de 2018 o principios del 2019.

Sin embargo, de acuerdo con los expertos, si podemos en cambio hablar de ciertos avances que se han logrado en el diseño de un Portal en el que se dispondrá de una plataforma de información y de suministro de datos sobre, entre otros, los ingresos y gastos de las empresas extractivas. Según estos, la plataforma está prácticamente lista y concentrará la información que actualmente está dispersa en diversas instituciones: La SHCP, la SE, la SENER, el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre otros. El reto será no solamente concentrar la información en un solo sitio, pero también lograr que la información se actualice constantemente y que en la medida de lo posible esté en datos abiertos a fin de que no solo este accesible, sino que el público pueda además trabajar con estos datos. Se trata de una herramienta clave en la consecución del objetivo de transparencia y disponibilidad de datos en materia de rendición de cuentas.

También, de manera más concreta y de acuerdo con los documentos consultados, y las respuestas a la encuesta, **existe ya información que se ha logrado transparentar o**, según la opinión de uno de los expertos entrevistados, **en curso de serlo**, como sería el caso, por ejemplo, de los recursos del Fondo Forestal Mexicano y de los recursos del Fondo Minero. Asimismo, el caso de los contratos relativos a las asignaciones de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que figuran actualmente en la página web de esta

institución. Cabe destacar sin embargo, que aunque los datos son efectivamente consultables, los términos jurídicos utilizados son difícilmente comprensibles para usuarios no expertos. Con esto, se hace sentir la necesidad de trabajar en la generación de información estadística sintética y accesible para los ciudadanos. Otras opiniones más radicales consideran que las exigencias de información de flujos financieros, que exige el estándar EITI, se quedarán cortas para lograr una real transparencia y rendición de cuentas pues no se tocan, según ellos, los problemas de asignaciones y migraciones en donde existe aún una gran opacidad. No obstante, este tema rebasa no solo a EITI sino al objetivo de esta tesis.

En síntesis, concluiría diciendo que el objetivo de mejorar la calidad y la disponibilidad efectiva de la información en el sector extractivo en México puede en efecto ser impulsado de manera importante por el proceso de EITI, pero es aún muy temprano para aportar un juicio definitivo.

H8: A término, EITI constituye una herramienta para difundir a nivel sub-nacional los beneficios de la industria extractiva.

Teóricamente, todo está pensado para que esto ocurra. Desde este punto de vista se puede decir que, **en principio, esta hipótesis es susceptible de ser validada. En la realidad, se trata de un objetivo lejano por al menos dos razones que ponen en duda su validez.** Por una parte, porque se trata en el fondo de **reestructurar completamente los beneficios de un sector industrial**, lo cual es más fácil de enunciar que de realizar. No por casualidad, este es uno de los temas que más han empujado las OSC. Por otra parte, y esta nos parece la razón esencial, **la realización de tal proyecto depende en primer lugar de la voluntad política del gobierno mexicano, así como de las condiciones propias de nuestro país, que rebasan ampliamente el estándar y el poder real de EITI.**

De acuerdo con los especialistas consultados, en términos de objetivos a alcanzar, desde la lógica de la empresa el acento está puesto en el control de los flujos financieros entre los pagos de las empresas y las ganancias del gobierno, así como en acelerar el proceso que garantice la fiabilidad y transparencia en la rendición de cuentas, lo que parece muy lógico. En un segundo-tercer lugar aparece, más bien como un gran desafío, la obtención de beneficios económicos visibles para la población, como pueden ser justamente ampliar y transparentar la distribución de recursos a nivel sub-nacional y promover un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros.

Confirmando lo dicho más arriba, difundir a nivel sub-nacional los beneficios de la industria extractiva aparece desde el principio del proyecto como la prioridad de las prioridades entre los temas por los que han luchado muchas de las organizaciones de la sociedad civil. De realizarse, esto sería sin duda un logro muy relevante pues rebasaría de lejos lo que exige el **Estándar EITI**. Según representantes de estas organizaciones, idealmente, esto es lo que deberíamos perseguir como país, es decir **tomar este Estándar como base de referencia pero ir más allá en las exigencias que puedan llevarnos a transparentar aquellos aspectos con los que nuestro país podría lograr beneficios concretos.**

5.2. Conclusión: retos y oportunidades de la gobernanza colectiva de EITI para México

Concluido mi análisis, estoy plenamente convencida de la utilidad de proceso de gobernanza colectiva o colaborativa porque ha probado, hasta la fecha, ser una dinámica que permite construir consensos entre actores muy diversos para eventualmente alcanzar, en el caso de EITI, el objetivo muy loable de facilitar el control de los flujos financieros provenientes de las actividades extractivas, vía una mayor transparencia y rendición de cuentas, que redunde en un mayor beneficio de nuestra sociedad.

Se trata de un **proceso aún en construcción con retos y oportunidades** frente a otras formas de negociación o toma de decisiones. La dinámica es compleja y requiere de tiempo para madurar pero es positiva y, a todas luces, pareciera ser uno de los caminos por el que vale la pena transitar.

Parece haber un acuerdo, sobre los numerosos retos que los *stakeholders* han identificado y deben enfrentar, y esto a pesar de sus diferencias reales o de percepción de los problemas a resolver.

De manera condensada y heterogénea, los desafíos están contenidos en los **6 objetivos del Plan de Trabajo de EITI-México**⁹⁶:

- lograr la plena adhesión al Estándar EITI (que incluye la candidatura, los informes y la validación de los mismos);
- transparentar la información sobre las actividades de la cadena de valor de las industrias extractivas, su gestión y rendición de cuentas, incluyendo temas sociales y ambientales (presentar los informes a tiempo);

⁹⁶ El documento completo, objetivo por objetivo, de este Plan de Trabajo se encuentra en: www.gob.mx/cms/uploads/.../Plan_de_Trabajo_y_Glosario_EITI_M_xico.pdf

- contar con medios eficaces y confiables de comunicación (portal y plataforma con datos abiertos);
- fortalecer la gobernanza de las industrias extractivas con la participación informada de la sociedad;
- fomentar que el acceso a la información contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población;
- alentar la participación de los Estados y municipios (que ha sido una demanda reiterada de los OSC).

Independientemente de este Plan, en el texto que sigue detallamos los principales retos que hemos logrado identificar con nuestro trabajo y las opiniones vertidas por los expertos.

- **Transparencia y rendición de cuentas**, es el *leitmotiv* de la existencia misma de EITI, sin embargo no se puede hablar aún de avances tangibles en la materia. Tratándose de un proceso que tomará tiempo, el primer informe, que debería estar listo a fines del 2018, debería de constituir un primer peldaño del camino para cumplir con este reto.
- En cambio, del lado de las realizaciones concretas, se puede mencionar el avance que se ha logrado en el **diseño del Portal**. Según los expertos, la plataforma está prácticamente lista y concentrará la información que actualmente está dispersa entre el FMP, el INEGI, y otras instituciones oficiales. El reto consistirá entonces en lograr que la información se actualice constantemente y sobre todo que esté en **datos abiertos** que el público pueda obtener y así proceder a su tratamiento y análisis.
- Ligado a lo anterior un reto adicional, en el que es imprescindible avanzar, es el de contar con **información a nivel de proyecto**, así como sobre **beneficiarios reales hacia el 2020**, puntos en los que han insistido sobre todo los representantes de la sociedad civil.

- Otro reto crucial para el futuro de EITI-México reside en la **estabilización de la representación en los tres sectores**. En efecto, se observa una cierta rotación de los representantes que podría, si no dificultar, al menos frenar los avances logrados hasta ahora. Este fenómeno podría afectar tanto el ritmo de los trabajos como la continuidad en la apreciación de la importancia que reviste el formar parte de esta iniciativa. Una solución posible a este problema parecería ser la institucionalización del proceso de gestión de EITI-México.
- Reto entre los retos: la obtención de beneficios económicos visibles que necesita **ampliar y transparentar la distribución de recursos a nivel sub-nacional**, y esto en relación con la promoción de un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Se trata en suma de un problema clásico recurrente, que concierne prácticamente a todas las economías, desarrolladas o no, las cuales tienen tendencia a la concentración de las actividades económicas y de los recursos, entre las cuales encontramos el empleo y la inversión. En el caso específico de México la repartición equitativa de las rentas plantea un problema de peso, particularmente en relación con consultas indígenas y ambientales, que de no ser afrontado de manera creíble, y viable a futuro, puede frenar u obstruir proyectos. De aquí la importancia de los informes EITI México sobre la repartición de la renta entre el gobierno y las comunidades.
- Según un experto, un **desafío de gran envergadura**, con el que estoy de acuerdo, consistiría en **influir en la evolución de la reforma energética**, de manera que el Fondo Mexicano del Petróleo llegue a dotarse de una gobernanza inspirada en los principios rectores de EITI, y más aún en la regla de Hartwick. Esta regla prescribe que los beneficios que resultan de la explotación de los recursos naturales no renovables deben ser invertidos en capital técnico y humano. Se trata de una compensación intergeneracional para producir un capital que pueda reemplazar el agotamiento de estos recursos. Según esto, las rentas deben convertirse en un activo o riqueza, que evite entre otros la distorsión

en los precios de la economía mexicana actual y que no sea consumida en su totalidad por la generación actual sin preocuparse de las futuras generaciones.

- Evidentemente hay muchos otros retos por atender en el corto, mediano y largo plazos, que han sido señalados a lo largo de este trabajo y que tienen que ver no solamente con la forma que adoptará nuestra adhesión a esta iniciativa, pero también y en gran medida con la evolución del proceso de reformas y de las políticas públicas en México. Por ejemplo, lograr un **debate público bien informado y una buena gestión de las tensiones sociales, uso más eficiente de las rentas, mayor transparencia fiscal...**

Para recapitular, tomando como línea base el Primer Informe EITI-México, se podrá medir el grado de avance y saber si hubo o no mejoría en la situación del sector extractivo con relación a los objetivos trazados, ello con miras a que la información nos permita llegar al **desarrollo de políticas públicas eficaces.**

En el mejor de los casos, el esfuerzo debería apuntar a que el reto mayor de **transparencia y rendición de cuentas**, aun percibido por algunos actores como una “exigencia fastidiosa”, **logre convertirse en oportunidad, es decir incluir no solo todos los aspectos que exige el estándar EITI** sino que estos, utilizados como herramienta, vayan más allá para disuadir y en la medida de lo posible eliminar la opacidad a fin de evitar o limitar los actos de corrupción que han caracterizado la actividad del sector extractivo. Esto debería permitir avanzar y aportar de manera concreta un beneficio real para los ciudadanos del país.

Finalmente, en mi opinión, la clave del futuro de la gobernanza colectiva o colaborativa parece residir, más que en un capricho de soñadores, en la demanda de una mejor cooperación y coordinación entre el gobierno y las partes interesadas, lo cual es deseable que continúe desarrollándose en el futuro, en el marco de una democracia fortalecida.

Bibliografía

6.1. Libros

- Batchom, Paul E. (2011). *La transparence dans les relations internationales*, Univ. Européenne, 408 p
- Blin, Arnaud (2006). *1648, La paix de Westphalie : ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Editions complexe, 213 p.
- Czempiel, Ernst O. & Rosenau, James N. (coordinators). (1992). *Governance without Government - Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 311 p.
- Davis, Jonathan S. (2011). *Challenging governance theory: from networks to hegemony*, The Policy Press, 200 p.
- Moberg, Jonas and Rich, Eddie (2015). *Beyond Governments – Making collective governance work: Lessons from the Extractive Industries Transparency Initiative*, Routledge, 172 p.
- Molina González, Antonio (2011). *Análisis de las instituciones de gobernanza multi-escala para la acción colectiva de conservación de la naturaleza en la Chinantla, Oaxaca, México*, tesis doctoral, Instituto Politécnico Nacional, 101 p.
- Osmanczyk, Edmund J. (1976). *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México-Madrid-Buenos Aires, 1236 p.
- Peniche Camps, Salvador et al. (2013). *Gobernanza del agua en las ciudades*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas CUCEA. 424 p.
- Rica Izquierdo, Marta (2016). *Análisis de las acciones colectivas en la gobernanza del agua subterránea en España*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Ciencias Geológicas Madrid, 171 p.
- Seara Vazquez, Modesto (1985). *Tratado general de la organización internacional*, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México, 1066 p.

6.2. Revistas

- Aguilera, Manuel et alii., “La reforma energética de 2014-2015: contenido, alcance y puesta en marcha”, en Informe del Desarrollo de México, UNAM, 2016, pp. 213-260.
- Ansell, Chris & Gash, Alison. “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration research and Theory*, Nov. 2007, pp. 543-571.
- Beierle, Thomas C. “The quality of stakeholder-based decisions: lessons from the Case study record”, *Resources for the Future*, Discussion paper, 00-56, Nov. 2000.
- Chevallier, Jacques. “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?”, *Revue Française d’Administration Publique*, n° 105-106, 2003, pp. 203-217.
- Conley, Alexander & Moote, Margaret A. “Collaborative natural resource management”, *Society and Natural Resources*, Vol. 16, 2003, pp. 371-386.
- Devin, Guillaume. *Les Etats-Unis et l’avenir du multilatéralisme*, *Culture & Conflits*, n° 51, 2003. 13 pp.
- Gilberthorpe, Emma & Papyrakis, Elissaios. “Corruption and the Extractive Industries Transparency Initiative”, en *The Journal of Development Studies*, 2016, pp. 295-309.
- Gisselquist, Rachel M. “Developing and evaluating governance indexes:10 questions”, *Policy Studies*, Vol. 35(5), Sept. 2014, pp. 513-531.
- Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban; Ruiz Nápoles, Pablo. “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 13, n°25, México, enero-junio 2005.
- Peters, Guy. “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En: Pardo, María del Carmen (Comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. Ed. El Colegio de México, 2004, pp. 69-95..

- Rustad, Siri Aas et al. "Has the Extractive Industries Transparency Initiative been a success? Identifying and evaluating EITI goals", *Resources Policy* 51, 2017, pp. 151–162.
- Solís Gadea, Héctor R. "Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México", GIGAPP, Estudios, Programa de Doctorado en Gobierno y Administración y Pública Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, (junio 2010).
- Sranko, George R. "Collaborative governance and a strategic approach to facilitating change: lessons learned from forest agreements in south East Queensland and the Great Bear rainforest", *Interface*, Vol. 3 (1), May 2011, pp. 210-239.
- Thindwa, Jeff. "Multi Stakeholder Initiatives: platforms of collective governance for development", *World Bank Website*, July 7th, 2017".
- Tournier, Charles. "Le concept de gouvernance en science politique", *Pap. Polt. Bogota (Colombia)*, Vol. 12, n° 1, enero-junio 2007, pp. 63-92.
- Ulibarri, Nicola. "Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: A Comparative Case Study of Federal Hydropower Licensing", *The Policy Studies Journal*, Vol. 43, No. 2, 2015, pp. 283-308.
- Uvalle Aguilera, Ricardo. "Reglas de transparencia en el marco de la reforma energética mexicana: ¿Publicidad o derecho de acceso a la información?", *Estudios políticos (México)*, no 36, sept/dic. 2015, pp. 105-123

6.3. Informes y documentos originados en el entorno de EITI-México

- Bataller M., Francisco (Consultor de GEEDR del Banco Mundial), “Estudio de Alcance País: Transparencia y minería en México”, enero de 2015.
- Gobierno de México, “Avances en el Proceso de Adhesión de México a la EITI”, febrero 2016.
- IMCO: “Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en México”, actualización del 25 de octubre
- Fundar, Poder y Transparencia Mexicana, con el apoyo de NRGI (noviembre de 2015):
 - o “Diagnóstico de necesidades de información ambiental frente a la actividad extractiva: propuestas en materia ambiental en el marco de la Iniciativa para la Transparencia de las Industria Extractivas (EITI) de México”;
 - o “Empresas extractivas, transparencia y rendición de cuentas. Diagnóstico para informar la agenda de la sociedad civil en el marco de la implementación de EITI en México”;
 - o “Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: hacia una agenda de la sociedad civil.
- López Velarde, Oscar (Consultor independiente en temas fiscales y de hidrocarburos), “Estudio de Alcance País EITI para México: sector hidrocarburos”, febrero de 2015.
- SENER, “El proceso de adhesión de México a la EITI”, junio-julio 2016.

6.4. Informes disponibles sobre el Web

- EITI Progress Report 2018: *A Platform for Progress.*
- EITI Secretariat: *Mexico embraces oil, gas and mining transparency*, 25 October 2017.
- EITI Progress Report 2017: *Ending company anonymity, the key to fighting corruption.*
- EITI Progress Report 2016: *From Reports to Results.*
- EITI (2016), *The EITI Standard 2016.*
- EITI Progress Report 2015: *Making Transparency Matter.*
- EITI (2015): *Quantifying Intangibles – Using the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Credit Ratings Assessments.*
- EITI (2015): *Review of Recommendations Arising from EITI Reporting.*
- EITI Progress Report 2014: *Making Transparency Matter.*
- EITI Progress Report 2013: *Beyond Transparency.*
- EITI Progress Report 2009-2011: *Transparency Counts.*
- EITI Progress Report 2007-2009: *Establishing Resource Transparency.*
- World Bank Group, Annual Report 2015: *Extractive Industries Transparency Initiative-Multidonor Trust Fund (EITI-MDTF)*

6.5. Prensa (hemerografía)

- Eleconomista.com, Karol García: “México se convierte en el miembro 53 de EITI”, 25 de octubre 2017.
- Elfinanciero.com: “México alista aplicación de iniciativa en transparencia energética”, 8 de Julio 2014.
- Elfinanciero.com, Julio Salas Suárez: “Transparencia para mejorar la explotación de recursos naturales”, 21 de noviembre 2017.
- Le Figaro avec l’AFP: “La France va rejoindre l’ITIE”, 26 février 2016.
- Le Monde, Peter Eigen: “Pour la transparence dans le secteur de l’extraction pétrolière, gazière et minière“, 24 avril 2011.
- New York Times, Thorsten Benner and Ricardo Soares de Oliveira: “Getting Tough with the Petro-elites”, April 10, 2017.
- New York Times, Alan Cowell: “Trying to Spread Africa’s Wealth”, July 30, 2010.
- Reuters, Julia Simon: “U.S. withdraws from extractive industries anti-corruption effort”, November 2, 2017.
- Washington Post, Hilary Matfess: “Should you worry about China’s investments in Africa?”, September 9, 2015.
- Washington Post, David Landry: “Trump is pulling America back from the global fight against corruption”, June 17, 2015.

6.6. Páginas electrónicas consultadas

- amexhi.org
- camimex.org.mx
- gob.mx/cre
- eit
- i.org
- fmped.org.mx
- giz.de
- gob.mx
- gob.mx/sener
- gobabiertomx.org
- imco.org.mx
- resourcegovernance.org
- oecd.org
- opengovpartnership.org
- pemex.com
- reformas.gob.mx/reforma-energetica
- resourcegovernance.org
- resourcegovernanceindex.org
- transparency.org
- un.org
- worldbank.org
- wri.org

6.7. Entrevistas con expertos

Actores relevantes involucrados en el proceso de adhesión a EITI de los sectores gubernamental, empresarial y de organizaciones de la sociedad civil. Fuera de los cinco expertos citados *infra*, otros especialistas participaron pero han preferido que sus nombres y funciones no sean citados.

- Cokelet, Benjamin: Director Ejecutivo, PODER.
- García Segura, Paloma: Gerente Jjurídico, Coordinadora de las Comisiones de Legislación y Seguridad Patrimonial, Agua, Medio Ambiente, Comunicación y Desarrollo Comunitario, CAMIMEX.
- Lesser Hiriart, Bernardo: Secretario Técnico EITI-México, Asesor en la Subsecretaría de Hidrocarburos, SENER.
- Molano, Manuel: Director General Adjunto de IMCO, asesor para los tres *stakeholders* en el proceso de adhesión de México a EITI y coordinador de la producción de documentos técnicos.
- Torres Flores, Ramón Carlos: Integrante del Grupo Energía, PUED-UNAM.

Anexo 1: Bancos de datos, indicadores e índices sobre la gobernanza

Fuera del trabajo específico de EITI, en el ámbito de las industrias extractivas existe un gran número de índices o trabajos de investigación que facilitan los flujos de información sobre la gobernanza en este dominio y su entorno (Ver más abajo).

- Entre ellos se destaca la colaboración establecida entre el Banco Mundial, la Brookings Institution y el Natural Resource Governance Institute (NRGI). Se trata del proyecto “The Worldwide Governance Indicators (WGI)” que tiene por ambición construir bases de datos que agregan la información contenida en los índices individuales de gobernanza de más de 200 países y regiones, de 1996 en adelante. Para este efecto son consideradas seis dimensiones de la gobernanza:
 - o Libertad de expresión y rendición de cuentas
 - o Estabilidad política y ausencia de violencia
 - o Gobierno efectivo
 - o Calidad de la gobernanza
 - o Estado de derecho
 - o Control de la corrupción

El interés del ejercicio reside en que estos indicadores agregados combinan las opiniones de un gran número de participantes a las encuestas: empresas, ciudadanos y paneles de expertos en países industrializados y en desarrollo. Se basan en más de 30 fuentes de datos individuales producidas por una variedad de institutos de encuestas, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y empresas del sector privado.

Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Otros índices e indicadores de la gobernanza y temas ligados

- Control of Corruption indicators (World Bank)
- Corruption Perception indexes (Transparency International)
- Country Policy and Institutional Assessment (World Bank)
- Freedom in the World (Freedom House)
- Global Open Data Index (Open Knowledge Network)
- Human Development index (United Nations)
- Ibrahim Index of African Governance (Mo Ibrahim Foundation)
- International Civil Service Effectiveness index (University of Oxford)
- Legatum Prosperity index (United Nations)
- (...)

Anexo 2: Componentes del índice agregado de la gobernanza de los recursos naturales de la NRG

El índice agregado está compuesto de tres sub-índices cada uno de los cuales incluye a su vez un cierto número de indicadores.

1. Extracción de valor

- 1.1. Tributación
- 1.2. Proceso de otorgamiento de licencias
- 1.3. Impacto local
- 1.4. Empresas de propiedad estatal

2. Gestión de ingresos

- 2.1. Proceso presupuestario nacional
- 2.2. Distribución sub nacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales
- 2.3. Fondos soberanos

3. Condiciones generales de gobernabilidad

- 3.1. Datos abiertos
- 3.2. Estabilidad política y ausencia de violencia
- 3.3. Control de la corrupción
- 3.4. Estado de derecho
- 3.5. Calidad regulatoria
- 3.6. Eficiencia gubernamental
- 3.7. Voz y rendición de cuentas

Fuente: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index.pdf>

Anexo 3: Los doce principios de la EITI

1. Compartimos la opinión de que el uso prudente de la riqueza de recursos naturales debería ser una fuerza motriz importante para un crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, si no se administra adecuadamente, esta riqueza, puede producir efectos económicos y sociales negativos.
2. Afirmamos que está dentro del dominio de los gobiernos soberanos el proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países, de modo que se promuevan los intereses de su desarrollo nacional.
3. Reconocemos que los beneficios de la extracción de recursos se producen en forma de flujos de ingresos en el curso de muchos años y que pueden depender en gran medida de los precios.
4. Somos conscientes de que la comprensión por parte del público acerca de los ingresos y gastos públicos con el tiempo podría contribuir al debate público y a fundamentar la elección de las soluciones adecuadas y realistas disponibles para lograr el desarrollo sostenible.
5. Subrayamos la importancia que reviste que los gobiernos y las empresas de las industrias extractivas respeten la transparencia y la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.
6. Reconocemos que el logro de una mayor transparencia debe encuadrarse en el respeto de los contratos y las leyes.
7. Reconocemos que la transparencia financiera puede mejorar las condiciones para la inversión nacional y extranjera directa.
8. Creemos en el principio y la práctica de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante todos los ciudadanos respecto de la gestión de los flujos de ingresos y gastos públicos.
9. Estamos empeñados en promover altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la vida pública, el gobierno y la actividad económica.
10. Creemos que hace falta un enfoque ampliamente coherente y viable respecto de la revelación pública de los pagos e ingresos, que sea fácil de introducir y aplicar.
11. Creemos que la publicación de los pagos en un país determinado debería abarcar a todas las empresas de las industrias extractivas que desarrollan operaciones en ese país.
12. Creemos que todas las partes interesadas tienen contribuciones importantes y pertinentes que hacer a la búsqueda de soluciones; dichos interesados comprenden los gobiernos y sus organismos, las empresas de las industrias extractivas, las empresas de servicios, los organismos multilaterales, las organizaciones financieras, los inversionistas y las organizaciones no gubernamentales.

Fuente: <https://eiti.org/document/standard>

Anexo 4: Principales requisitos* del estándar para los países implementadores de EITI

1. Supervisión por el grupo de multipartícipes
2. Marco legal e institucional, incluyendo el otorgamiento de contratos y licencias
3. Exploración y producción
4. Recaudación de ingresos
5. Distribución de los ingresos
6. Gasto social y económico
7. Resultados e impacto
8. Cumplimiento y fechas límite para los países implementadores
 - 8.1 Implementación adaptada
 - 8.2 Plazos de presentación de Informes EITI
 - 8.3 Plazos de la Validación EITI y consecuencias
 - 8.4 Plazos para la presentación del informe anual de progreso
 - 8.5 Prórrogas
 - 8.6 Suspensión
 - 8.7 Exclusión
 - 8.8 Apelaciones

* Cada uno de los requisitos enumerados supra son a su vez compuestos de varios criterios discriminantes⁹⁷.

Fuente: EITI

⁹⁷ Por ejemplo, el requisito 1 “Supervisión por el grupo de multipartícipes” incluye cinco criterios (1.1) el compromiso del gobierno; (1.2) la participación de las empresas; (1.3) la participación de la sociedad civil; (1.4) la formación de un grupo de multipartícipes; y (1.5) un plan de trabajo acordado con objetivos claros para la implementación del EITI así como un calendario que se ajuste a los plazos establecidos por el Consejo de EITI.

Anexo 5: EITI y sus países miembros, retirados o excluidos

Países miembros

Afganistán
Albania
Alemania
Armenia
Burkina Faso
Camerún
Chad
Colombia
Costa de Marfil
Etiopía
Filipinas
Ghana
Guatemala
Guinea
Guyana
Honduras
Indonesia
Irak
Islas Salomón
Kazajstán
Liberia
Madagascar
Malawi
Malí
Mauritania
México

Mongolia
Mozambique
Myanmar
Nigeria
Noruega
Papúa y Nueva Guinea
Perú
Reino Unido
República Centroafricana
República del Congo
República Democrática del Congo
República Dominicana
República Kirguisa
Santo Tomé Y Príncipe
Senegal
Seychelles
Sierra Leona
Surinam
Tanzania
Tayikistán
Timor oriental
Togo
Trinidad y Tobago
Ucrania
Zambia

Países que se retiraron de EITI

Azerbaiyán
Estados Unidos
Níger

Países excluidos de EITI

Guinea Ecuatorial
Gabón
Yemen

Fuente: EITI

Anexo 6: Leyes relativas a la reforma energética

Cambio más significativo desde 1938 - Decreto de la Expropiación Petrolera publicado por el entonces presidente Lázaro Cárdenas -, la reforma energética de 2014 comprende 21 leyes, de las cuales se expedieron 9 y se reformaron otras 12.

Leyes expedidas:

1. Ley de hidrocarburos
2. Ley de la Industria Eléctrica
3. Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
4. Ley de Petróleos Mexicanos
5. Ley de la Comisión Federal de Electricidad
6. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
7. Ley de Energía Geotérmica
8. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
9. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Leyes reformadas:

1. Ley de inversión extranjera
2. Ley minera
3. Ley de asociaciones público privadas
4. Ley orgánica de la administración pública federal
5. Ley federal de las entidades paraestatales
6. Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público
7. Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas
8. Ley de aguas nacionales
9. Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria
10. Ley general de deuda pública
11. Ley federal de derechos
12. Ley de coordinación fiscal

Fuente: Uvalle Aguilera, Ricardo (2015)

Anexo 7: Tres ejes principales de la Reforma en materia de Transparencia⁹⁸

I. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

a. La Reforma amplía el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información.

b. Ahora, los ciudadanos podrán conocer la información que poseen los partidos políticos y sindicatos, así como los órganos autónomos fideicomisos y fondos públicos, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, y las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad

II. La consolidación de un sistema nacional de transparencia.

a. La reforma fortalece al organismo garante a nivel federal, al otorgarle autonomía constitucional, y darle a sus determinaciones el carácter de definitivas e inatacables. Lo anterior incluye a los sujetos obligados, respetando el derecho de acceso a la justicia de los particulares que no estén de acuerdo con las resoluciones del organismo.

b. De igual manera, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal.

III. El establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal.

Como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren lo mencionado, incluso controvertir tratados internacionales que impidan el acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Esta reforma reconoce la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Con ella, la transparencia acompañará y reforzará la transformación hacia un nuevo México más democrático.

⁹⁸ Texto de la reforma en materia de transparencia, publicado el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, y transcrito tal cual: www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474

Anexo 8: Lista de acrónimos de organismos, indicadores e índices

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto - OGP Open Government Partnership
AMEXHI	Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos
BM	Banco Mundial
BTI	Budget Transparency Initiative
CAMIMEX	Cámara Minera de México
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFH	Comisión Federal de Hidrocarburos
CGM	Coordinación General de Minería
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
FMMS	Federación Mexicana de Minería Sustentable
FMP	Fondo Mexicano del Petróleo
Fundar	Centro de Análisis e Investigaciones
GaaG	Government at a Glance (OECD indicators)
GCI	Global Competitiveness Index (WEF indicators)
GI	Grupo Intersecretarial
GIFT	Global Initiative on Fiscal Transparency - Iniciativa Global de Transparencia Fiscal
GISC	Grupo Impulsor de la Sociedad Civil
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Agencia Alemana de Cooperación y Desarrollo
GMn	Grupo Multiparticipante nacional
GODI	Global Open Data Index
HDI	Human Development Index
IBP	International Budget Partnership
IIAG	Ibrahim Index of African Governance

IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
InCiSE	International Civil Service Effectiveness (Index)
IT	International Transparency (Index)
MDTF	Multi Donor Trust Fund - Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples
MSI	Muti Stakeholder Initiative
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OCP	Open Contracting Partnership - Alianza de Contratación Abierta
ODB	Open Data Barometer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGP	Open Government Partnership (cf. AGA)
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organismos de la Sociedad Civil
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PODER	Project on Organization, Development, Education and Research
RGI	Resource Governance Index (NRGI)
SE	Secretaría de Economía
SENER	Secretaría de Energía
SGI	Sustainable Governance Indicators (OECD)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TM	Transparencia Mexicana
UN	United Nations
USAID	United States Agency for International Development
US-DOI	United States Department of Interior
WEF	World Economic Forum
WGI project	Worldwide Governance Indicators project (WB)
WRI	World Resources Intitute

Anexo 9: EITI-México: cuestionario a la atención de expertos y *stakeholders*⁹⁹

1. ¿Cuáles son las principales motivaciones que empujaron a México a participar en EITI?

	Limitar al máximo la corrupción y la opacidad de los flujos financieros
	Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas
	Ser más atractivos para los inversionistas, públicos y privados
	Ponerse en conformidad con sus estatus de país miembro de la OCDE
	Avanzar en materia de gobernanza colectiva
	Contribuir a hacer progresar la reputación del país
	Otra(s) motivación(es) a explicitar:

2. ¿Cuáles han sido/son los principales obstáculos en el camino de México para su adhesión EITI?

	Lograr un acuerdo entre los diferentes actores, vencer sus reticencias para trabajar juntos
	Convencer los poderes públicos del interés de esta iniciativa para México
	Convencer a las empresas de su participación a una tal iniciativa
	Convencer a las organizaciones de la sociedad civil de su participación en dicha iniciativa
	Institucionalizar la colecta y disponibilidad de información y datos necesarios para cumplir con los requisitos de EITI
	Disponer de recursos para organizar esta estructura en México
	Legitimar el proceso frente a la opinión pública y la totalidad de los actores
	Otro(s) obstáculo(s) a señalar:

3. En el proceso de construcción de EITI México, y en la práctica, el dialogo/concertación entre *stakeholders* me parece:

	...realmente efectivo y eficaz
	...que aún necesita tiempo para madurar
	...más bien formal, al menos por el momento
	...desequilibrado, porque algunos actores tienen más poder/voz que otros
	...que tiene tendencia a empeorar
	...un poco deformado (sobre representación en la CDMX versus los Estados...) y con riesgos de conflictos de interés (¿Quién y cómo son cooptadas las ONG o OSC?) que habría que resolver
	...positivo, porque permite acercar actores de naturaleza diferente
	Otro(s) criterio(s) a realzar...

⁹⁹ En el marco de la utilización del método “Delphi”, con el fin de precisar o profundizar ciertos puntos del cuestionario, entrevistas en directo fueron realizadas con expertos implicados en el tema EITI y que respondieron a este cuestionario.

4. ¿Después que México decidió ser miembro de EITI, en materia de transparencia y rendición de cuentas, cuáles son los principales avances que Ud. observa en la práctica?

	Se observa una leve mejoría en la calidad de las informaciones financieras disponibles
	Los datos sobre los flujos financieros tienden a mejorar
	Se constata una mayor transparencia de los contratos
	El nivel de México en las notaciones internacionales sobre gobernanza parece mejorar
	Es aún muy temprano para identificar avances claros y menos aún cuantificarlos
	Se observa una clara mejoría en la calidad de las informaciones financieras disponibles
	México está bien preparado para el examen que le permitirá ser miembro de EITI
	Otro(s) avance(s) importante(s):

5. México siendo ya candidato de EITI: ¿Cuáles son en este dominio los principales desafíos/retos en los próximos 5 años? (Note de 1 a 5 siendo 1 la nota más importante)

	Acelerar el proceso que garantiza la fiabilidad y transparencia en la rendición de cuentas
	Garantizar el derecho al acceso a la información para todas las personas, físicas o morales
	Debate público bien informado y buena gestión de las tensiones sociales
	Acelerar los mecanismos que garantizan la transparencia en materia de contratos (reducción de las asimetrías de información – mejor ambiente para los negocios
	Mayor transparencia fiscal
	De parte del gobierno, que la noción de transparencia sea regida por un enfoque abstracto, general e impersonal, aquel de la norma jurídica , y esto a fin de legitimar su validez universal
	Incrementar las rentas del gobierno
	Uso eficiente de las rentas
	Control de flujos financieros entre los pagos de las empresas y las ganancias del gobierno
	Obtener beneficios económicos visibles: ampliar y transparentar la distribución de recursos a nivel sub-nacional; promover un mejor aprovechamiento de los recursos naturales...
	Otro(s) criterio(s) a detallar...

6. ¿Cree Ud. que esta forma dinámica de relación entre *stakeholders* contribuye realmente al logro de los objetivos que se fija EITI?

	Completamente convencido
	Moderadamente convencido
	Tengo fuertes dudas sobre su eficacia
	Tratándose de un proceso cultural a largo plazo, hay que dar tiempo al tiempo
	Creo en la eficacia de procesos de decisión y ejecución monitoreados por las autoridades estatales
	Otra percepción:

7. De manera concreta, ¿Podría dar uno o dos ejemplos de información que se ha ya logrado transparentar o en curso de serlo?

8. ¿Por qué motivo ciertos países desarrollados, en principio con un buen nivel de rendición de cuentas, como Inglaterra, Noruega y Alemania, aparecen como líderes de EITI?

	Para ejercer un poder más grande sobre los mercados
	Por motivos altruistas
	Para imponer sus propias normas
	Otro(s) motivo(s)

9. ¿Por qué grandes productores de petróleo, gas y productos mineros, como Rusia, China, Irán, Arabia Saudita y países del Golfo, etc.), no son miembros de EITI?

	Por motivos estrictamente geopolíticos
	Otro(s) motivo(s)