

# Mejores prácticas internacionales para la transparencia en la administración de contratos

---

Recomendaciones a  
la Comisión Nacional de Hidrocarburos  
del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

Septiembre 2016



# Índice

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	9
2. TRANSPARENCIA DE UN SISTEMA INTEGRADO .....	13
3. TRANSPARENCIA DE PARTICIPANTES.....	24
4. TRANSPARENCIA DE RESULTADOS COMERCIALES.....	30
5. TRANSPARENCIA DE RESULTADOS AMBIENTALES Y SOCIALES .....	37
6. ACCESIBILIDAD Y UTILIDAD.....	46

**Nota:** Durante la fase de revisión final de este informe, CNH modificó su diseño de sitio web de manera importante. Conforme al nuevo diseño, es difícil encontrar parte del contenido original o está disponible únicamente en los sitios web de otras entidades gubernamentales. No está claro si este cambio es temporal o si este diseño reemplazará al anterior de manera permanente. Las recomendaciones de este informe son válidas para la versión del sitio web revisado en julio de 2016. Podrían requerir actualizarse una vez que la CNH complete su proceso de transición del sitio web.

# Resumen ejecutivo

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) de México ha hecho de la transparencia una parte central de su mandato en la supervisión de las asignaciones en sitio de petróleo y gas en la compañía de participación estatal Pemex (Petróleos Mexicanos), así como las asignaciones de contratos a inversionistas privados en el sector de hidrocarburos.<sup>1</sup> La CNH actualmente está buscando tener mayor transparencia en su monitoreo al cumplimiento de Pemex y de inversionistas privados con las obligaciones contenidas en las leyes y contratos que rigen los derechos de extracción.

Este énfasis sobre la transparencia es un componente importante de los esfuerzos que está llevando a cabo el país para incrementar la confianza pública en cuanto a la administración de recursos naturales en México. Históricamente, los procesos de licitaciones públicas en México han estado plagados de alegatos de sobornos y corrupción, que resultan en una falta de confianza generalizada en el gobierno y su administración con respecto a los recursos nacionales de México.

El foco de la CNH en recuperar la confianza del público en cuanto al proceso de administración de contratos también es oportuno, ya que 380 “asignaciones” (proyectos) se han adjudicado a Pemex en la ronda cero del proceso de licitación para adjudicar licencias y contratos de petróleo, y cuatro rondas de licitaciones internacionales han resultado en el procesamiento de 30 “contratos” nuevos con compañías privadas en la primera ronda del proceso de licitación.<sup>2</sup> El gobierno mexicano ya hizo compromisos claros en varias medidas importantes de transparencia, de manera más destacada para garantizar la transparencia de los propietarios efectivos de operaciones que tienen acceso a proyectos gubernamentales; implementar el Estándar de Datos de Contratación Abierta en varias áreas (incluyendo licitaciones de exploración y extracción); y unirse a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).<sup>3</sup>

La CNH tiene la oportunidad de ayudar a lograr los compromisos de transparencia del gobierno, estableciendo un parámetro global nuevo para las divulgaciones y empoderando a las partes interesadas — tanto expertos como ciudadanos en general — para acceder a información relevante, oportuna y entendible con respecto al cumplimiento de las obligaciones legislativas y contractuales y los procesos para toma de decisiones del gobierno. Hacer esto podría ayudar a incrementar la confianza del público y la responsabilidad en el sector petrolero, así como ayudar a la CNH a optimizar y mejorar la eficiencia de sus obligaciones administrativas.

Este informe revisa lo que ha logrado la CNH hasta ahora, así como los enfoques en transparencia de los reguladores de energía a nivel mundial, ofreciendo recomendaciones para que la CNH haga avances adicionales al comunicar información sobre la forma en la que se están administrando los contratos de petróleo.<sup>4</sup> La CNH ha tomado varias medidas extremadamente positivas y está creando un sitio web con el potencial de clasificarse entre las plataformas más abiertas y transparentes del mundo

*La CNH tiene la oportunidad de establecer un parámetro global nuevo para las divulgaciones y empoderando a las partes interesadas para acceder a información relevante, oportuna y entendible.*

1 [http://www.nexos.com.mx/?p=25460#\\_ftn5](http://www.nexos.com.mx/?p=25460#_ftn5)

2 <http://www.cnh.gob.mx/#>

3 Consulte [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522966/Mexico.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522966/Mexico.pdf). En EITI | México consulte <http://eitimexico.org/> y en OGP consulte <http://www.opengovpartnership.org/country/mexico>

4 Es importante tener en cuenta que este informe no tiene como objetivo evaluar las funciones de los reguladores en la experiencia global, ni hacer recomendaciones con respecto a las responsabilidades asignadas a la CNH en el curso de la reforma energética.

para el sector de hidrocarburos. Entre las medidas positivas que ha tomado la CNH se encuentran:

- Incluir una gran biblioteca de información documental en el sitio web; incluyendo leyes y reglamentos relevantes
- Publicar el texto completo de los contratos, así como un resumen de los términos contractuales clave diseñados para facilitar el entendimiento del usuario
- Crear una estructura sólida que facilitará la publicación de la información detallada en la implementación y monitoreo de contratos, que, de completarse sistemáticamente, proporcionará una base sólida para que los ciudadanos den seguimiento a la forma en la que se están implementando estos contratos (e.g., <http://www.cnh.gob.mx/contratos/pag-rondas/index.html#>)
- Proporcionar información básica sobre las asignaciones que se han otorgado a Pemex, incluyendo enlaces a los propios contratos en el sitio web de la Secretaría de Energía (SENER)<sup>5</sup>
- Consultar con las partes interesadas y expertos, tanto en México como a nivel internacional, para mapear sus metas y preocupaciones con la meta de crear una plataforma que trate los aspectos más críticos

A pesar de este progreso, todavía existen muchas cosas que podrían mejorarse si la CNH maximizará los beneficios de la plataforma como una herramienta para mejorar la confianza del público y la comunicación, y para lograr su objetivo de ser el regulador de petróleo más transparente en el mundo. El hallazgo principal es que la CNH puede liderar el campo mundial en administración transparente de contratos proporcionado respuestas a las siguientes preguntas en un formato integrado y de fácil entendimiento para el usuario con respecto a:

**1. ¿Cómo funciona el sistema regulatorio?** Sin un entendimiento de cómo funciona todo el sistema, la complejidad de las estructuras regulatorias a menudo pueden resultar en frustración significativa, así como en pérdida de confianza, en cuanto a los reguladores en general. La CNH debe explicar las funciones de todas las dependencias gubernamentales que tienen una función en la administración del sector para permitir a los ciudadanos entender las interacciones entre estas dependencias y la forma en la que se moviliza un proyecto individual en el sistema.

**2. ¿Quién participa en el sistema regulatorio?** Las preocupaciones de la ciudadanía con respecto a las identidades y motivaciones de los participantes clave en la industria del petróleo — ya sea que se otorguen o reciban derechos de extracción — son una fuente común de falta de confianza. La CNH debe identificar a todos los ministros, miembros del parlamento y servidores públicos senior que tienen una función formal en importantes decisiones sectoriales, así como divulgar su propiedad efectiva<sup>6</sup> y participaciones en activos. Hablando comercialmente, los propietarios efectivos y las cadenas de propiedad de las compañías activas en el sector deben divulgarse públicamente.

**3. ¿Cuáles son los resultados principales del sistema regulatorio?** Muchos tipos de información — incluyendo datos operativos, sociales, ambientales y financieros — son importantes para proporcionar a los ciudadanos un sentido integral del progreso de un proyecto, impactos en la economía y cumplimiento con las reglas y obligaciones. Al igual que con las otras dos preguntas, esta información debe analizar

<sup>5</sup> <http://www.gob.mx/sener>

<sup>6</sup> El concepto de "propiedad efectiva" remite al de "beneficial ownership", que se viene usando internacionalmente en referencia a los propietarios en última instancia de las empresas que operan en el sector extractivo, que son quienes toman las decisiones y/o se benefician de las mismas.

a fondo diferentes silos administrativos para dar a los usuarios una imagen integral e interconectada de la forma en la que está funcionando cada proyecto.

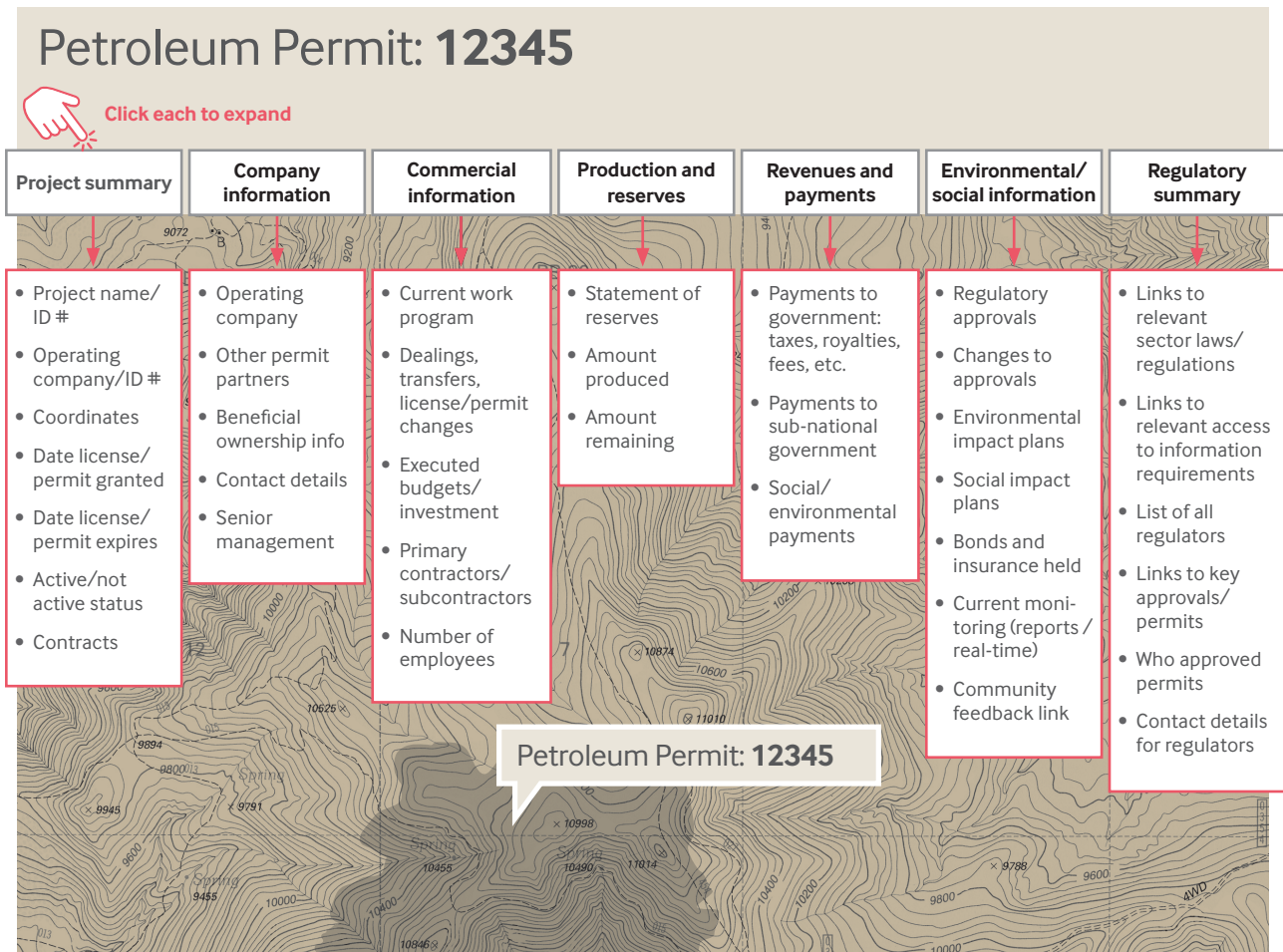
En la Tabla 1 a continuación se presentan recomendaciones detalladas. Algunas de las reformas específicas más importantes que podrían permitir a la administración de hidrocarburos de México crear confianza con el público, incrementar la responsabilidad y mejorar la administración de políticas incluyen:

**La CNH debe proponerse hacer su sitio web el punto de entrada “integrado” para todas las personas interesadas en el sector de hidrocarburos.** Al ofrecer información no sólo relacionada con las responsabilidades de la CNH sino también con otros sectores (e.g., laboral, ambiental, economía) que también pueden tener información interrelacionada y relevante. Por ejemplo, un enfoque podría ser organizar toda la información para que una persona interesada pueda dar seguimiento a un sitio o proyecto a lo largo de su periodo de vida y acceder a toda la información relevante en cada punto en el proceso. La Figura 1 ilustra cómo podría estructurarse dicho enfoque a nivel de proyecto.

- **Las políticas y mecanismos de transparencia por parte de la CNH deben aplicar de la misma manera a las “asignaciones” de Pemex que resulten de la ronda cero del proceso de licitación y a los “contratos” resultantes de la ronda uno de todos los procesos de licitación futuros.** Actualmente y durante los siguientes años, Pemex seguirá siendo el productor de petróleo más grande en México, y el mandato regulatorio de la CNH y los esfuerzos de transparencia deben aplicar tanto a Pemex como a los nuevos contratos con las compañías del sector privado. No es suficiente lograr que se apliquen los niveles de clase mundial de transparencia sólo a una parte marginal de las operaciones petroleras en México.
- **La base jurídica y técnica de las decisiones tomadas por la CNH siempre deberán hacerse públicas,** para que los ciudadanos puedan asegurarse que la CNH no está tomando decisiones arbitrarias. Este aspecto es especialmente importante con respecto a los asuntos que sean, o que puedan ser, de alta sensibilidad para la opinión pública, tales como costos reembolsables e impactos sociales y relacionados con el medio ambiente, así como planes de prevención, mitigación y remuneración.
- **Las divulgaciones de los propietarios efectivos y posibles conflictos de intereses deberán incorporarse en las políticas de transparencia de la CNH con respecto tanto a las “asignaciones” como a los “contratos”.** Las nuevas compañías petroleras privadas se están estableciendo para participar en los procesos de licitación en México y es posible que los ciudadanos mexicanos quisieran saber quién está detrás de estas compañías. El costo de los bienes y servicios adquiridos tanto por Pemex como por las compañías del sector privado también tendrán un impacto en los impuestos que se pagarán y los costos recuperables que se reclamarán. Ésta es un área emergente de preocupación internacional en la lucha contra la corrupción en el sector extractivo, el gobierno mexicano ya está haciendo compromisos con respecto a estos asuntos, los cuales pueden ser asuntos críticos para la legitimidad de las dependencias regulatorias y las reformas energéticas.
- **La CNH debe publicar su presupuesto para todos los años de actividades e incluir las fuentes de ingresos y erogaciones finales.**

- **La CNH debe diseñar e implementar una estrategia para asegurarse que la información que ofrece esté disponible abiertamente y se utilice en realidad.** Por lo menos esto debe incluir: i) la identificación de posibles audiencias (expertos, medios de comunicación, servidores públicos, sector privado, miembros del parlamento); ii) identificación de la información que necesitan/desean; iii) identificación de los formatos en los que pueden acceder de mejor forma a dicha información; iv) diseño de las herramientas para hacer posible el acceso; v) educación y capacitación de las diferentes audiencias con respecto a la utilidad de la información que se está poniendo a su disposición; y vi) lanzamiento de campañas de información para llegar al público.

Figura 1. Esquema de un sistema integrado de transparencia regulatoria a nivel de proyecto



**Elementos comunes que deben formar parte de todas las divulgaciones aplicables:**

- Formato de datos abiertos
- Estatus de la obligación (e.g., cumplida, no cumplida, en proceso, bajo investigación/por parte de quién)
- Estatus actual, así como los cambios con el transcurso del tiempo

Tabla 1. Resumen de recomendaciones

	Tipo de información	Recomendaciones
<b>Recomendaciones al presentar sistemas integrados</b>	Entender el sistema regulatorio de petróleo y gas	<p>La plataforma de la CNH debe ser una experiencia integrada que los usuarios pueden consultar para entender el marco jurídico e institucional para la administración de contratos y asignaciones, así como las funciones de diferentes entidades gubernamentales durante el proceso.</p> <p>Esta información debe presentarse en forma tal que sea sencillo de entender para los participantes clave.</p>
	Proporcionar información integrada para garantizar la óptima transparencia regulatoria	<p>Para los contratos, la CNH debe completar consistentemente la información como se muestra en la plataforma.</p> <p>Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe publicar información integrada al mismo nivel de detalle que para los contratos. Esta información debe actualizarse de manera regular.</p>
<b>Recomendaciones sobre transparencia de asignaciones y asociaciones en participación de Pemex</b>	Presentar información integrada	<p>Se debe realizar un monitoreo de Pemex al igual que con las demás compañías. El mismo proceso de integración de información que es importante para los contratos adjudicados a través de la primera ronda del proceso de licitación y otros procesos de otorgamiento de licencia deben aplicarse a las áreas de licencia de Pemex de igual forma. Cualquier persona que visite el sitio debe poder entender la forma en la que Pemex está administrando los diversos elementos de sus obligaciones.</p>
<b>Recomendaciones sobre la divulgación de información relacionada con las personas encargadas de la toma de decisiones y la propiedad efectiva</b>	Divulgación de identidades de ministros, miembros del parlamento y servidores públicos senior que tienen autoridad importante en la toma de decisiones	<p>La CNH debe divulgar información sobre las personas responsables de la toma de decisiones responsables de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar y monitorear el cumplimiento con la legislación y el reglamento en el sector petrolero;</li> <li>• Establecer el presupuesto de las dependencias responsables de la administración del sector petrolero;</li> <li>• Aprobar y monitorear el cumplimiento con los contratos/permisos del sector petrolero, incluyendo cualquier desviación importante</li> </ul> <p>Supervisar la administración de Pemex.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dichas divulgaciones deberán incluir la siguiente información de los funcionarios:</li> <li>• Cargo/puesto</li> <li>• Alcance del envío de toma de decisiones</li> <li>• Fechas en el cargo</li> <li>• Fecha de nacimiento y/o número de ID (para distinguir entre las personas con los mismos nombres)</li> </ul>
	Divulgación de propietarios efectivos	<p>La CNH debe definir a un "propietario efectivo" como una persona física que, directa o indirectamente, ejerce el control substancial sobre una compañía o tiene una participación económica substancial, o recibe el beneficio económico substancial de dicha compañía.</p> <p>La CNH debe requerir a las compañías que presenten la licitación, operen o inviertan en el sector de hidrocarburos de México, así como sus contratistas y subcontratistas, divulgar públicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El nombre del propietario o propietarios efectivos principales, incluyendo cualquier nombre opcional que se utilice</li> <li>• El nombre y función de cualquier persona políticamente expuesta que sea un propietario efectivo, independientemente del tamaño de su participación</li> <li>• Identificar detalles, incluyendo fecha de nacimiento, nacionalidad y número de identidad nacional;</li> <li>• Breve descripción de los medios de propiedad o control</li> <li>• Declaración firmada de precisión de la compañía</li> <li>• Información sobre la familia corporativa (e.g., nombres de las compañías que sean matrices, subsidiarias, partes relacionadas, etc.)</li> <li>• Actualizaciones oportunas cuando cambie el propietario efectivo</li> </ul>

	Tipo de información	Recomendaciones
<b>Recomendaciones sobre divulgaciones de resultados comerciales</b>	Información de inversión, producción y reserva	<p>Para los contratos, la CNH debe completar consistentemente la información con respecto a los tamaños de campo, reservas, inversiones, exploración y producción.</p> <p>Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que la que pide para los contratos con respecto a tamaños de campo, reservas, inversiones, explotación y producción.</p> <p>Esta información deberá actualizarse regularmente.</p>
	Contrato / licencia / documentación de permisos, así como cambios	<p>La CNH debe proporcionar información no sólo sobre el estado actual de los contratos/ permisos/asignaciones sino también sobre los cambios históricos, así como mostrar cómo se ha desarrollado (o no) una operación con el tiempo.</p>
	Cumplimiento con permisos	<p>La función de cumplimiento de contratos de la CNH debe incluir un tablero de mandos de cumplimiento de fácil entendimiento para los usuarios que tengan mayor preocupación con respecto a la información sobre las omisiones de cumplimiento de la compañía.</p> <p>El tablero de mandos debe incluir aspectos comerciales (e.g., incumplimiento en el pago de cuotas de permiso), aspectos de cumplimiento ambiental (e.g., derrames de hidrocarburo) o problemas sociales.</p> <p>El tablero de mandos debe incluir el cumplimiento de asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex.</p>
	Adquisición	<p>La CNH debe divulgar información sobre los contratos principales (y subcontratos) de bienes y servicios adquiridos por compañías de extracción, identificando para cada tenedor del permiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los proveedores involucrados en el proyecto que recibirán contratos mayores a cierto porcentaje de la erogación total del proyecto</li> <li>• Todos los subcontratistas que cumplan con el mismo límite</li> <li>• Proporcionar información básica — el nombre de la compañía, propiedad efectiva, ubicación del negocio, número de empleados, etc.</li> </ul> <p>Esta información deberá también proporcionarse para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex.</p>
	Ingresos y beneficios	<p>La CNH debe integrar la información de monitoreo de contratos con las divulgaciones de pagos a nivel contrato incorporadas en los sistemas de gobierno, no en informes independientes — en la práctica, incorporando lo que serán los datos de la EITI en su sistema de divulgación de monitoreo de contratos. Por ejemplo, deberá agregarse un sexto renglón en la página de “seguimiento”, con todos los pagos hechos de este proyecto a las diferentes dependencias gubernamentales.</p> <p>La CNH hace que los datos de pago sean relevantes y sencillos de explorar por una unidad geográfica o de organización interna local en la medida posible.</p>
<b>Recomendaciones sobre los mas altos estándares de divulgación de aspectos ambientales en el mundo</b>	Publicación de evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y planes de administración ambiental (EIA) y planes de administración ambiental (EMP) para todos los proyectos de petróleo y gas	<p>Para los contratos, la CNH debe incluir consistentemente la publicación de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y los planes de gestión ambiental (PMA) para todos los proyectos de petróleo y gas.</p> <p>Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que para los contratos con respecto a las EIA y PMA.</p>
	Información regularmente actualizada que muestre cómo se están implementando estos planes	<p>Para los contratos, la CNH debe completar consistentemente la información que muestre la forma en la que se están implementando estas EIA y los PMA.</p> <p>Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que para los contratos con respecto para el seguimiento de EIA y PMA.</p>
	Enlaces hacia los resultados de seguimiento o seguimiento reciente ambiental en tiempo real	<p>Para todos los contratos y asignaciones, la CNH debe incluir la información de seguimiento ambiental en tiempo real o los resultados del seguimiento reciente en una forma que sea de fácil entendimiento para los usuarios.</p>
	Información regularmente actualizada sobre incidentes y la forma en la que se están manejando	<p>La función de cumplimiento de contratos de la CNH debe incluir un tablero de mandos de cumplimiento en tiempo real de fácil entendimiento para los usuarios, incluyendo aspectos de cumplimiento ambiental (e.g., derrames de hidrocarburo).</p>



	Tipo de información	Recomendaciones
<b>Recomendaciones sobre los más altos estándares de divulgación de aspectos sociales en el mundo</b>	Evaluaciones de impacto social (EIS) y planes de administración para proyectos de petróleo y gas	<p>Para los contratos, la CNH debe incluir las EIS finales, los planes de administración social y los informes de implementación, así como los documentos de descripción general que pueden proporcionar un sencillo resumen de los compromisos de la compañía, aspectos clave e hitos.</p> <p>Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que para los contratos con respecto a los aspectos sociales.</p>
	Informes por parte de todas las dependencias gubernamentales relevantes que den seguimiento a cualquier aspecto de cumplimiento social	El sitio web de CNH debe incluir una página de "inicio" consolidada para los informes por parte de todas las dependencias gubernamentales responsables del seguimiento de cualquier aspecto de cumplimiento social relacionado con una operación. Cuando esta información no está disponible, la información sobre los resultados regionales y locales deberá utilizarse. Éstos podrán incluir los informes de cumplimiento de los ministerios nacionales (e.g., planeación social, género, poblaciones vulnerables, educación, salud) y gobierno regional y local de áreas en las que se lleven a cabo proyectos de petróleo y gas.
	Enlaces hacia informes de la compañía e información de contacto para preguntas de seguimiento	El sitio web de la CNH debe proporcionar enlaces hacia informes de la compañía e información de contactos sobre aspectos sociales para todas las asignaciones y contratos.
	Convenios de desarrollo comunitario celebrados entre las compañías y comunidades locales que se incluyan en los contratos	La CNH debe incluir los mecanismos establecidos para la interacción, toma de decisiones y resolución de controversias convenidos en los contratos y asignaciones. También debe incluir resúmenes de las discusiones con la comunidad que formen parte de las negociaciones del contrato, específicamente si éstas no se incluyen en el contrato final, así como el resultado de las discusiones sostenidas durante las etapas de exploración y prospección.
	Información sobre disturbios y conflictos comunitarios relacionados con las operaciones de petróleo y gas	La función de cumplimiento de contratos de la CNH debe incluir un portal <sup>8</sup> de cumplimiento en tiempo real de fácil entendimiento para el usuario, incluyendo cumplimiento social, disturbios y conflictos comunitarios relacionados con las operaciones de petróleo y gas.
<b>Recomendaciones sobre la divulgación de información relacionada con riesgos ambientales y sociales en la cadena de contratación</b>	Riesgo de incidentes ambientales o sociales (e.g., derrames de petróleo, falla mecánica, disturbios comunitarios, desastres naturales)	<p>La CNH debe divulgar, por cada contrato y asignación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los detalles de las funciones y responsabilidades por parte de los contratistas y sus subcontratistas por cada posible incidente</li> <li>• Los detalles de la unidad del operador responsable de asegurarse que los contratistas y los subcontratistas cumplan con sus obligaciones contractuales en caso de un incidente, e.g., asuntos de adquisición, contenido local, salud, seguridad y medio ambiente, así como asuntos externos</li> <li>• En caso de que ocurra un incidente, los detalles de las actividades que lleven a cabo los contratistas y los subcontratistas, y la forma en la que se coordinan con las propias acciones de los operadores, con actualizaciones contra los hitos clave dependiendo del incidente</li> </ul>
	Riesgo de desempeño social y ambiental deficiente de los subcontratistas	<p>La CNH debe divulgar, por cada contrato y asignación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los detalles de las acciones que llevará a cabo el operador en caso de un desempeño deficiente por parte del contratista y/o sus subcontratistas</li> <li>• Lista de la capacitación relevante que reciban los contratistas y los subcontratistas</li> <li>• Información sobre las consultas y compromisos con las comunidades locales que lleven a cabo los contratistas y los subcontratistas</li> <li>• Los detalles del mecanismo de retroalimentación para las comunidades y la sociedad civil para reportar el cumplimiento de los contratistas y los subcontratistas, independientemente de si los operadores los proporcionan o no</li> </ul>
	Riesgo de baja de los estándares sociales y ambientales cuando bajen los precios	<p>Presupuestos que muestren la implementación de los planes de administración ambiental y social durante todo el ciclo del proyecto.</p> <p>Subpresupuestos asignados a actividades que serán administradas por los contratistas y los subcontratistas, que tengan un impacto importante en los resultados ambientales y sociales, con actualizaciones contra las erogaciones de manera anual.</p>

	Tipo de información	Recomendaciones
<b>Recomendaciones para manejo de gran cantidad de datos</b>	Formato de archivos de datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicar los datos que se puedan leer en medios electrónicos que se puedan buscar y filtrar de manera más sencilla, tales como JavaScript Object Notation (JSON).</li> <li>Incluir herramientas genéricas que puedan convertir JSON en, e.g., estructuras de CSV planas para producir tablas individuales</li> <li>Utilizar un formato que sea de amplio uso y sencillo/libre acceso, tales como Extensible Mark-up Language (XML), Extensible Business Reporting Language (XBRL) y JSON.</li> </ul>
	Descargas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilice descargas masivas que empaqueten múltiples documentos y registros en uno o más archivos para que los usuarios los descarguen y los importen en herramientas locales.</li> </ul>
	Tamaño	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descargas masivas</li> <li>Los paquetes de datos no comprimidos no deberán exceder 1 GB</li> <li>Los paquetes de datos comprimidos no deberán exceder 10 MB</li> </ul>
	CMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar los sistemas de manejo de contenido para publicar, editar, eliminar y mantener los datos.</li> <li>Una opción es CKAN, que es una fuente abierta y gratuita y que utiliza IATI y el gobierno del Reino Unido pero que requiere codificación para utilizarse con documentos XML/XBRL.</li> <li>Opcionalmente, el portal de datos abierto Socrata se ha desarrollado específicamente para el manejo de datos gubernamentales, pero sólo está disponible con un pago.</li> </ul>
	Segmentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si el tamaño del archivo es mayor a los tamaños recomendados anteriormente, considere las formas de dividir los datos.</li> <li>Una opción es segmentarlos por "fecha de liberación", es decir, toda la información de cierto día, mes o año está disponible en el mismo archivo.</li> <li>Opcionalmente, segmentelos por "identificador de procesos de contratación" colocando toda la información relacionada con cierto contrato junta.</li> </ul>
	Compresión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprima los datos para ahorrar espacio en disco y banda ancha.</li> <li>Los paquetes de datos deberán comprimirse como archivos zip.</li> </ul>
	Metadatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluye la fecha publicada, el editor y el identificador de recursos uniformes (URI) para acceder al archivo y los detalles de otorgamiento de licencia para el archivo.</li> </ul>
<b>Recomendaciones sobre información de fácil entendimiento para el usuario</b>	Múltiples contribuidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Fundación de Desarrollo de Ingresos (Revenue Development Foundation) está desarrollando RDx, un formato de fuente abierta para transferencia de datos relacionados con los ingresos, pagos, etc.</li> <li>Buena opción para un sistema de integración que podría combinar los torrentes de datos que difieran, (tales como licencia e ingresos) dentro del mismo sistema.</li> <li>Esto podría permitir a diferentes departamentos gubernamentales intercambiar información sobre diversos rangos de categorías (fiscal, producción, exportaciones) relacionados, en un lugar, para una sola entidad, tales como una compañía de petróleo y gas.</li> <li>La capacitación y los costos siguen siendo un problema para este sistema.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Evite el registro del usuario para iniciar sesión o acceder a los datos.</li> <li>Asegúrese que no hay enlaces que no funcionen.</li> <li>Reduzca el texto largo.</li> <li>Escriba una breve introducción de todos los documentos en PDF.</li> <li>Evite usar jerga, ya sea legal, de transparencia o política.</li> <li>Agregue fechas a todos los documentos y la información que suba.</li> <li>Actualice los documentos o páginas que tengan más de un año.</li> <li>Proporcione actualizaciones frecuentes e información de contacto sobre incidentes.</li> </ul>

# 1. Introducción

## 1.1 ANTECEDENTES

A nivel internacional, ha surgido un consenso fuerte en la última década sobre la importancia de la transparencia en la adjudicación de contratos de petróleo y gas, y muchos países han empezado a practicar lo que predicaban a través de plataformas sofisticadas de transparencia de contratación. Se han hecho pocos esfuerzos para sintetizar las lecciones aprendidas y proporcionar orientación internacional sobre la transparencia regulatoria y mejores prácticas *después* de la adjudicación de los contratos<sup>8</sup>. Este informe tiene como objetivo llenar la brecha proporcionando a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) de México ejemplos y recomendaciones obtenidos de experiencias y análisis internacionales sobre cómo maximizar la transparencia en la administración de proyectos de petróleo y gas.

Los hallazgos de este informe se basan en una revisión de divulgaciones existentes de la CNH, una revisión de la literatura de organización interna y transparencia en el sector petrolero y gasífero, así como entrevistas con profesionales e investigadores en diferentes países. Las jurisdicciones estudiadas incluyen varios estados de Australia, Brasil, diversas provincias de Canadá, Chile, Colombia, Finlandia, Ghana, Mongolia, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Sudáfrica, Suecia y el Reino Unido. Aunque la investigación era razonablemente amplia, debe hacerse notar que sólo un número relativamente pequeño de ejemplos de estos países se presentan en este informe debido a que sólo unos pocos de ellos representaban ejemplos de una norma o transparencia regulatoria suficientemente alta para ser útil en relación con los esfuerzos que está buscando la CNH para establecer la plataforma de información más transparente del mundo para el sector de hidrocarburos.

Se tomaron ejemplos de los países de la OCDE (Australia, Canadá, Chile y Noruega) donde el sector de extracción es tan crítico a nivel macro para la economía como lo es en México, y cuando las compañías de participación estatal (Codelco en Chile, Statoil en Noruega) también desempeñan una función principal.

Este informe no especifica detalles sobre la necesidad de transparencia de los contratos por sí mismos, ni de los procesos de asignación de recursos, ya que éstos están relativamente bien cubiertos tanto en la literatura como en la práctica. Tampoco proporciona detalles mayores sobre la transferencia de pago de ingresos por parte de las compañías de extracción al estado, ya que están en un área bien cubierta en cuanto a orientación y literatura por la Iniciativa de Transparencia de las Industrias de Extracción (EITI).

## 1.2 LECCIONES DE TRANSPARENCIA DÉBIL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR PETROLERO Y GASERO

No hay un sólo ejemplo de mejores prácticas para garantizar la transparencia en la administración de los contratos de gas y petróleo; y, generalmente, el estado global de transparencia regulatoria en el sector petrolero es deficiente. Este informe ha extraído

*Este informe tiene como objetivo llenar la brecha proporcionando a la Comisión Nacional de Hidrocarburos de México ejemplos y recomendaciones sobre cómo maximizar la transparencia en la administración de proyectos de petróleo y gas.*

8 Este informe utiliza varias veces los términos "contratos", "permisos" y "licencias" de manera intercambiable. Por supuesto que hay algunas posibles diferencias entre los mismos. Los contratos generalmente son el resultado de un sistema regulatorio en el que pueden variar los términos y condiciones ampliamente y están más abiertos a negociación sobre una base de caso por caso. Los permisos y licencias tienden a sugerir más un sistema en el que un conjunto consistente de términos y condiciones aplica y hay menos variación y capacidad de negociar los términos.

ejemplos de diversos reguladores y países. Las causas de esta falta de buenas prácticas son muchas y se sobreponen; revelan las dificultades que el gobierno mexicano deberá evitar en su búsqueda de innovar con un sistema regulatorio que sería el más transparente del mundo.

Una deficiencia importante en la práctica global es que muy pocos países — incluso aquéllos que han hecho lo posible por divulgar grandes cantidades de datos — han llevado a cabo una administración para integrar la información sobre los diversos elementos de regulación en el sector. La abrumadora mayoría de información sobre la administración del petróleo se presenta en diversos silos de dependencias, a menudo utilizando diferentes estándares de datos, y sin un intento de integrar la información para el público. En consecuencia, los ciudadanos no tienen más opción que navegar en diversas dependencias gubernamentales y sistemas para recopilar una imagen integral de la forma en la que se está administrando y regulando un proyecto de extracción.

La divulgación existente también se lleva a cabo con gran frecuencia de manera “descendente (*top-down*)”<sup>9</sup> que tiende a responder mayormente a lo que los participantes que están ampliamente involucrados en el sector consideran necesario. Esto no siempre puede estar alineado con las necesidades de los mayores participantes nacionales y locales. El enfoque de “divúlguelo y vendrán” ha resultado en dos variedades y ha conllevado a dos diferentes tipos de fallas en transparencia.

El primer tipo de falla es que mucha de la transparencia de los datos del sector petrolero ha sido impulsada por lo que los reguladores y las entidades reguladas (compañías) consideran conllevarán a mayores rendimientos económicos. Como un ex regulador entrevistado para este informe indicó:

*Lo que los [gobiernos] han hecho con su inversión en sistemas de información se acerca ampliamente a facilitar la realización de negocios con el gobierno. . . La transparencia de la información para el público general se discutía muy rara vez como un objetivo principal al hablar de erogaciones en nuestros sistemas; siempre era una ganancia adicional o se asumía que pasaría como resultado de ayudar a los operadores a hacer negocios, lo que normalmente no es el caso ya que las audiencias son muy diferentes.*

En otras palabras, muchos gobiernos impulsan sus sistemas de transparencia regulatoria de acuerdo a la necesidad de buena información-compartirla con partes comerciales al inicio del proceso de extracción. Lo que se debe hacer primero en el proceso de prospección y exploración es delimitar los derechos de recursos y términos comerciales, y la recopilación de datos geológicos. La transparencia regulatoria casi siempre se crea sobre estos pilares técnicamente complejos y los ciudadanos deben encontrarle sentido a sistemas catastrales que nunca fueron diseñados para ellos.

El otro tipo de falla de transparencia producto de estos enfoques “descendentes” es que incluso cuando se ha avanzado en la transparencia como un resultado de la sociedad civil y campañas internacionales, la forma en la que se presentan los datos a menudo ha sido determinada no por los ciudadanos, sino por personas profundamente involucradas en el problema— activistas y entusiastas de “datos masivos [big data]” para los cuales más siempre es mejor.

*La transparencia regulatoria casi siempre se crea sobre pilares técnicamente complejos y los ciudadanos deben encontrarle sentido a sistemas catastrales que nunca fueron diseñados para ellos.*

9 O, habría que admitirlo en algunos casos, no se ha intentado tal como fugas importantes o hackeos de datos gubernamentales o comerciales.

Debido a lo anterior, existe la necesidad de tener un mejor balance entre los esfuerzos hechos con respecto a la transparencia misma y la atención proporcionada a la forma en la que esta transparencia puede ser una herramienta útil para lograr resultados de organización interna positivos. “Una sociedad transparente es aquella que no solo pone los datos a disposición, sino que los hace utilizables”, observa Paul Ford en un artículo reciente, “de qué sirve una ventana si puedes mirar a través de la misma.”<sup>10</sup>

Convertir gran cantidad de transparencia en información útil es, por supuesto, parcialmente la función de los intermediarios, tales como los grupos de medios de comunicación y de la sociedad civil. Pero si la transparencia no sirve para las preocupaciones principales de los ciudadanos más cercanos a las operaciones de la industria — incluso si estas preocupaciones se consideran mundanas o menores por los expertos — entonces ¿por qué estos ciudadanos deben confiar en el sistema como un todo? La transparencia de mil páginas de contratos comerciales, datos geológicos o información de producción conlleva el riesgo de irrelevancia si obstaculiza o simplemente no responde más preguntas inmediatas: ¿Cómo puedo obtener un trabajo? ¿De dónde salió ese derrame? ¿Se ha responsabilizado a alguien por ello? ¿Quién obtuvo el contrato para construir esa carretera cerca de mí?

En años recientes, las normas mundiales tales como el Estándar EITI han empezado a ir más allá de su enfoque inicial de obtener simplemente información del dominio público, en un esfuerzo de personalizar sus esfuerzos de transparencia de manera más efectiva hacia los tipos de preguntas que los ciudadanos están haciendo. Una adición es el requerimiento no sólo de divulgar lo que pudiese determinarse “ampliamente como resultado” de un sistema (es decir, contratos y flujos financieros) sino también las reglas del propio sistema jurídico y fiscal (como ha sido necesario desde 2013 en el Requerimiento 2 del Estándar EITI). Otra adición importante ha sido la adopción de un requerimiento para divulgar la propiedad efectiva de compañías que operan en los países de la EITI, un requerimiento que debe cumplirse a más tardar en el año 2020.<sup>11</sup>

La investigación de NRG sobre las deficiencias de transparencia regulatoria y las oportunidades para desarrollar un enfoque mejor integrado sugiere que tres categorías específicas de transparencia son críticas:

- **Transparencia del sistema**, que determina la forma en la que se desarrollan las políticas, se otorgan los derechos y se derivan los beneficios – es decir, el proceso legislativo y regulatorio por sí mismo necesita aclararse.
- **Transparencia de los participantes en el sistema** – tanto de las compañías que reciben los derechos de extracción, así como de las personas responsables de supervisar el propio sistema.
- **Transparencia de los resultados del sistema** – obligaciones contractuales, planes de exploración y producción, flujos de beneficios e ingresos, cumplimiento social y ambiental, etc.

Las recomendaciones que se encuentran a continuación en este informe están orientadas a estos tres aspectos.

10 Consulte Paul Ford, “¿Qué debemos hacer sobre las fugas de datos masivos?” *New Republic*, 6 de abril de 2016, <https://newrepublic.com/article/132122/big-data-leaks>

11 Consulte *The EITI Standard 2016*, [https://eiti.org/files/english-eiti-standard\\_0.pdf](https://eiti.org/files/english-eiti-standard_0.pdf)

### 1.3 LA OPORTUNIDAD PARA MÉXICO

Por lo tanto, existe la oportunidad para que México mejore la transparencia de la administración petrolera desarrollando un sistema que trate las debilidades que sean persistentes en la práctica actual de los reguladores en el sector petrolero gubernamental de todo el mundo. Las características clave de dichas mejores prácticas sobre transparencia serían consistentes, por lo tanto, en atención a la transparencia de:

- La forma en la que está diseñado y opera el sistema regulatorio – es decir, las leyes, reglamentos y lineamientos que establezcan las reglas para el sector y las decisiones tomadas sobre dicha base
- Los participantes en el sistema – es decir, los políticos y funcionarios gubernamentales senior responsables de administrar el sistema, así como las compañías y contratistas que se benefician de ello
- Los resultados tangibles de dicho sistema – e.g., el otorgamiento de derechos sobre recursos, la generación de ingresos, la redistribución de ingresos y su cumplimiento ambiental y social
- Información que se integre en todas las diferentes dependencias gubernamentales en forma tal que los ciudadanos puedan encontrarla y acceder a ella fácilmente, independientemente de cómo esté estructurado el propio gobierno, o de hecho de un nivel de entendimiento por parte del ciudadano de dicha estructura
- Información que sea manejable y útil para una amplia audiencia, no sólo aquellas personas que ya estén muy involucradas en el sector

El informe sigue aproximadamente la estructura del modelo de transparencia descrito anteriormente. La Sección 2 examina la necesidad para la transparencia del sistema regulatorio y ofrece ejemplos de esfuerzos hechos para integrar los diferentes componentes del sistema.

La Sección 3 analiza la transparencia de los participantes en el sistema regulatorio — tanto reguladores como aquellos regulados.

Las Secciones 4 y 5 exploran la transparencia de los resultados regulatorios – comerciales, ambientales y sociales. Proporcionan ejemplos de las mejores prácticas de los reguladores pero también de otras iniciativas de las industrias relevantes de extracción.

La Sección 6 abarca algunas consideraciones con respecto a la importancia de hacer que se produzca la información mediante transparencia regulatoria tanto utilizable como útil.

Cuando sea posible, el informe proporciona ejemplos de mejores prácticas internacionales. Como se indicó anteriormente, cuando los ejemplos existentes no se indiquen, también proporcionan “ejemplos aspiracionales” de la forma en la que podría verse una excelente transparencia regulatoria. La Tabla 1 resume las mejores prácticas con respecto a las recomendaciones del informe.

## 2. Transparencia de un sistema integrado

### 2.1 ENTENDIMIENTO Y EXPLICACIÓN DEL SISTEMA

Como se indicó en la introducción, mientras que se ha prestado mucha atención a la necesidad de obtener resultados regulatorios más transparentes, se ha prestado menos atención a garantizar la transparencia de todo el sistema regulatorio. Virtualmente todos los reguladores que revisamos en este informe proporcionaron enlaces hacia las leyes, reglamentos y lineamientos relevantes. Algunos proporcionaron cartillas informativas<sup>12</sup> sobre los aspectos del sistema deben de ser de gran interés para miembros del público, e.g., reglas de acceso a terrenos, explicaciones básicas sobre cómo funciona la industria y otra información de fácil entendimiento del público.

Donde la práctica empieza a variar es en el grado en que los reguladores explican de manera efectiva todas las diferentes áreas de gobierno que tienen una función regulatoria en la supervisión del sector. Dichas funciones amplias pueden incluir:

- Otorgamiento y administración de derechos comerciales a un recurso – es decir, adjudicación de contratos y permisos (y cambios a dichos contratos y su cumplimiento) con miras a maximizar el rendimiento económico estatal de esos recursos
- Regulación de los efectos ambientales de dichas operaciones, incluyendo la rehabilitación de cualesquiera sitios una vez que se complete la producción, y el mantenimiento de seguros (por impactos no esperados) y/o fianzas (para impactos esperados) para tratar los efectos ambientales
- Regulación de la salud y seguridad de las personas contratadas e impactadas por las operaciones de la industria
- Evaluación, cobranza y distribución de ingresos del sector
- Supervisión de cualquier compañía de participación estatal que participe directamente en el sector e.g., compañías petroleras, refinerías, compañías de comercialización de petróleo de participación estatal
- Asignación y/o uso de los derechos de terrenos — una función que a menudo está regulada por los gobiernos municipales locales
- Regulación de transporte terrestre y marítimo

El número de funciones regulatorias, la complejidad de las estructuras regulatorias y la falta de transparencia con respecto a los mismos, a menudo puede derivar en una frustración importante, así como en la pérdida de confianza en los reguladores en general. El regulador del sector — el ministerio o dependencia de petróleo y/o minerales — a menudo será el único regulador en esta negociación mixta exclusivamente con el sector petrolero, y más comúnmente serán los depositarios de mapas que muestren cuáles son las compañías que tienen los permisos y las licencias y para qué áreas aplican los mismos. Pero tienden a retener la información de propiedad sobre otras funciones regulatorias.

Este desajuste puede causar frustración y confusión entre los miembros del público que esperan información sobre la disponibilidad de un proyecto en una ubicación

12 Traducción del término "fact sheet."

específica. En cambio, la mayoría de los casos será necesario navegar a través de diferentes sitios web para identificar la entidad responsable de los aspectos para el proyecto que les interesa. Harán clic en diferentes enlaces, algunos de los cuales no funcionarán o no estarán disponibles, o serán guiados a formas en línea que soliciten información adicional, que puede o no recibir una respuesta. Esta “travesía del usuario” complicada y engorrosa sería inaceptable si los usuarios, por ejemplo, estuvieran tratando de hacer una compra en línea. La tarifa de “abandono de la compra”, para utilizar un término de ventas y comercialización en línea, es probable que sea muy alto entre los miembros del público que desean obtener información sobre un proyecto petrolero y gasero. Y como era de esperarse, ninguna de las estadísticas sobre investigaciones y descargas en sitios web de los reguladores está disponible para el público.

Existen claros beneficios en la toma de decisiones integrada y en compartir información. Muy rara vez las señales de riesgos de incumplimiento, resistencia y soporte de la compañía se confinan sólo a un aspecto de un régimen regulatorio — una compañía que está incumpliendo a menudo incumplirá en diversos sectores en diferentes regímenes regulatorios. Lo que parece un problema de incumplimiento menor para un simple regulador puede, de hecho, ser algo muy grave cuando se le agregan otros incidentes de incumplimiento.

Un pequeño número de gobiernos ha reconocido este dilema y ha hecho un esfuerzo específico para hacer que el propio sistema sea tan transparente como sea posible. Esto incluye proporcionar recursos que explican todos los procesos regulatorios diferentes, así como la densa terminología que existe en el sector. Un buen ejemplo de lo anterior es el sitio web CommonGround, <http://commonground.nsw.gov.au>. El sitio se desarrolló por un regulador a nivel estatal en Australia — el Departamento de Industria de New South Wales (Recursos y Energía) — para ayudar al público a obtener información sobre la exploración y producción de recursos en el estado. Tres de sus características clave son:

- Se desarrolló en cooperación con comunidades, la industria y gobierno. Los desarrolladores pusieron un énfasis especial para averiguar lo que más querían las personas (y menos entendían) en lugar de sólo imponer un sistema descendente (*top-down*).
- Hace un esfuerzo particularmente importante para explicar cómo funciona el sistema regulatorio y explicar la diferente terminología, tipos de permisos, etc., conforme se muestra en la figura 2.
- Hace dicha información fácil de acceder a través de un mapa de fácil entendimiento para el usuario, que permite diferentes niveles de mapa (mostrando, por ejemplo, las reservas y parques) para que se apliquen de manera sencilla.

*Lo que parece un problema de incumplimiento menor para un simple regulador puede, de hecho, ser algo muy grave cuando se le agregan otros incidentes de incumplimiento.*



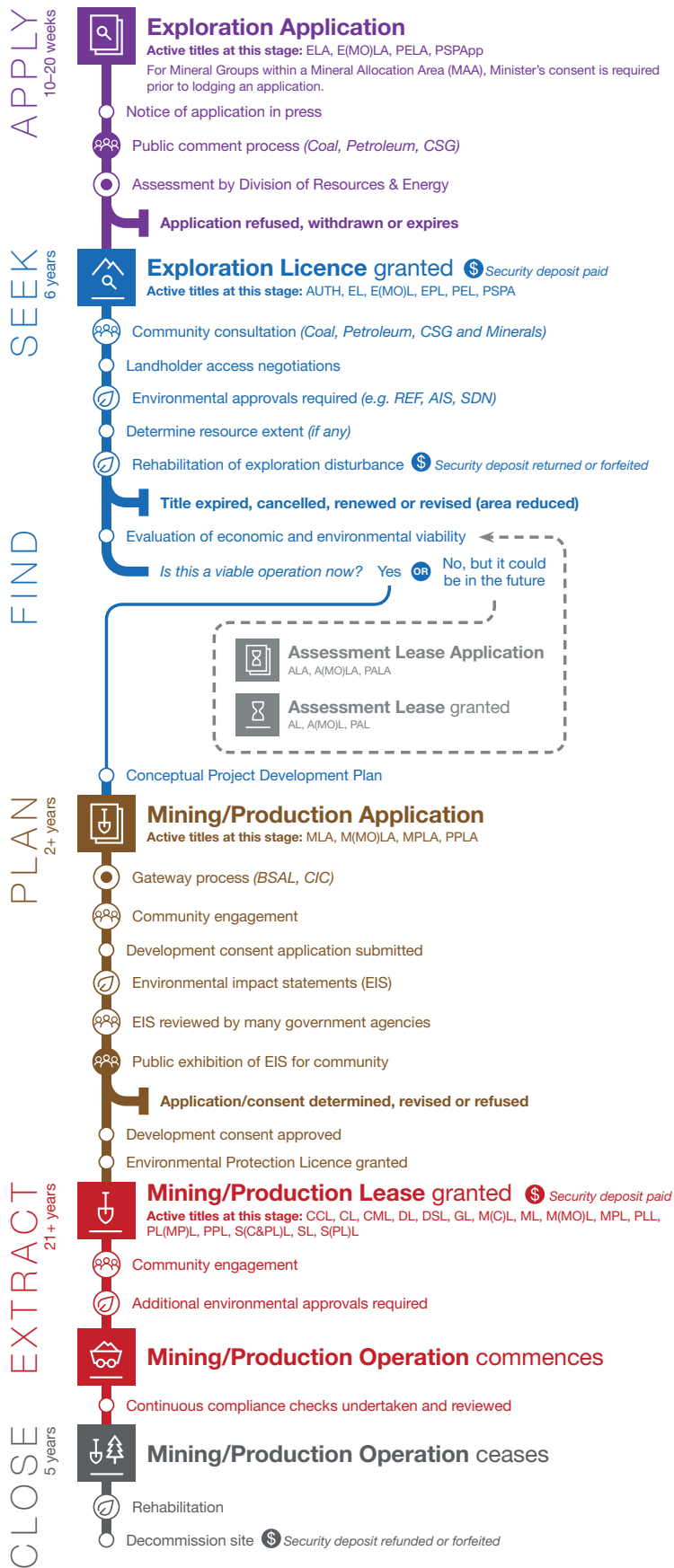


Figura 2. Explicación del sistema regulatorio de New South Wales en Australia

<http://commonground.nsw.gov.au/#/process>

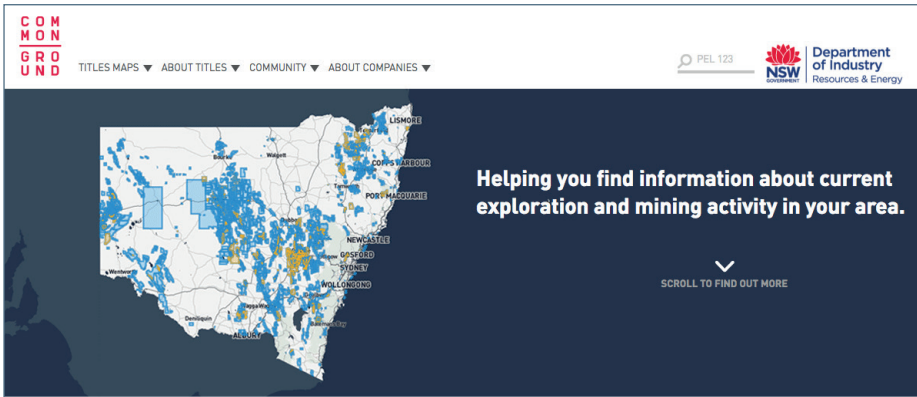


Figura 3. Página de inicio del sitio web de CommonGround del departamento de industria (Recursos y Energía) de New South Wales

<http://commonground.nsw.gov.au/#/>

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de Colombia ha elaborado un portal dirigido a los ciudadanos locales explicando las funciones de las instituciones involucradas en el manejo de proyectos de petróleo y gas, la cadena del sector de hidrocarburos, contratos, los derechos de las poblaciones locales, los problemas de cumplimiento y regalías. Ya que la información es relativamente general y varios enlaces no funcionan, el portal ofrece un buen punto de partida para comunicarse con los participantes locales en Colombia.



Figura 4. Portal de la Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia

<http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/>

## 2.2 PRESENTACIÓN DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS

Es importante separar la forma en cómo se diseñan<sup>13</sup> las estructuras regulatorias de la forma en la que se presentan sus funciones al público, y cómo puede interactuar el público con la información que se le ofrezca. Ya que diferentes dependencias tienen diferentes responsabilidades y líneas de responsabilidad política, esto no evita que todas las dependencias correspondientes se unan para presentar la información en una forma que respalde la transparencia en los procesos administrativos, resultados y participantes, y que sea lógica para la mayor parte del público.

La mejor recomendación de este informe es que la mejora más importante que el gobierno mexicano podría hacer a las mejores prácticas de transparencia regulatorias en el sector petrolero y gasífero es proporcionar información integrada sobre todos los procesos regulatorios diferentes que apliquen a cualquier operación específica.



Figura 5. Divulgaciones de información integrada en el sistema regulatorio de petróleo y gas

Si, por ejemplo, hay cinco diferentes dependencias regulatorias con responsabilidades para administrar una operación específica de petróleo, entonces poder acceder a dicha información desde un solo lugar – y no en cinco – sería un enorme avance (y uno que virtualmente ningún otro gobierno aparentemente ha tomado).

Ya que las dependencias gubernamentales continuarán existiendo y funcionando como entidades separadas con sus propias leyes, recursos y líneas de responsabilidad, sería posible reunir las diferentes cadenas de las diferentes dependencias en un sólo lugar. Esto involucraría:

- Hacer el mapeo de las funciones y envíos de todas las diferentes dependencias involucradas
- Buscar orientación del público en áreas referentes a las actividades de exploración y producción para determinar su transparencia y las prioridades de uso de la información
- Identificar los incentivos para las diversas dependencias y niveles de gobierno para

<sup>13</sup> Muchos países han tenido (y continúan teniendo) un debate con respecto a lo conveniente, o no, de estructuras regulatorias “compra integrada”. Algunos ven un beneficio en tener una sola función regulatoria entre diversas funciones; algunos ven como algo muy importante tener verificaciones y balances más sólidos y separar, por ejemplo, la presión de los reguladores comerciales para generar un rendimiento para el gobierno, de las presiones de los reguladores ambientales que deseen evitar, solucionar o mitigar cualesquiera pérdidas provocadas por el sector.

cooperar en la integración de sus recursos regulatorios relacionados directamente con el público

- Convenir un enfoque por fases de divulgación y un calendario realista de actualizaciones

Probablemente el mejor ejemplo de la transparencia regulatoria “integrada” es el Regulador de Energía de Alberta (el AER por sus siglas en inglés).<sup>14</sup> El AER logra las mejores prácticas de transparencia regulatoria con lo siguiente:

- Actuando como un comercio integrado para toda la información sobre recursos energéticos: petróleo, arenas petroleras, gas y carbón
- Ya que el AER regula diversos aspectos diferentes de las operaciones de la industria, cuando hay un aspecto de la industria energética que sea regulado por otra dependencia — por ejemplo, por la dependencia de Medio Ambiente y Parques de Alberta (para emisiones de gas tipo invernadero) o la Dependencia de Monitoreo, Evaluación y Presentación de Información Ambiental de Alberta (para la calidad del agua) — el AER reúne la información de dichas dependencias y la presenta en un sólo lugar.
- Proporcionando información clara sobre todo el proceso regulatorio y vinculándolo con diferente información que fluctúa desde la aplicación para derechos de recursos, hasta el cumplimiento de las operaciones existentes, a rehabilitación, así como una clara información sobre el sistema regulatorio más amplio.
- Los mapas interactivos de fácil entendimiento para el usuario tales como el Portal de Información de Arenas Petroleras (OSIP),<sup>15</sup> que proporciona enlaces a una gran variedad de información relevante sobre proyectos individuales, incluyendo (entre otra información):
  - Enlaces a la compañía involucrados en el proyecto
  - Información sobre la aplicación de recursos o licencia
  - Enlaces hacia información ambiental, incluyendo uso de terrenos, uso de agua, calidad y monitoreo así como emisiones de gas tipo invernadero
  - Resúmenes de la producción actual e histórica
  - Enlaces hacia acciones de cumplimiento contra la operación
- Proporcionando un modelo de excelencia regulatoria que ha sido desarrollado en consulta con el público, grupos indígenas, personal regulador y la industria
- Proporcionando información de cumplimiento en tiempo real (consulte las secciones 4 y 5)

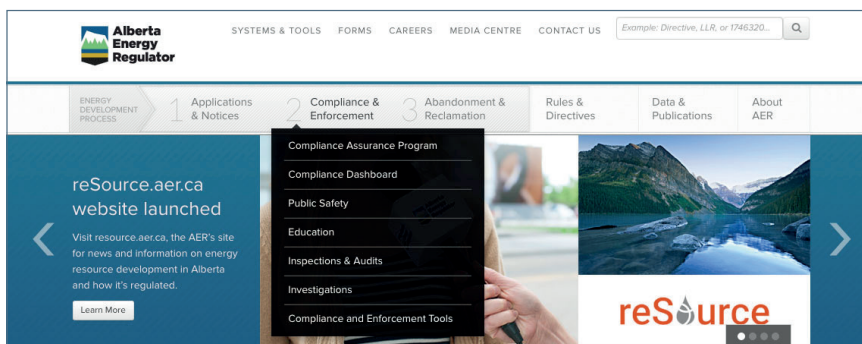


Figura 6. Página web del Regulador de Energía de Alberta

<https://www.aer.ca/>

14 <http://www.aer.ca/>

15 <http://osip.alberta.ca/map/>

Tabla 2. Recomendaciones sobre la presentación de sistemas integrados

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Entender el sistema regulatorio de petróleo y gas	La plataforma de la CNH que incluye una extensa biblioteca de leyes y reglamentos relevantes, y explica algunos procesos (e.g., proceso de licitación) muy minuciosamente.	La plataforma de la CNH deberá ser una experiencia integrada en donde los usuarios puedan consultar para entender el marco jurídico e institucional para la administración de contratos y asignaciones, y las funciones de diferentes entidades gubernamentales a lo largo del proceso.  Esta información deberá presentarse en una forma que sea sencillo de entender para los participantes clave.	Sitios web de bases comunes de New South Wales, <a href="http://commonground.nsw.gov.au">http://commonground.nsw.gov.au</a>  Portal de la ANH de Colombia <a href="http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/">http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/</a>
Proporcionar información "integrada" para garantizar la transparencia regulatoria óptima	La CNH ha creado una estructura para los contratos, que irán completándose con documentos, que puedan permitir a un usuario acceder al progreso y cumplimiento para un proyecto en una amplia gama de áreas.	Para los contratos, la CNH deberá completar consistentemente la información conforme se muestre en la plataforma.  Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe publicar información integrada al mismo nivel de detalle que para los contratos.  La plataforma deberá actualizarse regularmente.	Regulador de Energía de Alberta (AER), <a href="http://www.aer.ca/">http://www.aer.ca/</a>

### 2.3 TRANSPARENCIA DE COMPAÑÍAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Cuando una empresa de participación estatal desempeña una función principal en el sector petrolero de un país, es importante que las dependencias regulatorias nacionales extiendan los esfuerzos de transparencia hacia las responsabilidades y actividades de estas compañías también. Dejar información sobre compañías de participación estatal fuera de los portales de divulgación de información en muchos casos deja una amplia brecha en la cobertura que pudiese limitar de manera grave la capacidad de los ciudadanos para entender la forma en la que el sector petrolero está siendo administrado o para identificar los riesgos más importantes.

Ningún país presenta un modelo para perfecto para México sobre cómo tratar a las empresas de participación estatal (EPE) - dentro del sistema administrado por las dependencias regulatorias para comunicar de manera transparente la implementación de los proyectos. Dentro de la OCDE, sólo dos países tienen compañías de extracción de participación estatal que tienen funciones principales en la industria — Noruega con Statoil y Chile con Codelco. Pero estos países y otros más proporcionan ejemplos significativos que pueden brindar inspiración para elementos de un enfoque que la CNH puede considerar vis-à-vis Pemex.

Hay dos tipos de información que es esencial para divulgar con respecto a las compañías petroleras de participación estatal: i) información sobre las funciones de la compañía petrolera de participación estatal; y ii) información sobre los resultados de las actividades en las que la compañía petrolera de participación estatal esté involucrada.

#### Información sobre las funciones de la compañía petrolera de participación estatal

Proporcionar información minuciosa sobre las funciones que la empresa petrolera de participación estatal desempeña dentro del sistema es particularmente importante en los países en los que una EPE ha desempeñado tradicionalmente una función comercial/regulatoria mixta y/o la EPE se encuentra en un periodo de transición de un grupo de funciones a otro. En estos países el riesgo de confusión para los ciudadanos (y de supervisión deficiente) a menudo resulta exacerbado por confusión sobre lo que puede y no puede hacer la compañía y quién es responsable por monitorearla.

*Cuando una empresa de participación estatal desempeña una función principal en el sector petrolero de un país, es importante que las dependencias regulatorias nacionales extiendan los esfuerzos de transparencia hacia las responsabilidades y actividades de estas compañías también.*

Por lo tanto, es importante para el portal de transparencia del regulador brindar a los usuarios las piezas centrales de información con respecto al mandato de la EPE, en cuanto a los demás participantes de la industria, incluyendo:

- Legislación que establezca la compañía y que describa su función
- Detalles sobre las reglas que rijan la participación de la compañía en proyectos incluyendo otorgamiento de licencia competitivo y/o cualesquiera accesos privilegiados
- Relaciones entre la compañía de participación estatal, la dependencia regulatoria y otros organismos estatales

La práctica global en este frente es mixta. Algunos organismos regulatorios han incluido algunos de estos detalles en sus sitios web. Tanto la Dirección de Petróleo de Noruega<sup>16</sup> y la ANH de Colombia<sup>17</sup> han detallado las secciones históricas que explican en un lenguaje sencillo los orígenes de la división de la EPE de la agencia regulatoria de responsabilidades y los objetivos de las diferentes instituciones. El sitio de la ANH también tiene una sección sobre el “Programa de Regionalización”, que establece el mapa de la función que desempeña Ecopetrol junto con otras dependencias en los esfuerzos que hace Colombia para desarrollar el sector petrolero y utilizarlo como un vehículo para el desarrollo regional sustentable.<sup>18</sup> Conforme se indica anteriormente, varios reguladores tienen recopilaciones relativamente integrales de legislaciones, que incluyen las reglas jurídicas que rigen a la EPE.

Un número cada vez mayor de empresas extractivas de participación estatal también publica información detallada sobre sus estrategias; estructuras de organización interna; funciones y responsabilidades; y, el desempeño en sus propios sitios web (e.g., Petronas de Malasia<sup>19</sup>, Codelco de Chile<sup>20</sup> y KMG de Kazajistán<sup>21</sup>). Sin embargo, en la mayoría de los países esta información no se “integra” con la información que está divulgando el regulador. Esto constituye perder una oportunidad de permitir a los ciudadanos entender la forma en la que la EPE se ajusta en el panorama general de administración de recursos.

El gobierno de la reforma energética mexicana ha cambiado el mandato de Pemex en formas importantes. Actualmente está compitiendo con compañías privadas. Por lo tanto, incluir detalles sobre la nueva función de Pemex dentro del portal de transparencia de la CNH es importante. Conforme México explora en desarrollar un sistema que sea de los mejores en el mundo, también podrá desear analizar los sectores de extracción para intentos dinámicos con el fin de explicar a los ciudadanos cómo se sitúa una EPE dentro del enfoque del gobierno contra un sector en evolución. En Francia, por ejemplo, conforme se movilizó el gobierno para eliminar las posiciones monopólicas de la EPE en el sector energético, los reguladores se encargaron de explicar cómo se ajustaría la EPE a la nueva constelación de actores.<sup>22</sup>

### **Información sobre los resultados de actividades en los que está involucrada la compañía petrolera de participación estatal**

La diseminación de información *con respecto a los resultados* de actividades en los que está involucrada la EPE es relativamente más directa y necesita exigir a la EPE los

16 <http://www.npd.no/en/about-us/organisation/history/>

17 <http://www.anh.gov.co/la-anh/Paginas/historia.aspx>

18 <http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/inicio.aspx>

19 <http://www.petronas.com.my/about-us/Pages/default.aspx>

20 <http://www.cochilco.cl/quienes/mision-objetivos.asp>

21 <http://www.kmg.kz/en/>

22 <http://www.energie-info.fr/Fiches-pratiques/Comprendre-le-marche-de-l-electricite-et-du-gaz/Les-acteurs-du-marche>

mismos requisitos de divulgación que se apliquen a todas las compañías contratistas con respecto a la ejecución de sus proyectos. Por lo tanto, la CNH divulgaría la información saliente sobre los proyectos en los que Pemex tiene una función operativa o algún tipo de participación de asociación, incluyendo los documentos contractuales mismos y la información sobre inversión, producción, reservas, cumplimiento de permisos, adquisición, ingresos y beneficios; así como desempeño ambiental y social. Si México fuera a excluir a los contratos de Pemex de estas divulgaciones, habría una enorme brecha en el panorama de la forma en la que los recursos públicos y el sector petrolero y gasero están siendo administrados.

Existen varios ejemplos en los que México podría basarse para demostrar este “tratamiento equitativo” de la EPE como parte de un régimen regulatorio transparente. En Noruega, la información sobre Statoil y las licencias que detenta se divulga en la misma forma que las compañías internacionales operan en el país.<sup>23</sup> Aunque la ANH de Colombia no proporcione información de manera tan integral como Noruega sobre una base de proyecto por proyecto, publica información sobre Ecopetrol en la misma forma que los contratistas privados.<sup>24</sup>

Siempre que el gobierno mexicano implemente un sistema de transparencia, deberá aplicarlo equitativamente a todo el sector — tanto en Pemex como para las compañías internacionales — incluso si esto significa tener que construir divulgaciones de transparencia para proyectos que han sido operados por Pemex durante décadas.

Al momento de redactar este informe, la CNH ha empezado a tomar medidas para incorporar la presentación de información sobre las actividades de Pemex en su plataforma en línea, incluyendo:

- Una página titulada “asignaciones”<sup>25</sup>, que lista los proyectos para los cuales Pemex ha recibido títulos, clasificados por:
  - Asignación de Extracción (367 proyectos al momento de redactar este presente documento)
  - Asignación de Exploración (144 proyectos)
  - Asignación con Carácter de Retorno (95 proyectos)
- Por cada uno de estos proyectos, el sitio se enlaza a una página cuya página de inicio es el sitio web de la Secretaría de Energía (SENER)<sup>26</sup>, que permite a un usuario acceder a la “versión pública” de la asignación para Pemex. Esto es extremadamente valioso, ya que permite a un usuario visualizar el documento oficial con todos los términos y condiciones que Pemex y el gobierno deben seguir. También representa un fuerte caso a favor de la coordinación en línea entre agencias, ya que, conforme el usuario se movilice desde uno de los sitios de la CNH a documentos contenidos en el sitio de SENER, lo hará a través de un solo clic.
- La página de “asignaciones” también permite a un usuario consultar una página de “seguimiento” para cada proyecto. Esta página proporciona información del periodo del contrato, coordenadas geográficas del área de licencia, producción esperada y el programa de trabajo mínimo requerido. En muchos de los ejemplos que NRGi examinó, esta ficha de “seguimiento” aparentemente cubre los huecos

*Si México fuera a excluir a los contratos de Pemex de estas divulgaciones, habría una enorme brecha en el panorama de la forma en la que los recursos públicos y el sector petrolero y gasero están siendo administrados.*

23 E.g., <http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=en&nav1=licence&nav2=PageView|All&nav3=2060232>; proporcionar detalles sobre las actividades en un campo operado por Statoil.

24 E.g., <http://www.anh.gov.co/Seguimiento-a-contratos/Exploracion/Paginas/Datos-de-Sismica-y-Pozos.aspx>; divulgación de información sobre las actividades de exploración de los proyectos controlados por diversas compañías

25 <http://asignaciones.energia.gob.mx/>

26 E.g., <http://asignaciones.energia.gob.mx/AsignacionesDetalles.aspx?idAsignaciones=287>

de información que pudieran estar presentes en los documentos de asignación del sitio web del SENER (en el “Anexo 1: Ubicación y Área de Asignación” y en el “Anexo 2: Compromiso Mínimo de Trabajo.”)

- El sitio tiene otra página sobre la ronda cero y el proceso de licitación, que lleva a los usuarios hacia otra página del SENER<sup>27</sup> que proporciona los documentos centrales sobre el proceso que rige la ronda cero y la asignación de las áreas de Pemex.
- El sitio tiene una página sobre “Contratos de Asociaciones Pemex”, que está en construcción.

Estos esfuerzos representan importantes primeros pasos para incorporar la supervisión de Pemex en los esfuerzos que hace la CNH para mantener al público notificado de la administración del sector petrolero y gasífero. Pero si México desea mantener al público informado de la mejor manera con respecto a la forma en la que el sector está siendo administrado; y, especialmente, dada una función dominante que probablemente Pemex continúe desempeñando para el futuro, son necesarias medidas adicionales:

- De manera más importante, el mismo proceso de “integración” de información, que es importante para los contratos adjudicados a través de la ronda uno del proceso de licitación y otros procesos de otorgamiento de licencias (que se describen en la introducción), también deberán aplicarse a la licencia de Pemex. Una persona que visite el sitio deberá poder entender la forma en la que Pemex está administrando los diversos elementos de sus obligaciones. La CNH debe poner a disposición toda la información sobre la implementación que haga Pemex que se describe en las secciones 4 y 5. El esquema que se muestra en la figura 1 se puede aplicar a las áreas de proyectos de Pemex en la misma forma que se aplica en las áreas administradas por contratistas privados. El incumplimiento con lo anterior constituirá un límite fundamental sobre el impacto de los esfuerzos de transferencia de la CNH, lo que significará que aplicarán sólo a nuevos proyectos que representen una minoría de la actividad de México en el sector.
- El sistema de numeración en la página de “asignaciones” sugiere que hay varias asignaciones para las cuales no existe información. Si éstas son asignaciones que han sido adjudicadas a Pemex, la información deberá ponerse a disposición. Si éstos no representan asignaciones reales, o si existen un motivo particular por el que estos documentos no puedan publicarse, la CNH deberá proporcionar una explicación en la página para evitar confusiones o sospechas por parte de las personas que visiten el sitio.
  - Asignaciones de extracción: 110 números de licencia no se contabilizaron al momento de redactar este informe.
  - Asignaciones con carácter de Retorno: 425 números de licencia no se contabilizaron al momento de redactar el presente informe.
- Conforme se indica anteriormente, parte de la información en las “versiones públicas” para algunas asignaciones en el sitio de la SENER ha sido editada (es decir, parte de la información ha sido “borrada [blacked out]”). Las “cartillas de seguimiento” de la CNH aparentemente completan estos espacios, por lo menos en cierto grado, pero la confianza del público podría mejorar si en los documentos originales se publicaran sin redacciones, en lugar de dejar a las personas que visiten el sitio preguntándose si toda la información relevante está disponible.

27 <http://www.gob.mx/sener/articulos/ronda-cero-y-migracion-de-contratos-de-Pemex>



Tabla 3. Recomendaciones para transparencia de las asignaciones y asociaciones en participación de Pemex

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Presentar información integrada	La CNH ha empezado a divulgar los contratos y otra información básica sobre los proyectos administrados por Pemex.	Se deberá monitorear a Pemex tal como con todas las demás compañías. El mismo proceso de integración de información que sea importante para los contratos adjudicados a través de la ronda uno del proceso de licitación y otros procesos de otorgamiento de licencia deberán aplicarse a las áreas de licencia de Pemex también. Una persona que visite el sitio deberá poder entender la forma en la que Pemex está administrando los diversos elementos de sus obligaciones.	Factpages <sup>2</sup> de la Dirección de Petróleo de Noruega, que reportan sobre los proyectos de Statoil tal y como se realiza sobre cualquier otra compañía: <a href="http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=en&amp;nav1=licence&amp;nav2=PageView All&amp;nav3=2060232">http://factpages.npd.no/factpages/Default.aspx?culture=en&amp;nav1=licence&amp;nav2=PageView All&amp;nav3=2060232</a>  La Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, que reporta sobre proyectos de Ecopetrol tal y como lo hace sobre cualquier otra compañía: <a href="http://www.anh.gov.co/Seguimiento-a-contratos/Exploracion/Paginas/Datos-de-Sismica-y-Pozos.aspx">http://www.anh.gov.co/Seguimiento-a-contratos/Exploracion/Paginas/Datos-de-Sismica-y-Pozos.aspx</a>

## 3. Transparencia de los participantes

Mucha de la literatura sobre la transparencia regulatoria se enfoca en la información sobre sistemas y resultados, pero a menudo no aporta mucho sobre los elementos intermediarios de transparencia respecto a las personas que operan los sistemas y determinan los resultados. Aún así, los alegatos de conflictos de intereses con respecto a las facultades de toma de decisión de los reguladores y beneficios económicos a menudo se encuentran en un nivel muy alto de preocupación pública.

En meses recientes, los actores de la sociedad civil en México han demandado mayor transparencia sobre las participaciones económicas de los funcionarios públicos, lo que ha resultado en la “Ley 3 de 3” de anticorrupción. Con la revisión de la Ley 3 de 3 por la Corte Suprema, existe un caso fuerte para que la CNH solicite de manera proactiva un plan de transparencia que abarque a los encargados de la toma de decisiones y las participaciones comerciales en el sector de hidrocarburos.

### 3.1 TRANSPARENCIA SOBRE LAS PERSONAS ENCARGADAS DE LA TOMA DE DECISIONES

Ya que muchos reguladores proporcionan información sobre los pasos involucrados en diversos procesos de aprobación, así como las listas de funcionarios gubernamentales y sus funciones, es raro que los funcionarios específicos responsables de aprobar o monitorear un reglamento, presupuesto o contrato específico se identifiquen claramente.

Hay algunos buenos motivos para no identificar a funcionarios específicos en algunas etapas de un proceso de aprobación. Por ejemplo, denominar al funcionario responsable de aprobar un permiso de exploración mientras que el proceso de revisión proporcionaría a los solicitantes información que podrían utilizar para contactar e influenciar a la persona encargada de la toma de decisiones. Sin embargo, una vez que se ha otorgado dicha aprobación, el público tiene un fuerte interés en saber cuál es el funcionario responsable de la decisión y quién es responsable de monitorear el cumplimiento.

Al saber que su función en la toma de decisiones y los procesos de monitoreo se hará pública, los funcionarios deberían tener más incentivos para seguir los procedimientos adecuados y de esta forma actuar en beneficio del público. De igual forma, estas divulgaciones pueden ayudar a incrementar la confianza del público que cualquier posible conflicto de interés pudiese identificarse y evaluarse, y por los que los funcionarios pueden ser responsables por sus decisiones. Lo ideal, es que los protocolos implementados para administrar los conflictos de intereses también deban divulgarse.

El sitio web de la Comisión Petrolera y Gasera de British Columbia tiene una función de “zona pública”<sup>28</sup> que sirve como una fuente centralizada para que los ciudadanos busquen información sobre proyectos. Los documentos de aprobación para la mayoría de los proyectos incluyen el nombre de la persona encargada de la toma de decisiones específica que haya sido responsable. Las divulgaciones también incluyen la naturaleza de la autoridad encargada de la toma de decisiones individual, tal como “la persona encargada de la toma de decisiones de ley” o “la persona encargada de la toma de decisiones delegadas por comisión.”

*Al saber que su función en la toma de decisiones y los procesos de monitoreo se hará pública, los funcionarios deberían tener más incentivos para seguir los procedimientos adecuados y de esta forma actuar en beneficio del público.*

28 <http://www.bcogc.ca/public-zone>

The screenshot shows the BC Oil & Gas Commission website. The main heading is "Pacific Trails Pipeline". Under "Project Overview", it states: "The Pacific Trails Pipeline is a proposed 463-kilometre, 42-inch natural gas pipeline that will deliver gas from Summit Lake, B.C. to the proposed Kitimat LNG facility site at Bish Cove near Kitimat." The proponent is Chevron, and the associated infrastructure is the Kitimat LNG Facility.

On the right side, there are three sections of approved permits:

- APPROVED PROJECT PERMITS**:
  - 9706585 PERMIT PIPE Sec 5 (Amend1)
  - 9706585 PERMIT PIPE Sec 5
  - 9706584 PERMIT PIPE Sec 4 (Amend1)
  - 9706584 PERMIT PIPE Sec 4 (Amend2)
  - 9706584 PERMIT PIPE Sec 4 (Amend3)
  - 9706583 PERMIT PIPE Sec 3
  - 9706503 PERMIT PIPE Sec 2
  - 9706458 PERMIT PIPE Sec 1
- APPROVED ROAD PERMITS**:
  - ROAD 9637011 PTP
  - ROAD 9636410 PTP
  - ROAD 9636387 PTP.PDF
- APPROVED WATER ACT AUTHORIZATIONS**:
  - WATR 9638421 PTP Sec8 08/06/15
  - WATR 9638343 PTP Sec8 12/14/13
  - 12 PTP Sec8 12/14/13
  - 34 PTP Sec8 12/12/13

The permit document in the foreground is dated September 13, 2013, and is issued to Pacific Trail Pipelines Management Inc. It includes a list of permissions and conditions. A red arrow points from the "APPROVED PROJECT PERMITS" list to the signature of Paul Jeal, Commissioner, who is the Authorized Signatory and Commission Statutory Decision Maker. The permit is issued to Scott Land & Lease Co. Ltd. (OGC: 9706585) in the MoFLNRO, Kalum Forest District, OGC, First Nations (Haisla Nation), WorkSafe BC.

Figura 7. Función de “Zona Pública” de la comisión petrolera y gasera de British Columbia

<http://www.bcogc.ca/node/12630/download>  
<http://www.bcogc.ca/public-zone/major-proyectos-centre/>

La CNH deberá divulgar a todos los ministerios, miembros del parlamento y servidores públicos senior<sup>29</sup> que tienen autoridad para toma de decisión significativa sobre:

- La aprobación y monitoreo de cumplimiento con la legislación y reglamento del sector petrolero
- El establecimiento del presupuesto de las dependencias responsables por la administración del sector petrolero
- La aprobación y monitoreo del cumplimiento con los contratos/permisos del sector petrolero, incluyendo cualesquiera desviaciones importantes
- La supervisión de la administración de Pemex

Dichas divulgaciones deberán estar en un formato en el que se puedan realizar búsqueda, integrarse como parte de la plataforma de información aplicable y deberá incluir la siguiente información del servidor

- Cargo/puesto
- Alcance de la competencia de toma de decisiones
- Fechas en el cargo
- Fecha de nacimiento y/o número de ID (para distinguir entre las personas con el mismo nombre)

### 3.2 TRANSPARENCIA DE PROPIEDAD EFECTIVA<sup>30</sup>

Las estructuras de propiedad secretas permiten a algunas compañías extractivas ocultar relaciones inadecuadas con funcionarios gubernamentales o evadir pagos de impuestos. La publicación de la información sobre los “propietarios efectivos” de las compañías — las personas que controlan y obtienen utilidades en última instancia de la compañía — pueden ayudar a impedir dichas prácticas y permitir su detección. Por ejemplo, la divulgación de propiedad efectiva puede ayudar a identificar el uso de compañías cascarón o fantasma en paraísos fiscales, o revelar si una compañía petrolera propiedad de un político recibe una licencia valiosa. Esto a su vez ayuda a proteger los intereses públicos.

Muchos países publican información muy básica sobre propiedad legal de compañías (que difiere de la propiedad efectiva) a través de los registros de la compañía, aunque estos sistemas a menudo no son de fácil entendimiento o acceso para el usuario. Noruega ofrece un buen ejemplo de un sistema bien integrado, ya que las *Factpages* de la Dirección Petrolera (consulte la sección 4.2) proporciona resúmenes de la compañía que:

- Agregan y muestran todas las participaciones de una compañía en campos de operaciones en Noruega – es decir, personas que no son forzadas a buscar por participaciones sobre una base de licencia por licencia

29 Por supuesto, debe existir un enfoque realista tomado a cuyo nivel de administración este tipo de divulgación se tome conforme cada uno de los miembros del parlamento técnicamente tenga una amplia función de supervisión, e incluso con los servidores públicos junior que tienen la capacidad de influenciar la toma de decisiones regulatorias. Por lo menos cualquier persona que tenga un cargo político con una función del sector petrolero específica (e.g., un ministro, asesor del ministro o miembro del comité de supervisión correspondiente en el parlamento) deberá incluirse, así como cualquier funcionario con derechos finales de firma en contratos/permisos y variaciones a dichos contratos/permisos.

30 Conviene aca reiterar el contenido del término de “propiedad efectiva”, ya detallado en la nota no. 6: El concepto de “propiedad efectiva” remite al de “beneficial ownership”, que se viene usando internacionalmente en referencia a los propietarios en última instancia de las empresas que operan en el sector extractivo, que son quienes toman las decisiones y/o se benefician de las mismas.

- Indica las licencias por las cuales es la compañía operativa
- Proporciona cifras de la reserva actualizada para la compañía
- Muestra las negociaciones de licencia recientes – e.g., transferencia de participaciones de licencia hacia y desde otras partes
- Enlaces hacia el Registro nacional Bronnoysund (registro de sociedades)

Sin embargo, los registros corporativos existentes que se enfocan únicamente en la propiedad legal omiten relevar quién, es en realidad, el que controla y/o se beneficia de las compañías, o cómo diversos intermediarios — compañías fantasma, apoderados, personas nominadas, consejeros, etc.- se puede utilizar para ocultar a los propietarios efectivos verdaderos. La CNH debe garantizar una divulgación integral y de fácil entendimiento para el usuario con respecto a la información de propiedad legal básica sobre las compañías en el sector petrolero, pero deberá también ir más allá requiriendo a las compañías que divulguen a sus verdaderos propietarios efectivos.

Los países como el Reino Unido<sup>31</sup>, Noruega, Holanda y Ucrania tienen registros de propiedad efectiva públicos en diversas etapas de desarrollo. Muchas docenas más de países han hecho compromisos relacionados con la divulgación de propiedad efectiva<sup>32</sup>, incluyendo México. En la Cumbre Anticorrupción del Reino Unido de este año, el gobierno de México se comprometió a “explorar la interoperabilidad de diferentes bases de datos con respecto a información de contratos públicos y registros comerciales”. “Tomaremos las medidas para garantizar la transparencia de la propiedad y controlar todas las compañías involucradas en las compras de bienes y contrataciones públicas”.<sup>33</sup>

La divulgación de propiedad efectiva pública también es un requerimiento de la EITI que “aplica a la entidad o entidades corporativas que presentan su licitación, operan o invierten en activos de extracción. . . Cuando sea posible, la información de propiedad efectiva deberá incorporarse en todos los registros existentes por parte de las compañías para. . . dependencias que regulan el otorgamiento de licencia de la industria de extracción”.<sup>34</sup> Es idealmente, el alcance de las divulgaciones de propiedad efectiva también deberán cubrir a los contratistas y subcontratistas en el sector de hidrocarburos, debido a los riesgos de corrupción relacionados con dichos actores.

Un problema clave al establecer un régimen de propiedad efectiva es definir lo que constituye la propiedad efectiva. Una definición sólida: “Un propietario efectivo es una persona física que, directa o indirectamente, ejerce el control substancial sobre una compañía o tiene una participación económica substancial, o recibe un beneficio económico substancial, de dicha compañía”.

*CNH debe garantizar una divulgación integral y de fácil entendimiento para el usuario con respecto a la información de propiedad legal básica sobre las compañías en el sector petrolero, pero deberá también ir más allá requiriendo a las compañías que divulguen a sus verdaderos propietarios efectivos.*

31 <https://beta.companieshouse.gov.uk/>

32 Consulte <http://www.resourcegovernance.org/blog/who-committed-what-extractives-uk-anti-corruption-summit>

33 Commitments of the Government of Mexico to the London Anti-Corruption Summit [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522966/Mexico.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522966/Mexico.pdf)

34 Norma EITI, Disposición 2.5(c)

Esta definición se deriva del plan de acción de Estados Unidos liberado después de los principios de propiedad efectiva del G8.<sup>35</sup> Al determinar lo que constituye un control o participaciones “substantiales”, debe no existir ya sea un límite (es decir, todos los propietarios efectivos son declarados), o un límite muy bajo — no más de 5 por ciento como máximo. Con base en una definición tan sólida, un marco de divulgación de propiedad efectiva exitoso debe incluir:<sup>36</sup>

- Nombre del propietario o propietarios efectivos principales, incluyendo cualesquiera nombres alternativos que se utilizan
- Nombre y función de cualquier persona políticamente expuesta que sea un propietario efectivo, independientemente de la magnitud de su participación
- Identificar los detalles que incluyen la fecha de nacimiento, nacionalidad y números de identidad nacional
- Breve descripción de los medios de propiedad o control
- Declaración firmada de exactitud de la compañía
- Información sobre la familia corporativa (e.g., nombres de compañías que sean matrices, subsidiarias, partes relacionadas)
- Actualizaciones oportunas cuando cambie la propiedad efectiva

### 3.3 INTEGRACIÓN DE DIVULGACIONES DE TOMA DECISIÓN Y PROPIEDAD EFECTIVA

La Transparencia con respecto a los participantes tiene el potencial de tener el impacto más grande sobre la confianza del público cuando la información sobre las personas encargadas de la toma de decisiones se combina con la información sobre las participaciones comerciales y la propiedad efectiva. Las declaraciones de activos para los funcionarios de la CNH ya se hicieron públicas, pero las normas globales emergentes se refieren a que la transparencia en esta área se puede tomar mucho más allá.

Un problema que es central para las normas mundiales sobre la propiedad efectiva es asegurarse que las “personas políticamente expuestas” (PEP) — definidas por las Naciones Unidas como “personas a las que se les confían, o se les han confiado, funciones públicas prominentes, y los miembros de su familia y asociados cercanos”<sup>37</sup>— que tienen una propiedad efectiva en una compañía de extracción se divulga públicamente, independientemente del tamaño de dicha participación. Las divulgaciones se consideran críticas porque tienen un alto potencial para que una PEP tenga, o sea percibida como que tiene, la capacidad de influenciar el marco legislativo y la toma de decisiones regulatorias día a día. Por lo tanto, la CNH debe hacer que la identificación de las PEP sea parte de un marco de divulgación de propiedad efectiva.

35 Consulte <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/18/united-states-g-8-action-plan-transparency-company-ownership-and-control>

36 Consulte <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive>

37 Convención de las Naciones Unidas Anticorrupción (UNCAC), Artículo 52.

Tabla 4. Recomendaciones sobre divulgación de información relacionada con las personas encargadas de la toma de decisiones y la propiedad efectiva

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Divulgación de ministerios, miembros del parlamento y servidores públicos senior que tienen una autoridad para toma de decisión importante	Esta función aún no se ha incluido por la CNH en su sitio web.	<p>La CNH debe divulgar información sobre las personas encargadas de la toma de decisiones responsables de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar y monitorear el cumplimiento con la legislación y reglamento del sector petrolero</li> <li>• Establecer el presupuesto de las dependencias responsables por la administración del sector petrolero</li> <li>• Aprobar y monitorear el cumplimiento con los contratos/permisos del sector petrolero, incluyendo cualquier desviación importante</li> <li>• Supervisar la administración de Pemex</li> </ul> <p>Dichas divulgaciones deberán incluir la siguiente información de los servidores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargo/puesto</li> <li>• Alcance de competencia de la toma de decisiones</li> <li>• Fechas en el cargo</li> <li>• Fecha de nacimiento y/o número de ID (para distinguir entre las personas con el mismo nombre)</li> </ul>	La "Zona Pública" de la Comisión Petrolera y Gasera de British Columbia divulga los documentos de aprobación, incluyendo el nombre de la persona encargada de la toma de decisiones específica que haya sido responsable y la naturaleza de la autoridad para la toma de decisiones de dicha persona. <a href="http://www.bcogc.ca/public-zone">http://www.bcogc.ca/public-zone</a>
Divulgación de propietarios efectivos	Las declaraciones de activos existentes para los funcionarios de la CNH son un punto de partida útil.	<p>La CNH debe definir a un "propietario efectivo" como una persona física que, directa o indirectamente, ejerce el control substancial sobre una compañía o tiene un interés económico substancial, o recibe un beneficio económico substancial, de dicha compañía.</p> <p>La CNH debe requerir a las compañías que presenten sus licitaciones, operen o inviertan en el sector de hidrocarburos mexicano, así como a sus contratistas y subcontratistas, divulgar públicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El nombre del propietario o propietarios efectivos principales, incluyendo cualquier nombre alternativo utilizado</li> <li>• Nombre y función de cualquier persona políticamente expuesta que sea un propietario efectivo, independientemente del tamaño de la participación</li> <li>• Identificar los detalles incluyendo la fecha de nacimiento, nacionalidad y número de identidad nacional</li> <li>• Breve descripción de los medios de propiedad o control</li> <li>• Declaración firmada de exactitud de la compañía</li> <li>• Información sobre la familia corporativa (e.g., nombres de las compañías que sean matrices, subsidiarias, partes relacionadas)</li> <li>• Actualizaciones oportunas cuando cambie la propiedad efectiva</li> </ul>	<p>Los requerimientos de la Norma EITI sobre propiedad efectiva <a href="https://eiti.org/beneficial-ownership">https://eiti.org/beneficial-ownership</a></p> <p>Registro de propiedad efectiva del Reino Unido <a href="https://beta.companieshouse.gov.uk/">https://beta.companieshouse.gov.uk/</a></p>

## 4. Transparencia de resultados comerciales

### 4.1 INTRODUCCIÓN

Uno de los retos notables de buscar nuestra mejor práctica sobre transparencia regulatoria en el sector petrolero y gasero es que los países han adoptado una amplia variedad de modelos comerciales para los cuales es difícil hacer recomendaciones de transparencia que sean válidas en todas las situaciones. Esta sección analiza dos ejemplos de transparencia comercial<sup>38</sup>, en Noruega y Nueva Zelanda. Los dos países son ejemplos interesantes para observar: ambos tienen excelentes reputaciones por transparencia en el sector público,<sup>39</sup> ambos tienen pequeñas poblaciones pero muy grandes zonas económicas exclusivas (ZEE). Sin embargo, Noruega tiene una industria petrolera importante y una compañía petrolera de participación estatal importante, mientras que Nueva Zelanda está buscando atraer nuevas compañías para llevar a cabo actividades de exploración, y no cuenta con compañías petroleras de participación estatal, prefiriendo en cambio derivar beneficios del sector puramente a través de la tributación y regalías.

### 4.2 TRANSPARENCIAS SOBRE INVERSIÓN, PRODUCCIÓN Y RESERVAS

El mejor ejemplo de reporte de resultados comerciales básicos se puede encontrar en el servicio de “*Factpages*” de la Dirección Petrolera Noruega.<sup>40</sup> El cual es fácil de utilizar, proporciona información comercial clave sobre licencias de exploración y producción. Ya que no proporciona enlaces hacia otros reguladores (e.g., sobre aspectos ambientales, de salud y seguridad), divulga la siguiente información sobre las licencias de producción:

- Detalles de los propietarios actuales e históricos, así como operadores de la licencia
- Presentación de información de las reservas totales de petróleo y gas, incluyendo montos totales recuperados, por lo tanto montos totales y a futuro restantes
- Un resumen del proyecto básico: la licencia de producción, número, el estatus (activo o de otra naturaleza) del proyecto, de cuándo la licencia se haya otorgado y cuándo vencerá, las fechas de las fases del proyecto clave, etc.
- Detalles de los niveles históricos y futuros de inversión (reportados en millones de cronos noruegos) en la licencia
- Resúmenes de producción de campo histórica

38 Se define como los elementos fundamentales de los derechos de recursos, información de contratos/ permisos y cambios, ingresos, inversiones y datos de producción.

39 Ambos países se han clasificado en los cinco Índices de Percepciones de Corrupción Internacional de Transparencia más Importantes durante los últimos tres años.

40 [http://gis.npd.no/factmaps/html\\_20/](http://gis.npd.no/factmaps/html_20/)



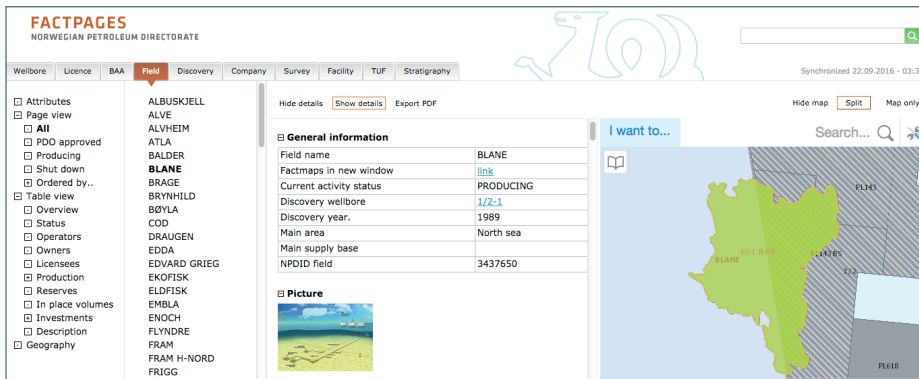


Figura 8. Factpages de la Dirección de Petróleo de Noruega

<http://factpages.npd.no/FactPages/>

### 4.3 TRANSPARENCIA DE DOCUMENTOS DE LICENCIA Y CAMBIOS

Un área que de alguna manera ha sido descuidada en la historia de la transparencia contractual es aquella que trata la forma en la que cambian los contratos y permisos con el tiempo. En muchos casos, los reguladores únicamente ponen a disposición el contrato o permiso más actual relacionado con una operación. Aunque esto es por supuesto útil, una parte normal del ciclo de vida de un permiso incluye los cambios, más comúnmente sobre su área, duración y obligaciones de programa de trabajo.

Por el lado positivo, estos cambios simplemente cuentan la historia de una compañía que trabaja a través del proceso de exploración. Conforme obtiene más información geológica, se ajustan a las áreas, tipos y calendarios de trabajo que desean llevar a cabo. Sin embargo, por el lado negativo, los cambios frecuentes para permitir que las condiciones también puedan contar una historia de especulación, los intentos para atenuar el programa de trabajo original que era parte de la licitación, o incluso señales de alteración financiera en el operador (e.g., si se demoran constantemente los compromisos con las obligaciones del programa de trabajo). Por dicho motivo, un sistema de administración de contratos/permisos verdaderamente transparente permitirá el acceso a todas las aplicaciones de cambio con el tiempo, e indicará también si un permiso está sujeto actualmente a una aplicación de cambio, para que la trayectoria completa de dicho permiso de progreso esté públicamente disponible.

Nueva Zelanda no es un productor petrolero importante y ha estado buscando incrementar la actividad de exploración petrolera y gasera en años recientes. El regulador a nivel nacional — *New Zealand Petroleum and Minerals* — proporciona una interfaz de servicio de mapeo de red relativamente sencilla de utilizar (WMS), que permite a todos los usuarios extraer información en resumen sobre los permisos (área, ubicación, operador, duración), pero también permite el acceso a la documentación de permisos detallada. Dicha documentación incluye:

- Un resumen del programa de trabajo del permiso y los compromisos que ya se han cumplido
- La notificación de si el permiso está sujeto a alguna aplicación de cambio actual
- Acceso a la documentación de permiso original, así como a todos los documentos relacionados con los cambios posteriores para que dicho permiso (estos documentos de cambio indiquen los compromisos/términos originales; lo que se ha cambiado; y cuáles son los servidores senior que han firmado de autorización dichos cambios)

*Un sistema de administración de contratos/permisos verdaderamente transparente permitirá el acceso a todas las aplicaciones de cambio con el tiempo, e indicará también si un permiso está sujeto actualmente a una aplicación de cambio.*

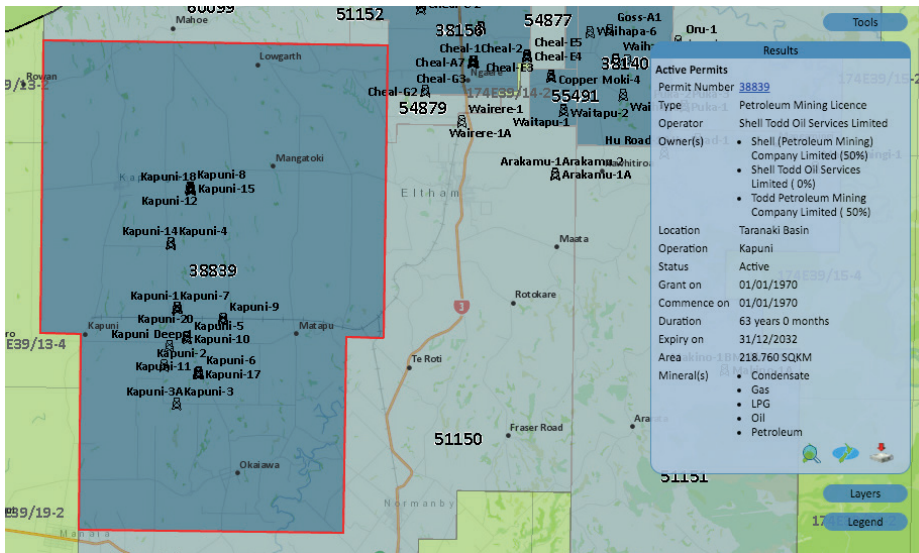


Figura 9. New Zealand Petroleum and Minerals—interfaz de servicio de mapa en red (WMS)

<http://data.nzpam.govt.nz/permitwebmaps?commodity=petroleum>

#### 4.4 CUMPLIMIENTO CON PERMISOS

El problema de transparencia de cumplimiento con contratos / licencias es muy interesante. Ya que sólo se identificó un ejemplo excelente de información de cumplimiento en tiempo real sobre reporte ambiental (consulte la sección 5), el reporte sobre el cumplimiento comercial parece ser ampliamente invisible. Los aspectos de cumplimiento comercial podrían incluir:

- Compromisos para llevar a cabo algunas cantidades de exploración (e.g., área de exploración sísmica, números de pozos perforados)
- Ejecución de presupuestos aprobados
- Porcentajes programados de producción
- Compromisos para invertir los montos convenidos en desarrollo de exploración o preproducción
- Proporcionar información geológica sobre las licencias presentadas (o áreas de la licencia) al gobierno<sup>41</sup>

Los motivos para la falta de información visible sobre las tasas de cumplimiento comerciales varían y podrían incluir:

- Una tendencia general para que los recursos regulatorios se enfocaran de principio a fin en el proceso regulatorio (otorgamiento y rechazo de solicitudes) y no en el cumplimiento<sup>42</sup>

41 La entrega de datos geológicos de actividades de exploración no exitosas al estado es un problema que ha sido muy desatendido. Una gran parte de la actividad de exploración petrolera (y la abrumante actividad de exploración de minerales mayoritarios) termina en decisiones que no desarrollarán un proyecto en una producción en la actualidad. La decisión de no movilizar la producción se verá influenciada por una amplia variedad de factores, tales como la falta de geología favorable (o un mal entendimiento de la geología presente), precios de materia prima, términos fiscales actuales, disponibilidad de financiamiento y/o socios de inversión. En estas circunstancias, el rendimiento más valioso para el estado no es financiero, sino los datos geológicos que el gobierno puede obtener con el tiempo y utilizar para atraer a los inversionistas. El valor de estos datos es inmerso y aún así no está claro cómo los reguladores vigilantes en diversos países están garantizando que todos los datos se les presenten en su totalidad y en un formato útil.

42 Un excelente resumen de algunos de los problemas y tensiones que enfrentan los reguladores al solicitar las aprobaciones y monitoreo (aunque en el sector minero) se pueda encontrar en Erin Smith and Peter Rosenblum. *Enforcing the rules – government and citizen oversight of mining* (Revenue Watch Institute, 2011).

- Que se trate el incumplimiento a través de una aplicación para cambiar los términos originales del contrato/licencia
- El incumplimiento sostenido que se esté tratando a través de la presentación voluntaria del contrato/permiso, y en el punto en el tiempo en el que el contrato o la licencia sean retirados del acceso al público o que puedan visualizarlos
- Los reguladores podrían no desear publicitar las acciones de cumplimiento por temor a disuadir inversiones futuras
- Un temor de riesgo legal – es decir, que los reguladores no deseen publicitar el incumplimiento antes de que una compañía haya agotado todos sus derechos de apelación.

El Regulador de Energía de Alberta cubre los aspectos de incumplimiento comercial en su “tablero de mandos de cumplimiento” general (que se analiza a mayor detalle en la sección 5), que incluye notas de cuándo los tenedores de los permisos han violado las condiciones del permiso tales como exceso de producción o incumplimiento en el pago de tarifas específicas.<sup>43</sup>

#### 4.5 COMPRAS A PROVEEDORES

La lección clara y obvia de los escándalos continuos con respecto a Petrobras<sup>44</sup> y los reguladores gubernamentales, así como los políticos responsables por la supervisión de sus operaciones es que la confianza del público en todo lo referente se ha socavado no sólo por la omisión con respecto a transparencia en los contratos o incluso en los flujos fiscales, sino por la compras de bienes y servicios por parte de la compañía involucrada.

Mientras que algunas compañías podrían argumentar que su práctica de compras no es una preocupación del público, el hecho de que dicha compra se pueda utilizar (como en el caso de Petrobras) para beneficiar a los políticos que a su vez puedan influenciar la forma en la que dichas compañías están reguladas y hacerlo responsable es un problema importante. E incluso si los contratos por bienes y servicios no se utilizan para beneficiar de manera ilegal a los políticos y reguladores, el escrutinio y transparencia del regulador de dichos procesos es esencial para garantizar que los países reciban un rendimiento financiero justo por los recursos extraídos. Por ejemplo, las compañías pueden utilizar una compra selectiva para exagerar el costo de desarrollo de un proyecto y reducir el rendimiento del mismo.

El Estándar de Datos de Contratación Abierta (EDCA), producida por la Alianza de Contrataciones Abiertas (OCP, por sus siglas en inglés),<sup>45</sup> brinda una manera útil de pensar a través de las diferentes etapas de las compras del proyecto y detalla el tipo de información que debe divulgarse. Esto se muestra en la Figura 10. Esta información deberá complementarse con información sobre cómo funciona el sistema de compras y quién está involucrado en la administración del mismo. Un alto nivel de información sobre los resultados del proceso de compras podría, por ejemplo, parecer transparente superficialmente, pero si se utilizara un proceso de compras altamente selectivo y limitado para reducir el posible campo de licitantes, entonces una transparencia clave fallida permanecerá.

*El hecho de que dicha compra se pueda utilizar para beneficiar a los políticos que a su vez puedan influenciar la forma en la que dichas compañías están reguladas y hacerlo responsable es un problema importante.*

43 <http://www1.aer.ca/compliancedashboard/enforcement.html>

44 David Segal, “Petrobras Oil Scandal Leaves Brazilians Lamenting a Lost Dream,” New York Times, 7 de agosto de 2015. Accedido el 18 de septiembre de 2016, <http://nyti.ms/1KV3nBW>

45 Consulte <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>



Figura 10. Estándar de datos de contratación abierta

[http://standard.open-contracting.org/latest/es/getting\\_started/contracting\\_process/](http://standard.open-contracting.org/latest/es/getting_started/contracting_process/)

Algunas EPE han tomado medidas positivas significativas en la implementación de prácticas sólidas y transparentes de compras a proveedores.<sup>46</sup> La ley de Pemex permite diversas medidas relacionadas con la transparencia en lo relacionado con las compras, incluyendo testigos independientes de procesos de compras, publicación de información sobre procesos de compras y los requerimientos de suministros para implementar los programas de ética e integridad corporativas.<sup>47</sup>

#### 4.6 TRANSPARENCIA DE INGRESOS Y BENEFICIOS

Ya existe asesoría y orientación considerable sobre las mejores prácticas con respecto a la transparencia de ingresos y beneficios de las industrias de extracción — principalmente de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Un número cada vez mayor de países de la OCDE actualmente ya son miembros de la EITI, incluyendo Alemania, Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos. Australia y Francia se espera que se unan en la iniciativa en un futuro cercano.

En el contexto de este informe, los programas clave para considerar respecto a la transparencia de ingresos y beneficios son:

Unir e integrar la información de ingresos y beneficios con los sistemas gubernamentales centrales — es decir, las personas deben poder acceder a la información de manera sencilla

Hacer que la información sea tan relevante como sea posible para los usuarios — esto incluye desglosar los pagos y los flujos de beneficios a los niveles del gobierno que sean lo más cercano a los ciudadanos

Asegurarse que las divulgaciones capturen no sólo el impuesto “ganador” [*big ticket*] y las cifras de regalías, sino también los flujos de beneficios más pequeños que sean lo más visibles e importantes para las comunidades locales — el 2 por ciento que se paga a un consejo local se desembolsa en proyectos en áreas que presentan proyectos de extracción con frecuencia es tan relevante para crear confianza como el 50 por ciento que se paga en el fondo consolidado nacional para uso en todos los aspectos del sector público

Ir más allá de la conciliación de los pagos de una compañía contra los recibos gubernamentales haciendo también la divulgación (y tratando) todas las discrepancias entre lo que debería haberse pagado de acuerdo a la ley y/o términos contractuales y los pagos reales

46 E.g., Statoil at <http://www.statoil.com/en/ouoperations/procurement/pages/default.aspx>

47 De Moran, C.A. y Carvallo, A., 'El Régimen de Contratación de Pemex Después de la Reforma Energética en *Inteligencia del Derecho en Materia de Petróleo, Gas y Energía*, Vol.14, Versión 1, Marzo de 2016, páginas 16-17.

El programa de la EITI de EE.UU.<sup>48</sup> en algunas formas es limitado — sólo tiene capturada información de extracción que se ubique costa afuera o en terrenos federales — pero ha hecho una gran labor al hacer que esa información sea accesible y se pueda buscar en comparación con la mayoría de los países de la EITI (en los que la información generalmente se presenta como documentos PDF independientes). La información se separa a un nivel estatal y de país, muestra las distribuciones de los impuestos federales a varias de las demás dependencias y proporciona información económica más amplia tal como el número de trabajos en la industria en cada área.

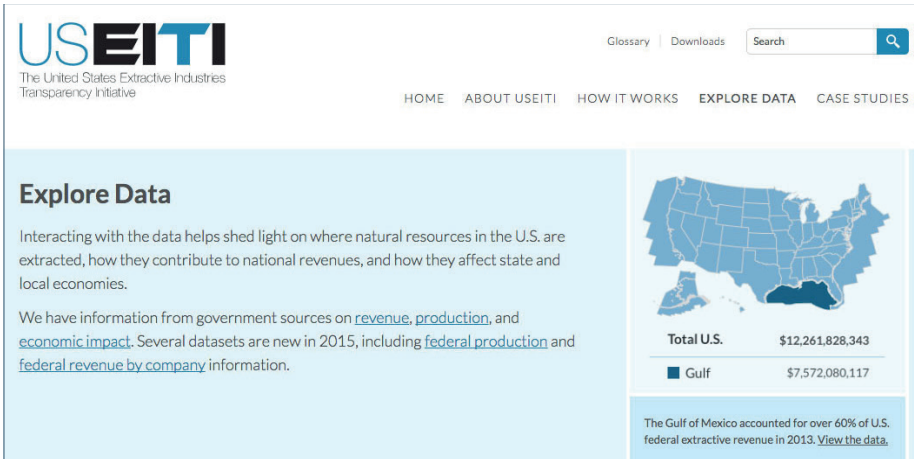


Figura 11. Portal web de la EITI de EE.UU.

<https://useiti.doi.gov/explore/>

Tabla 5. Recomendaciones sobre transparencia de resultados comerciales

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Información sobre inversiones, producción y reservas	La página de la CNH ( <a href="http://www.cnh.gob.mx/contratos/pag-rondas/index.html#">http://www.cnh.gob.mx/contratos/pag-rondas/index.html#</a> ) ya muestra una estructura similar a Factpages de Noruega para los contratos más recientes firmados con compañías privadas, aunque en la mayoría de los casos la información aún no se produce.	Para los contratos, la CNH debe completar consistentemente la información con respecto a los tamaños de campos, reservas, inversiones, exploración y producción.  Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que hace para los contratos con respecto a los tamaños de campo, reservas, inversiones, exploración y producción.  Esta información deberá actualizarse regularmente.	Factpages de Noruega - <a href="http://factpages.npd.no/factpages/">http://factpages.npd.no/factpages/</a> proporciona excelente información sobre contratos/licencias, compañías, operadores, con detalles adicionales sobre los campos de producción. Proporciona información sobre las inversiones históricas y planeadas totales, los estados de reservas así como las declaraciones de qué tanto se ha producido hasta el momento.
Documentación de contrato/licencias/permisos así como cambios	La página de la CNH tiene un marcador en su sistema de monitoreo de contratos para "Seguimiento documental" a través de la información que aún no está disponible.	La CNH debe proporcionar información no sólo sobre el estado actual de los contratos/permisos/asignaciones, sino también sobre los cambios históricos, y mostrar cómo se ha desarrollado una operación (o no) con el tiempo.	Los mapas en red de Permisos de Petróleo y Minerales de Nueva Zelanda proporcionan enlaces a través de todos los documentos permitidos y cambios. <a href="http://data.nzpam.govt.nz/permitwebmaps?commodity=petroleum">http://data.nzpam.govt.nz/permitwebmaps?commodity=petroleum</a>

48 Consulte <https://useiti.doi.gov/>

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Cumplimiento con permisos	La página de monitoreo de contratos de la CNH incluye un marcador para omisiones en el incumplimiento de contratos bajo "indicadores de exploración", aunque la información aún no esté disponible.	<p>La función de cumplimiento con contratos de la CNH debe incluir un tablero de mandos de cumplimiento de fácil entendimiento para los usuarios que estén más preocupados para obtener información sobre las omisiones en cuanto a cumplimiento de la compañía.</p> <p>El tablero de mandos debe incluir aspectos comerciales (e.g., omisión para pagar las cuotas de permisos), aspectos de cumplimiento ambiental (e.g., derrames de hidrocarburos) o aspectos sociales.</p> <p>El tablero de mandos debe incluir el cumplimiento de asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex.</p>	El Tablero de mandos de Cumplimiento del Regulador de Energía de Alberta proporciona un portal en tiempo real de incidentes, investigaciones posteriores y cumplimiento así como acciones de cumplimiento - <a href="http://www1.aer.ca/compliancedashboard/index.html">http://www1.aer.ca/compliancedashboard/index.html</a>
Compras a proveedores	La página de monitoreo de contratos de la CNH explica las reglas con respecto a la compra de bienes y servicios por parte de contratistas privados.	<p>La CNH debe divulgar información sobre los contratos (y subcontratos) principales para los bienes y servicios adquiridos por las compañías de extracción, identificando para cada tenedor del permiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los proveedores involucrados en el proyecto que recibirán los contratos con un porcentaje mayor a aquél del total de las erogaciones del proyecto</li> <li>• Todos los subcontratistas que cumplan con el mismo límite</li> <li>• Proporcionar información básica – el nombre de la compañía, propiedad efectiva, ubicación de los negocios, número de empleados, etc.</li> </ul> <p>Esta información también deberá proporcionarse para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex.</p>	<p>Se identificó que no es la mejor práctica en la industria petrolera, aunque el Estándar de Datos de Contratación Abierta (ODCS) es un punto de partida útil (<a href="http://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process/">http://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process/</a>)</p> <p>Analizando más a fondo: considerar la divulgación de información básica (compañía, propiedad efectiva, duración de contrato) para todos los contratos y subcontratos con un valor mayor al 1% del total de erogaciones de permisos anuales en cierto año. Estableciendo un límite porcentual hará posible identificar todas las compañías principales que estén trabajando (y por lo tanto beneficiándose de) un permiso, sin hacer necesariamente que la persona se involucre con términos contractuales o montos.</p>
Ingresos y beneficios	Hay muy pocos datos limitados sobre los pagos de impuestos por parte de las compañías, en la sección de "estadísticas" del sitio web de la CNH.	<p>La CNH debe integrar la información de monitoreo de contratos con las divulgaciones de pagos a nivel contrato integradas en los sistemas gubernamentales, no en informes independientes – en vigor, integrando lo que serían los datos de la EITI en su sistema de divulgación de monitoreo de contratos. Por ejemplo, se debe agregar un sexto renglón en la página de "seguimiento", con todos los pagos hechos de este proyecto a diferentes dependencias gubernamentales.</p> <p>La CNH debe hacer los datos de pagos relevantes y sencillos de explorar como una unidad local tan geográfica o de organización interna como sea posible.</p>	<p>No existen mejores prácticas aún en la unión de las divulgaciones de información regulatoria y de pagos.</p> <p>Mejores prácticas sobre la interfaz del usuario – portal de datos de la EITI de EE.UU. (<a href="https://useiti.doi.gov/explore/">https://useiti.doi.gov/explore/</a>)</p>

## 5. Transparencia de resultados ambientales y sociales

### 5.1 REGLAMENTO AMBIENTAL Y SOCIAL – DIVERSIDAD DENTRO DE LA DIVERSIDAD

El rango de aspectos ambientales y sociales que abarcan los contratos petroleros y de gas no se encuentra, como es debido, bajo la jurisdicción de los reguladores del petróleo y el gas, específicamente en países de la OCDE y en grandes economías emergentes. En estos países, la responsabilidad del monitoreo y cumplimiento de las cláusulas contractuales ambientales y sociales, los compromisos y cumplimiento con los marcos jurídicos y normativos nacionales frecuentemente se comparten entre diversas dependencias gubernamentales.

Esto significa que en la práctica ninguna dependencia individual tendrá la supervisión del rango de aspectos ambientales o sociales relacionados con un proyecto de petróleo y gas. Por ejemplo, en Perú, hay siete dependencias regulatorias responsables de diferentes aspectos ambientales relevantes para un proyecto de industrias de extracción, tales como agua, uso de energía, desechos, áreas protegidas, entre otros.<sup>49</sup> Cada una de estas dependencias requerirá diferentes datos e información de los operadores. Cada dependencia tendrá sus propias prácticas de divulgación, límites de capacidad y presupuestos, así como sus acciones serán determinadas ampliamente por el ministerio frente al cual sean responsables. Este escenario de “diversidad dentro de la diversidad” presenta retos principales a la transparencia de los resultados ambientales y sociales. Esta multiplicidad de jugadores requerirá un alto grado de coordinación entre las dependencias y ocultará la coherencia y calidad de la información ante los ojos de mayores audiencias.<sup>50</sup>

Como se sugirió en la introducción, tener una plétora de dependencias involucradas en la supervisión de un sólo proyecto — mientras que los países frecuentemente prefieren buscar desarrollar inspecciones y balances regulatorios — puede provocar confusión en el público sobre la dependencia que sea responsable. Debido a las diversas sensibilidades relacionadas con los aspectos ambientales y sociales de un proyecto petrolero y de gas, la omisión a divulgar información regularmente y en una forma en la que se traten las cuestiones clave para poblaciones locales y nacionales podría conllevar a la pérdida de la confianza del público en el sector en su totalidad y en la forma en la que se esté regulando<sup>51</sup>, y a nivel de compromiso y responsabilidad que pueda contribuir al cumplimiento óptimo en cuestión ambiental y social.

La coordinación entre muchas dependencias es una labor compleja pero necesaria. No obstante, este informe recomienda que el regulador de petróleo y gas asuma una

*Este informe recomienda que el regulador de petróleo y gas asuma una función de liderazgo para coordinar la divulgación de información y transparencia en todas las dependencias y departamentos gubernamentales.*

49 Las dependencias son: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería—Osinermin; Instituto Geológico Minero y Metalúrgico—Ingemmet; Autoridad Nacional del Agua—ANA; Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles—SENACE; Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental—OEFA; Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña—INAIGEM; y Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas—Sernanp.

50 Dos personas entrevistadas del sector privado mencionaron que la información solicitada por los reguladores ambientales en Azerbaiyán y Perú fue, desde su punto de vista, demasiado general (o inconclusa) para llevar a cabo cualquier evaluación útil del cumplimiento ambiental y social de un proyecto.

51 Las personas entrevistadas reportaron que la ‘politización’ de la regulación social ambiental, particularmente en los países en desarrollo, podría constituir un desafío significativo para las prácticas de transparencia. Por ejemplo, citaron casos en los que los directivos de la dependencia utilizan su función como reguladores para tener visibilidad para efectos electorales, a menudo haciendo mal uso de la información o seleccionando algunos casos sobre otros.

función de liderazgo para coordinar la divulgación de información y transparencia en todas las dependencias y departamentos gubernamentales. Esto podría requerir el apoyo del Ministro o de los ministerios que tengan una participación en los aspectos sociales y ambientales del sector petrolero y gasero, tal como los ministerios del medio ambiente, de desarrollo local, de género, educación y transportación, entre otros.

## 5.2 ¿CÓMO SE VERÍA LA MEJOR DIVULGACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL MUNDO?

Reconocer los desafíos involucrados en la obtención de información ambiental y social y coordinar las actualizaciones regulares con todos los reguladores involucrados en un proyecto de petróleo y gas, la siguiente recopilación de información ambiental y social puede verse como la “norma de oro” que proporcionará el mejor sistema del mundo de divulgación regulatoria:

Tabla 6. Recomendaciones sobre la mejor divulgación ambiental en el mundo

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Publicación de evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y planes de manejo ambiental (EMP) para todos los proyectos de petróleo y gas	La página de la CNH tiene un marcador en su sistema de monitoreo de contratos para “Indicadores ambientales” y “línea base ambiental”, pero aún no lo ha completado.	Para los contratos, la CNH debe incluir consistentemente la publicación de evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y los planes de manejo ambiental (EMP) para todos los proyectos de petróleo y gas.  Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que para los contratos con respecto a las EIA y EMP.	Sernageomin, el regulador minero de Chile, proporciona una explicación minuciosa del marco jurídico, su responsabilidad con respecto a las EIA y el número de EIA verificadas cada año, ( <a href="http://www.sernageomin.cl/ambiental-seia.php">http://www.sernageomin.cl/ambiental-seia.php</a> .) Proporcionan un enlace hacia el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) donde los usuarios pueden encontrar todas las EIA, EMP, correspondencia relacionada haciendo una búsqueda para un proyecto ( <a href="http://seia.sea.gob.cl/">http://seia.sea.gob.cl/</a> )
Información regularmente actualizada que muestra la forma en la que se están implementando los planes	La página de la CNH tiene un marcador en su sistema de monitoreo de contratos para “indicadores ambientales” y “línea base ambiental”, pero aún no ha sido completado.	Para los contratos, la CNH debe incluir consistentemente información actualizada que muestre la forma en la que estas EIA y EMP están siendo implementadas  Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que para los contratos con respecto al monitoreo de EIA y EMP.	No se encontraron ejemplos de mejores prácticas. Ya que las SEIA de Chile proporcionan información integral, fácil de encontrar, de manera oportuna, está diseñada para los usuarios familiarizados con el ciclo de vida de un proyecto específico. Las personas que no tengan conocimiento de los hitos de proyectos claves y periodos no podrán sentir que la información está actualizada de manera regular, o que pueden seguir la implementación de los EMP. Los reguladores podrían ofrecer un documento de descripción general que explique las estrategias, planes e hitos ambientales clave del proyecto, y asegurar que se actualice trimestralmente o cada semestre.
Enlaces hacia resultados de monitoreo ambiental o monitoreo reciente	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	Para todos los contratos y asignaciones, la CNH debe incluir la información de monitoreo ambiental en tiempo real o los resultados de monitoreo recientes en una forma que sea sencilla para los usuarios.	Land, Air, Water Aotearoa (LAWA) en Nueva Zelanda ( <a href="http://www.lawa.org.nz/">http://www.lawa.org.nz/</a> ) es una asociación entre 16 consejos regionales y unitarios de Nueva Zelanda, el Ministerio para el Medio Ambiente, universidades y terceros. Está diseñada para ayudar a las comunidades a tener acceso a datos sobre su medio ambiente local, incluyendo datos sobre calidad del agua, cantidad de agua, playas y lagos, así como datos en tiempo real. El sitio es atractivo, fácil de usar y útil tanto para novatos como expertos. Una forma para reportar observaciones está disponible.
Información regularmente actualizada sobre los incidentes y la forma en la que se están manejando	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	La función de cumplimiento de contratos de la CNH debe incluir un tablero de mandos de cumplimiento en tiempo real de fácil entendimiento para el usuario incluyendo aspectos de cumplimiento ambiental (por ejemplo derrames de hidrocarburos).	El Regulador de Energía de Alberta (AER) tiene una página en su sitio web que proporciona información sobre recientes incendios en Fort McMurray y su impacto en las minas de arenas petrolíferas ( <a href="http://aer.ca/about-aer/media-centre/announcements/fort-mcmurray-wildfire-2016">http://aer.ca/about-aer/media-centre/announcements/fort-mcmurray-wildfire-2016</a> .) La página proporciona resúmenes semanales de actividades que lleva a cabo el Equipo de Recuperación de AER, el estatus de las instalaciones principales, una explicación clara de sus responsabilidades como regulador así como su información de contacto.



Tabla 7. Recomendaciones sobre la mejor divulgación en el mundo de aspectos sociales

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Evaluaciones de impacto social (SIA) y planes de administración para todos los proyectos petroleros y gaseros	La página de la CNH tiene un marcador en su sistema de monitoreo de contratos para "línea base social" pero aún no ha sido completada.	Para los contratos, la CNH debe incluir las SIA finales, planes de manejo social e informes de implementación, así como los documentos de descripción general que puedan proporcionar un resumen simple de los compromisos de la compañía, aspectos clave e hitos.  Para las asignaciones y asociaciones en participación detentadas por Pemex, la CNH debe requerir el mismo nivel de información que para los contratos con respecto a los aspectos sociales.	No se encontraron ejemplos de mejores prácticas. El Consejo del Distrito Hauraki de Nueva Zelanda proporciona documentos PDF de SIA, planes de manejo social e informes anuales contra las SIA. ( <a href="http://www.hauraki-dc.govt.nz/our-district/mining/licences">http://www.hauraki-dc.govt.nz/our-district/mining/licences</a> .) También incluye informes trimestrales sobre ruido, vibración y quejas recibidas.
Reportes de todas las dependencias gubernamentales relevantes que monitorean cualquier aspecto de cumplimiento social	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	La CNH debe incluir una "página de inicio" consolidada para los informes de todas las dependencias gubernamentales responsables del monitoreo de cualquier aspecto de cumplimiento social relacionado con una operación. Cuando esta operación está disponible, la información sobre los resultados sociales regionales y locales podría ser útil. Estos podrían incluir informes de cumplimiento de ministerios nacionales (e.g., planeación social, género, poblaciones vulnerables, educación, salud) y gobiernos regionales y locales de áreas en las que se llevan a cabo proyectos petroleros y gaseros.	No se encontraron ejemplos de mejores prácticas.
Enlaces a informes de compañías e información de contacto para cuestiones de seguimiento	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	El sitio web de la CNH debe proporcionar enlaces a los informes de la compañía e información de contacto sobre aspectos sociales para todas las asignaciones y contratos.	No se encontraron ejemplos de mejores prácticas que proporcionen enlaces hacia informes de compañías.
Contratos de desarrollo comunitario entre compañías y comunidades locales que se incluyen en los contratos	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	La CNH debe incluir mecanismos establecidos para interacción, toma de decisiones y resolución de controversias convenidas en los contratos y asignaciones. También debe incluir resúmenes de discusiones con la comunidad que formen parte de las negociaciones de contratos, específicamente si éstas no se incluyen en los contratos finales, así como el resultado de discusiones mantenida durante las etapas de exploración y prospección. <sup>53</sup>	No se encontraron ejemplos de mejores prácticas.  La ANH de Colombia ha desarrollado infográficos que resumen las consultas entre las comunidades. <sup>54</sup>
Información sobre disturbios comunitarios y conflictos relacionados con operaciones petroleras y gaseras	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	La función de cumplimiento de contratos de la CNH debe incluir un tablero de mandos de cumplimiento en tiempo real de fácil entendimiento para el usuario incluyendo cumplimiento social, disturbios comunitarios y conflictos relacionados con operaciones petroleras y gaseras.	La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de Perú, una dependencia establecida para encargarse de los procesos de diálogo para el desarrollo sustentable, publica datos sobre el número de conflictos existentes relacionados con los proyectos petroleros y gaseros (desglosados por región y por si están funcionando en la prevención o manejo de conflictos). Ya que su sitio web no ofrece información específica por proyecto, los informes anuales proporcionan información regional, incluyendo los costos generales del proyecto y el número y ubicaciones de las reuniones sostenidas con las comunidades. Publican informes mensuales útiles (Willaqnik) que incluyen detalles adicionales de las actividades por región, así como las actualizaciones para una lista de conflictos existentes, ( <a href="http://onds.pcm.gob.pe/">http://onds.pcm.gob.pe/</a> )

5253

52 Las expectativas de la comunidad a menudo se establecen en estas discusiones tempranas y las expectativas no cumplidas pueden resultar en controversias y conflictos. Sin embargo, la información sobre lo que se obtiene durante los primeros encuentros entre las comunidades, las compañías y los funcionarios gubernamentales sobre un proyecto específico muy rara vez está disponible. Los autores sugieren que las tensiones en la comunidad no siempre pueden escalarse si está disponible información confiable desde el inicio de un proyecto. Esto evitaría escenarios de "mi palabra contra la tuya", que a menudo resultan en años de litigio, conflictos y pérdidas, específicamente para comunidades, pero en algunos casos también para las compañías

53 Esto se puede encontrar en <http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/Documents/L%C3%ADnea%20de%20base%20PBC.pdf>, páginas 47 a 49.

Esta revisión de la transparencia por parte de los reguladores de información ambiental y social mostró una tendencia principal hacia la información sobre el medio ambiente. La información integral unida sobre aspectos sociales, tales como los programas de desarrollo comunitario, el impacto de proyectos en las comunidades, disturbios comunitarios y conflictos, y salud y seguridad de la comunidad, no había sido puesta a disposición por ningún regulador petrolero y gasero. Como se indica en la Tabla 7, los Consejos del Distrito de Hauraki en Nueva Zelanda, una institución gubernamental local, publica documentos PDF de las SIA y los informes de implementación.

Este informe recomienda que los procesos internacionales tales como la Asociación de Gobierno Abierto (OGP) motive a los gobiernos a divulgar información relacionada con el desempeño y los resultados sociales de una forma fácil de entender para el usuario, en una forma intuitiva a través de sus portales de transparencia y dependencias regulatorias. La Apertura de las OGP en el Grupo de Trabajo de Recursos Naturales se enfoca en la divulgación de contratos, propiedad efectiva y datos e información ambientales. La información y datos sobre los aspectos sociales de las operaciones petroleras y gaseras aparentemente no es una prioridad actual.<sup>54</sup>

Además de los ejemplos en las Tablas 6 y 7, los siguientes párrafos describen algunos ejemplos de buenas prácticas por parte de los reguladores en todo el mundo relacionados con el manejo de problemas ambientales y sociales en el sector petrolero y gasero, y en la minería. Los primeros dos casos ofrecen ejemplos de proporcionar información unida, fácil de entender para el usuario. Los últimos dos casos no son necesariamente de ‘norma de oro’, sino que proporcionan un punto de partida que puede crearse por otros.

El Tablero de mandos de Cumplimiento del Regulador de Energía de Alberta<sup>55</sup> proporciona información en tiempo real sobre el cumplimiento ambiental, incluyendo información sobre incidentes, investigaciones y cumplimiento eventual así como acciones de cumplimiento.




Figura 12. Tablero de mandos de cumplimiento del Regulador de Energía de Alberta

<http://www1.aer.ca/compliancedashboard/index.html>

*Data last updated 9/21/2016, 6:19:09 PM Mountain Time*

Copy to clipboard Print Save

Show  entries Search:

Reference No.	Incident Date	Company	Location	Operation Type	Product	Status
 20162762	2016-09-20	Cenovus Energy Inc.	Medicine Hat (27 km N)	Pipeline	Gas Production (Raw)	No emergency phase.
 20162764	2016-09-20	Goldenkey Oil Inc.	Eaglesham (5 km SW)	Well	Crude Oil	No emergency phase.
Notification Date: 2016-09-20 Volume: 0.1 or less m <sup>3</sup> Summary: Release of crude oil due to an issue on a well. Well was shut in, Cleanup is underway and no reported impacts to a waterbody or wildlife						
 20162746	2016-09-18	Keit Exploration Ltd.	Valhalla Centre (15 km NW)	Well	Crude Oil	No emergency phase.

54 <http://www.opengovpartnership.org/groups/naturalresources#sthash.5BxW3vj.dpuf>

55 <http://www1.aer.ca/compliancedashboard/index.html>

Debido a la complejidad del número de reguladores, licencias, permisos y resultados de monitoreo en juego sobre una operación particular, la misión de transparencia a menudo se deja en manos de aquéllos más cercanos a las operaciones reales, incluso si tienen los niveles menores de poder. En este ejemplo tomado del Consejo del Distrito de Hauraki en Nueva Zelanda (el nivel más bajo de organización interna) ha tratado de reunir toda la información, con un enfoque específico en información ambiental y social relacionada con las operaciones de minería en su área. La sección “aspectos de minería” de este sitio web incluyen:

- Las licencias de minería emitidas por el regulador nacional (comercial)
- Enlaces hacia el regulador nacional
- Uso de tierra y permisos ambientales y planes de administración
- Datos de monitoreo ambiental
- Planes de impacto social y datos de monitoreo
- Información sobre quejas recibidas sobre operaciones de minería

La información se presenta de manera sencilla — principalmente como enlaces hacia documentos PDF — pero no reúne múltiples áreas de impactos y no lo hace de manera oportuna — mucha de la presentación de la información se lleva a cabo sobre una base mensual o trimestral.

**Mining Issues**

---

**Current Consents, Licenses and Management Plans**

Includes the mining consents and licenses that are currently approved and operational in Waihi. Also available are the key management plans.  
View the Current Consents, Licenses, Management Plans ([our-district/mining/licences](http://our-district/mining/licences))

---

**Monitoring Data**

Monitoring information is available on noise, vibration and complaints; stopes, seismic and rock movement; and the location of underground workings.  
View the Monitoring Reports ([our-district/mining/monitoring](http://our-district/mining/monitoring))

---

**Mining Permits for Exploration**

Mining permits for mineral exploration are dealt with by the Ministry of Economic Development and all records relating to current mining permits are held on its website. Visit the Ministry of Economic Development (<http://www.nzpam.govt.nz/cms/minerals>) website.

---

**Waihi Community Forum**

The Forum is responsible for administering parts of Newmont’s resource consent as described in condition 61 (relating to property purchases). On top of this there are some voluntary arrangements that the Forum administer for Newmont including a community grant.

The Waihi Community Forum was set up in 2012 in response to a voluntary policy offered by Newmont in response to the communities requests to respond to the adverse effects of its proposals for mining beneath Waihi East. Since then the policy under which the Forum was established has been revoked and the Forums roles have changed as described above.

Figura 13. Publicación del consejo del distrito de Hauraki en Nueva Zelanda de información relevante unida localmente.

[www.hauraki-dc.govt.nz/our-district/mining/](http://www.hauraki-dc.govt.nz/our-district/mining/)

Los últimos dos ejemplos no son de mejores prácticas en el mundo, pero dan luz sobre iniciativas que tienen como objetivo acabar con algunos de los desafíos sociales y ambientales que existen en los países en desarrollo proporcionando información y orientación que aclare las funciones y responsabilidades. Los países de la OCDE no siempre logran altas marcas en este aspecto, sino la fortaleza de sus instituciones y sus niveles más altos de alfabetización y afluencia tienden a evitar que descendan a situaciones de degradación ambiental importante y conflictos, que pudiese ocurrir en los países en desarrollo.

Garantizar resultados positivos a nivel social y ambiental en los países no pertenecientes a la OCDE es, en la mayoría de los casos, un compromiso más difícil dada la

falta de instituciones sólidas, los bajos niveles de desarrollo humano y otros aspectos. En cierta medida, la información y orientación proporcionada por un regulador petrolero y gasero en estos países necesita hacer más que unir información; a menudo tiene que puentear las brechas de la información principal que dejan instituciones menos efectivas que debieron haber creado concientización entre los ciudadanos y expectativas de, por ejemplo, la función de un regulador. También tienen que navegar a través de altos niveles de desconfianza en instituciones públicas debido a una falta histórica de gobierno en muchas regiones productoras de petróleo y gas. Los siguientes ejemplos muestran intentos al integrar información y proporcionar orientación que pudiese constituir la base de estrategias de divulgación relevantes por país.

La agencia reguladora de petróleo y gas de Brasil (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis [ANP]) se estableció con el objetivo de proteger el medio ambiente, respaldar la conservación de energía y promover las mejores prácticas de protección ambiental en actividades de comercialización (downstream).<sup>56</sup> A pesar de que el sitio web de la ANP no proporciona información detallada sobre aspectos ambientales y sociales en proyectos específicos de petróleo y gas en Brasil, sí proporciona información clara sobre las obligaciones ambientales de los operadores en Brasil.<sup>57</sup>

La información disponible incluye lineamientos para exploración, producción y transportación de petróleo y gas en la región del Amazonas; el Plan de Contingencia Nacional más reciente para tratar accidentes y desastres naturales; el contexto más amplio de la ley ambiental brasileña; y otros recursos que aclaran lo que se espera de los operadores, y por lo tanto también pueden ayudar a los consumidores de la información a entender las obligaciones de las compañías. La ANP también proporciona una guía útil para la comunicación de incidentes. La guía incluye claras definiciones sobre los incidentes que necesitan reportarse, qué tipo de información se necesita, cómo necesita compartirse y con qué frecuencia.



Figura 14. Portal de la agencia reguladora de petróleo y gas brasileña <http://www.anp.gov.br/?id=558>

La ANH, el regulador del sector de hidrocarburos de Colombia, ha desarrollado y publicado el Anexo F, un anexo para todos los contratos petroleros y gaseros, que trate específicamente los términos y condiciones para los programas que beneficien a las

56 El mandato ambiental de la ANP se estableció por la ley federal de Brasil (Lei Federal) n° 9478.

57 <http://www.anp.gov.br/?id=558>

comunidades locales en el contexto de proyectos de petróleo y gas. El anexo describe los pasos específicos que las compañías deben seguir, los calendarios de cumplimiento y requerimientos de presentación de la información. Ya que la información sobre la implementación de este anexo aún no está disponible para cualesquiera contratos, la estructura del anexo podría ayudar a organizar la divulgación de la información recibida para permitir a los consumidores de la información monitorear el progreso y el cumplimiento, en forma tal que puedan seguirse de manera sencilla por el público y los grupos interesados. Debido a la falta general de mejores prácticas en la divulgación de información social, este ejemplo pudiese ser un punto de partida útil para los países con poblaciones que tienen altas expectativas de resultados sociales y económicos positivos en cuanto a proyectos de petróleo y gas, y los bajos niveles existentes de desarrollo local.

Además, la ANH y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas han elaborado una guía de nueve pasos interactiva para ayudar a las compañías a desarrollar programas sociales en las comunidades más pobres de Colombia. La guía reúne todos los requerimientos regulatorios para las inversiones sociales y problemas sociales relacionados con las operaciones de las compañías a nivel comunidad, y los conecta a las mejores prácticas sobre el manejo de problemas sociales en las industrias de extracción y hacia información específica sobre los problemas sociales que probablemente emergerán en comunidades pobres. Los problemas abarcados incluyen participación y consulta de la comunidad, consentimiento previo informado, problemas de los pueblos indígenas, derechos humanos, entre otros problemas. La guía se complementa con materiales multimedia dirigidos a las comunidades para permitirles informarse de mejor forma sobre las obligaciones sociales de las compañías de petróleo y gas que operan en sus alrededores. La estructura de la guía podría convertirse en una ruta de divulgación para la información sobre la implementación de aspectos sociales de un contrato de petróleo y gas.

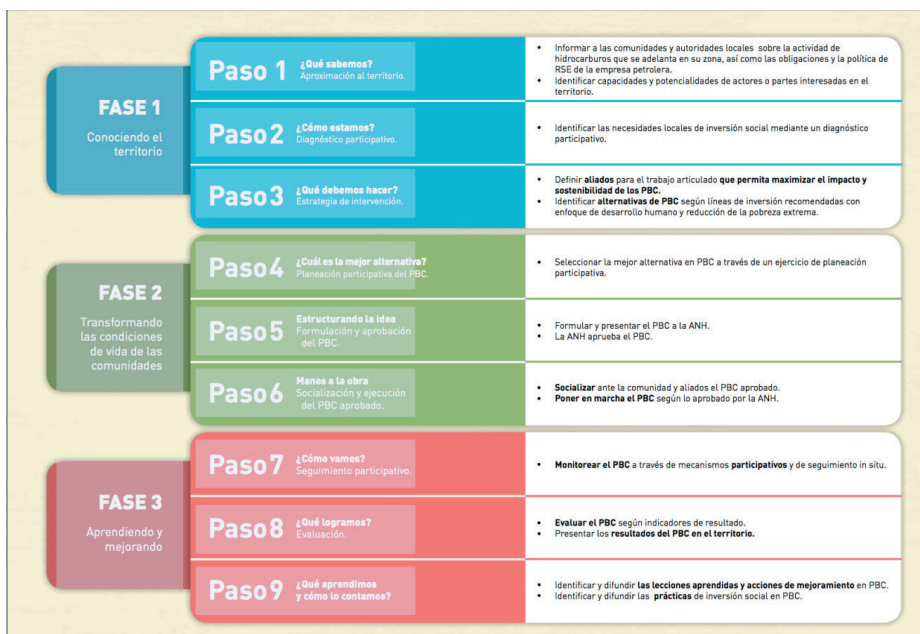


Figura 15. Guía interactiva de nueve pasos de la ANH y del PNUD para ayudar a las compañías a desarrollar programas sociales

<http://www.anh.gov.co/pnud/>

### 5.3 SUBCONTRATACIÓN Y CUMPLIMIENTO AMBIENTAL Y SOCIAL

La complejidad en las cadenas de contratación en la industria petrolera y gasífera constituyen un desafío adicional para la transparencia de resultados ambientales y sociales. Un informe por parte del Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo determinó que por lo menos el 70 por ciento de un proyecto típico

de petróleo o gas se contrata de prestadores de servicios de menor perfil y sus subcontratistas. Muchos de estos subcontratos se adjudican a compañías especializadas que tienen ingresos por investigación global y anuales que ascienden a US\$15 mil millones hasta US\$20 mil millones al año.<sup>58</sup> Ya que el potencial para corrupción en las cadenas de adquisición que se analizaron antes en la sección 4.5, la transparencia en la subcontratación también ayuda a garantizar buen desempeño ambiental y social, y por lo tanto evita potencialmente que sucedan desastres importantes.<sup>59</sup>

Divulgar los acuerdos de sub-contratación puede ayudar a las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y al público a tener conocimiento de la información ambiental y social crucial, que pudiese incrementar la responsabilidad de las dependencias gubernamentales (y las compañías) para cumplir con sus compromisos y garantizar un buen desempeño. Este informe sugiere que la CNH evalúe la posibilidad de poner la información a disposición del público con respecto a los contratos entre los operadores y sus contratistas, así como entre los contratistas y sus subcontratistas. Dada la sensibilidad de problemas ambientales y sociales, la Tabla 8 proporciona algunas sugerencias de información que podría extraerse de estos contratos para garantizar una transparencia relevante:

Tabla 8. Recomendaciones sobre divulgación de información relacionada con riesgos ambientales y sociales en la cadena de contratación

Tipo de información	Logros de la CNH	Recomendaciones	Ejemplos
Riesgo de incidentes ambientales o sociales (e.g., derrames de petróleo, fallas mecánicas, disturbios comunitarios, desastres naturales)	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	La CNH debe divulgar, por cada contrato y asignación: Detalles de las funciones y responsabilidades de los contratistas y sus subcontratistas para cada incidente potencial Detalles del responsable de la unidad del operador de asegurarse que los contratistas y subcontratistas cumplan con sus obligaciones contractuales en caso de un incidente (e.g., asuntos referentes con la adquisición, contenido local, salud, seguridad y medio ambiente, asuntos externos) En caso de que ocurriera un incidente, los detalles de las actividades que lleven a cabo los contratistas y subcontratistas y la forma en que se coordinan con las propias acciones de los operadores, con las actualizaciones contra los hitos clave dependiendo del incidente	Aún no existen mejores prácticas.
Riesgo de desempeño social y ambiental deficiente por parte de los subcontratistas	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	La CNH debe divulgar, por cada contrato y asignación: Detalles de las acciones que lleve a cabo el operador en caso de un desempeño deficiente por parte del contratista y/o sus subcontratistas La lista de capacitación relevante que reciban los contratistas y subcontratistas. Información sobre las consultas y contrataciones con comunidades locales que se lleven a cabo por los contratistas y los subcontratistas Detalles de mecanismos de retroalimentación para las comunidades y la sociedad civil para reportar el cumplimiento por parte de los contratistas y subcontratistas, independientemente de si los operadores los proporcionan o no	Aún no existen mejores prácticas.
Riesgo de que se baje la exigencia de las normas sociales y ambientales cuando disminuyen los precios	La CNH no ha incluido esta función aún en su sitio web.	Los presupuestos que muestran la implementación de los planes de manejo ambiental y social durante todo el ciclo del proyecto. Sub-presupuestos asignados a actividades que serán administradas por los contratistas y subcontratistas que tengan un impacto importante en los resultados ambientales y sociales, con actualizaciones contra las erogaciones de manera anual.	Aún no existen mejores prácticas.

58 Emma Wilson and Judy Kuszewski. *Shared value, shared responsibility: a new approach to managing contracting chains in the oil and gas sector* (IIED, Londres, 2011).

59 Probablemente el ejemplo de más alto perfil de un desastre ambiental vinculado a fallas en la cadena de sub-contratación es el derrame BP de petróleo en 2010 en el Golfo de México.

La búsqueda no arrojó a un sólo regulador que proporcionara este nivel de información sobre los subcontratistas incluidos por los operadores de proyectos de petróleo y gas.<sup>60</sup> A falta de ejemplos de mejores prácticas de clase mundial, los reguladores deben prestar gran atención a las responsabilidades ambientales y sociales en toda la cadena de contratación. Además de que se espera que los operadores garanticen el cumplimiento contractual, los reguladores deben motivar a las compañías a utilizar herramientas promocionales “más suaves” para crear una cultura de responsabilidad compartida sobre los resultados ambientales y sociales entre los operadores, los contratistas y subcontratistas así como las comunidades locales.<sup>61</sup>

Durante la Conferencia Mundial de la EITI celebrada en Lima en febrero de 2016, las organizaciones de la sociedad civil pidieron que la norma EITI incluyera un requerimiento para información socio-ambiental de las compañías.<sup>62</sup> El objetivo principal de esta divulgación sería permitir la toma de decisiones sobre un marco de desarrollo sustentable, incluyendo cambio climático.

El empuje por parte de las organizaciones de la sociedad civil para incluir la información socio-ambiental en la presentación de la información de la EITI también fue respaldado por el hecho de que una docena o un número similar de países de la EITI ya están haciendo divulgaciones ambientales en su presentación de información.

Se lanzó un informe<sup>63</sup> en la Conferencia Mundial de la EITI describiendo los tipos de información que podrían ayudar a incrementar la responsabilidad que conlleve a resultados mejorados a nivel social y ambiental. Los ejemplos incluyen pagos que surjan del cumplimiento con las obligaciones socio-ambientales, tales como el desarrollo e implementación de las evaluaciones de impacto social y ambiental; pagos hechos o destinados para recuperación ambiental; sanciones ambientales; y gastos incurridos en respuesta a las necesidades de la comunidad, que no son obligaciones legales. Este nivel de divulgación también podría conllevar a mayor transparencia sobre las funciones y responsabilidades de los subcontratistas. Los reguladores que elijan promover estas prácticas de transparencia podrían estarse adelantando a la curva cumpliendo anticipativamente con las obligaciones prospecto de la EITI.

*A falta de ejemplos de mejores prácticas de clase mundial, los reguladores deben prestar gran atención a las responsabilidades ambientales y sociales en toda la cadena de contratación.*

60 El regulador de Colombia, la ANH, proporciona una lista completa de sus propios contratistas, incluyendo nombres, responsabilidades, honorarios, duración del contrato e información de contacto de cada contratista.

61 Wilson and Kuszewski. Shared value, shared responsibility.

62 <http://www.publishwhatyoupay.org/pwyp-resources/towards-social-environmental-transparency/>.

63 Tatiana Alfonso Sierra, Towards socio-environmental transparency. Analysis of EITI processes in Latin America and the Caribbean: Lessons and Proposals (Latin American Civil Society Network of Extractive Industries, Lima, 2016).

## 6. Accesibilidad y utilidad

La imperativa necesidad de la divulgación de contratos transparentes es bien conocida y articulada. De hecho, existe una cantidad importante de información y recursos sobre el *por qué*, en incluso *qué*, divulgar pero se dice relativamente poco sobre cómo hacerlo. La evaluación de NRG1 con respecto al estado actual de juego resalta la necesidad de buscar tanto la accesibilidad como el uso de la información divulgada por los reguladores en todos los elementos de una cartera nacional de proyectos de petróleo y gas, inversiones y activos geológicos. La accesibilidad necesita entenderse en su sentido más amplio: cómo y dónde está disponible la información, así como el grado al cual es integral y relevante para toda la gama de consumidores de información.

Este informe está dirigido a motivar a los reguladores a ver las prácticas de transparencia como herramientas para lograr resultados, obtener un cumplimiento social y ambiental mejorado o una disminución en la corrupción, o algo más. Empoderar a las personas como consumidores que pueden dedicarse a los datos y eventualmente exigir mayor responsabilidad es imperativo. En consecuencia, su experiencia en el uso e interacción con la información llega a ser el primer paso de “hágalo o déjelo”. Éste también es el caso para información de “intermediarios” tales como organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Esta sección trata con la “experiencia del usuario” y recopila algunas consideraciones para un sistema que sea el mejor en el mundo de transparencia, que pudiese priorizar la “travesía” de los consumidores de información garantizando que sea intuitiva, atractiva y confiable. Las siguientes observaciones y recomendaciones se basan ampliamente en la experiencia de navegar en sitios web de reguladores durante el curso de este proyecto de investigación, así como algunas “sugerencias” de mejores prácticas de organizaciones que trabajan en la divulgación de datos.

*Este informe está dirigido a motivar a los reguladores a ver las prácticas de transparencia como herramientas para lograr resultados, obtener un cumplimiento social y ambiental mejorado o una disminución en la corrupción.*

### 6.1 TECNOLOGÍA

Es necesaria la debida consideración en el diseño de la plataforma en la que se ofrezca la información, incluyendo su estabilidad y confiabilidad. Algunos enlaces en los sitios web de reguladores no están activos o tienen mala operación que puede colapsar los exploradores de usuarios al tratar de descargar informes o acceder a información. Otro aspecto que debe considerarse es la facilidad con la que puede descargarse dicha información, así como la compatibilidad de las descargas con software comúnmente utilizado. La mayoría de los datos se ofrecen en Microsoft Excel y PDF, que se utilizan ampliamente, pero simples instrucciones o guías para descargar datos, específicamente para conservar el formato, podría ayudar en el manejo y análisis de datos con mayor facilidad.

Las aplicaciones cada vez son más utilizadas por los reguladores y pueden presentar información en un formato innovador y dedicado. Pueden permitir a los usuarios interactuar con los datos y sacar sus propias conclusiones sobre el sector o sobre un proyecto específico. Sin embargo, los problemas con la estabilidad persisten. Por ejemplo, los autores no pudieron utilizar aplicaciones de dos países (Noruega y Ghana) en las plataformas que no eran de Apple, lo que pudiese indicar la necesidad de realización de pruebas adicionales de usuario. De igual forma, la interfaz de las aplicaciones sobre las que se hicieron encuestas requiere un conocimiento preciso de lo que cada quien desea encontrar. Mientras que las aplicaciones por las que se hicieron encuestas se prestaban para uso de exploración de datos, no proporcionan ni sugieren



ninguna narrativa general sobre los tipos de cuestiones que los datos podrían ayudar a responder.

Otro hallazgo interesante se relacionaba con el gran número de sitios web de reguladores en los países de la OCDE en los que la información únicamente estaba disponible siguiendo un proceso de registro/aprobación. Los motivos por los que los reguladores generalmente requieren dicho proceso de registro son los siguientes:

- El sistema catastral es parte del mismo sistema a través del cual las compañías presentan los informes de actividad (e.g., presentación de información contra los requerimientos del programa de trabajo; presentación de datos geológicos; presentación de informes anuales) al regulador.
- Los reguladores desean capturar información sobre quién está teniendo acceso y utilizando su información.

Los reguladores de mejores prácticas harán para los miembros del público que sea muy sencillo acceder a dicha información regulatoria en la medida de lo posible sin requerir un proceso de registro o aprobación previo, que pudiese dar la impresión de secrecía o falta de disponibilidad para compartir información que debe ser legítimamente del dominio público.

*Los reguladores de mejores prácticas harán para los miembros del público que sea muy sencillo acceder a dicha información regulatoria en la medida de lo posible sin requerir un proceso de registro o aprobación previo.*

## 6.2 FORMATO DE DATOS

Una plataforma de fácil entendimiento para el usuario debe ir acompañada de una atención a publicar los datos en un “formato de datos abiertos” que permite a los investigadores y a otros usuarios sofisticados descargar información masiva y llevar a cabo grandes investigaciones de datos. Para maximizar su utilidad, los datos deben liberarse en formatos que puedan leerse electrónicamente (tales como CSV) y el gobierno deberá proporcionar una Interfaz de Programación de Aplicación (API) para los datos. Las diversas oportunidades para acceder a los datos permitirá a los usuarios descargar datos y analizar o visualizarlos en formas que la agencia podría no haber anticipado.

Los participantes en la organización interna de recursos clave, tales como el Banco Mundial<sup>64</sup>, la Alianza de Contrataciones Abiertas (OCP)<sup>65</sup> y NRGi, han estado observando los aspectos de manejo de datos en el contexto de divulgación, informado parcialmente por las buenas prácticas para publicar datos en la red establecidas por el movimiento de datos abiertos.<sup>66</sup> La Tabla 9 resume las prácticas desarrolladas, defendidos o utilizados por estas organizaciones que podrían ayudar a los reguladores en la divulgación de grandes archivos de datos. Tenga en cuenta que estas recomendaciones se basan en formatos que se pueden leer electrónicamente. No incluyen archivos PDF, que actualmente tienden a utilizarse ampliamente en los sitios del regulador y de otros gobiernos.

64 Consulte la sección 3 en Martin Lokanc. *Options for Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) data reporting and access: the good, the better and the best.* (Washington D.C., Grupo del Banco Mundial 2016). <http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/02/25942297/options-extractive-industries-transparency-initiative-eiti-data-reporting-access-good-better-best>

65 El Estándar de Datos de Contratación Abierta (EDCA) de la OCP ofrece una importante orientación sobre el manejo de datos grandes, incluyendo un modelo de cinco niveles que ayuda a los implementadores a buscar, de manera incremental, un enfoque de 5 estrellas. Consulte: <http://standard.open-contracting.org/latest/en/implementation/hosting/>

66 Consulte los Datos en la sección de Mejores Prácticas en la Red sobre publicación digital <https://www.w3.org/TR/dwbp/>

Tabla 9. Recomendaciones de mejores prácticas para manejo de grandes datos

Tema	Recomendación	Organización
Formato de archivos de datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicar datos que se puedan leer electrónicamente que puedan buscarse y filtrarse de manera más sencilla, tales como JavaScript Object Notation (JSON)</li> <li>Incluir herramientas genéricas que puedan convertir JSON en, por ejemplo, estructuras de CSV planas para producir tablas sencillas</li> </ul>	Estándar de Datos de Contratación Abierta (EDCA)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilizar un formato que sea de amplio uso y sencillo/gratuito de acceder, tales como Extensible Mark-up Language (XML), Extensible Business Reporting Language (XBRL) y JSON</li> </ul>	Banco Mundial
Descargas	Utilizar descargas masivas que empaqueten múltiples documentos y registros en uno o más archivos para que los usuarios los descarguen e importen en herramientas locales	EDCA
Tamaño	Descargas masivas: <ul style="list-style-type: none"> <li>Los paquetes de datos sin comprimir no deberán exceder 1 GB</li> <li>Los paquetes de datos comprimidos no deberán exceder 10 MB</li> </ul>	EDCA
CMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar los sistemas de administración de contenido para publicar, editar, eliminar y mantener datos</li> <li>Una opción es CKAN, que es una fuente abierta y gratuita utilizada por IATI y el Gobierno del Reino Unido pero requiere codificación para utilizarse con documentos XML/XBRL</li> <li>Como opción, el portal de datos abiertos Socrata ha sido desarrollado específicamente para el manejo de datos gubernamentales, pero únicamente está disponible con una cuota</li> </ul>	Banco Mundial
Segmentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si el tamaño del archivo es mayor a los recomendados anteriormente, considere las formas de dividir los datos</li> <li>Una opción es segmentarlo por 'fecha de liberación', es decir, toda la información de cierto día, mes o año está disponible en el mismo archivo</li> <li>Como opción, el segmento por 'identificador de procesos de contratación' colocado junto con toda la información relacionada con cierto contrato</li> </ul>	EDCA
Compresión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprimir datos para ahorrar espacio en el disco y banda ancha</li> <li>Los paquetes de datos deberán estar comprimidos como archivos zip</li> </ul>	EDCA
Metadatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir los datos publicados, el editor, el identificador de recursos uniforme (URI) para acceder al archivo y autorizar los detalles del mismo</li> </ul>	EDCA
Múltiples aportadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Fundación de Desarrollo de Ingresos está desarrollando RDx, un formato de fuente abierta para transferencia de datos relacionados con ingresos, pagos, etc.</li> <li>Una buena opción para un sistema de integración que podría unir corrientes de datos diferidos, (tales como licencia e ingreso) dentro del mismo sistema</li> <li>Esto permitiría a los diferentes departamentos gubernamentales intercambiar información sobre una diversa gama de categorías (fiscal, producción, exportaciones) vinculados, en un lugar, para una sola entidad, tales como una compañía petrolera y gasera</li> <li>La capacitación y costos siguen siendo un problema este sistema</li> </ul>	Banco Mundial

Por último, es importante señalar que ninguno de los sitios web de los reguladores que revisamos proporciona información sobre opciones para consumidores de información que no tienen acceso a tecnologías en línea o digitales.

### 6.3 LENGUAJE SENCILLO

Un desafío clave en la significativa transparencia de contratos, como se indicó anteriormente, es el grado al cual la información proporcionada es inteligible, útil y relevante para los consumidores de información. El lenguaje en el sector petrolero y gasífero puede ser altamente técnico, y los contratos, por definición, incluirán terminología y sintaxis Legal. Ya que algunos documentos técnicos y legales podrían necesitar el uso del lenguaje complejo, los reguladores deben vigilar de cerca el lenguaje que se está convirtiendo en una barrera para la transparencia. De igual forma, la comunidad de transparencia a menudo utiliza un tipo específico de jerga, que puede también llegar a ser paradójicamente una barrera para la transparencia.

En el mundo de habla inglesa, las peticiones para el uso del lenguaje sencillo han sido más exitosas que en otras regiones. En Estados Unidos, la Ley de Redacción Sencilla de 2010 requiere a las dependencias federales escribir “comunicados

*Ya que algunos documentos técnicos y legales podrían necesitar el uso del lenguaje complejo, los reguladores deben vigilar de cerca el lenguaje que se está convirtiendo en una barrera para la transparencia.*

gubernamentales claros que el público pueda entender y utilizar”. La ley está relacionada con el propósito de transparencia y gobierno abierto de la administración actual. En el Reino Unido, el gobierno requiere que todo el contenido publicado sobre el URL gov.uk se apegue a estrictos lineamientos del uso del lenguaje sencillo.

La transición hacia el lenguaje sencillo en el sector petrolero y gasero no es fácil, pero es posible. El sitio web CommonGround de New South Wales, que se mencionó anteriormente en la introducción 1, es un ejemplo excelente de un regulador utilizando lenguaje sencillo para explicar procesos complejos relacionados con las actividades de minería y producción. Otro ejemplo útil es una publicación de OpenOil, *Contratos en Materia de Petróleo: Cómo Leer y Entenderlos*.<sup>67</sup> Aunque un poco largo, este documento explica en un lenguaje claro el ciclo de vida de los proyectos relacionados con el petróleo y el gas, y ayuda a los lectores a entender los términos legales y técnicos relacionados con los contratos y con el desarrollo de un proyecto. La publicación fue escrita en cinco días, como resultado de un proceso llamado *book sprint* (completar un proceso con manera colaborativa), que une a expertos y usuarios clave por un periodo breve que muestra que la “traducción” de contratos en materia de petróleo y gas en idioma sencillo no necesita ser un proceso largo y desgastante.<sup>68</sup> Por último, el uso del lenguaje simple también puede ayudar a tener la atención de audiencias jóvenes. La ANH de Colombia incluso tiene un sitio web que explica el sector petrolero y gasero a los niños a través de historias y juegos.<sup>69</sup>

Por supuesto que habrá casos en los que el lenguaje técnico y legal será necesario. En estos casos, las taxonomías estandarizadas podrían ayudar a los reguladores, así como los departamentos y dependencias gubernamentales, compañías, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, alinear su entendimiento de la forma en la que se refieren a los conceptos y elementos clave de los contratos de petróleo y gas. Organizaciones multilaterales y ONG internacionales han reunido la experiencia internacional para producir taxonomías estandarizadas para los productos básicos (incluyendo petróleo y gas), tipos de documentos, e información de la compañía y datos analizados así como otras prácticas de divulgación. Los mejores reguladores en el mundo tendrían como objetivo utilizar estas taxonomías en la medida máxima posible para garantizar consistencia del lenguaje entre las organizaciones.

Además, un mejor regulador en el mundo consideraría los niveles de alfabetización de sus poblaciones y produciría información que pudiese ser accesible para todos. Cuando esto no sea posible, deberá motivar a las organizaciones a proporcionar información a las comunidades con bajos niveles de alfabetización, y a producir materiales sencillos de leer, altamente visuales que puedan compartirse de manera más amplia en el sitio web del regulador y a través de organizaciones gubernamentales y de comunidades locales. Por ejemplo, el sitio web del Regulador de Energía de Alberta (AER) exhibe una breve animación protagonizada por “Keith y Rita” que proporciona una explicación simple del trabajo y los objetivos del AER.

67 OpenOil. *Oil Contracts: How to Read and Understand Them* (2012). 224 p. <http://openoil.net/understanding-oil-contracts/>

68 A pesar de demostrar que es posible producir materiales útiles en un breve periodo, el lenguaje de los productos del book sprint generalmente no es de una calidad que pudiese ser suficiente para que un gobierno regulador lo publique.

69 <http://www.anh.gov.co/ninos/>



Figura 17. Explicación simple del regulador de energía de Alberta de su trabajo y objetivos

<https://www.aer.ca/>

<https://www.youtube.com/user/ABEnergyRegulator>

Otro ejemplo interesante es una caricatura que desarrolló una ONG ambiental peruana como parte de una campaña que respalda un proyecto de ley que de promulgarse crearía una agencia nacional de transparencia y acceso a la información. Su redacción y formatos son adecuados para las comunidades y explica exitosamente el por qué la transparencia y el acceso a la información sean importantes (en este caso) para los resultados ambientales.



Figura 18. Ejemplo de campaña de fácil entendimiento para el usuario para transparencia

<http://dar.org.pe/archivos/docs/Historieta-7.jpg>

Para los reguladores, las compañías y otros especialistas en el sector estos ejemplos pueden parecer superficiales y simplicistas, pero se tiene que recordar que la abrumadora mayoría del público encuentra la industria desconcertantemente compleja.

## 6.4 ACTUALIDAD

La actualidad de las publicaciones y sus actualizaciones son esenciales. La mejor práctica de transparencia en el mundo sería publicar de inmediato después de haber tomado una decisión de otorgamiento de licencia, o cuando se firma un contrato, ya que asesorar a los consumidores de la información con dicha información adicional y de fácil entendimiento para el usuario seguirá durante una etapa posterior.

Al igual que con cualquier sistema, se requerirá tiempo y refuerzo continuo para que los consumidores de la información entiendan y confíen en un sistema transparente de divulgación en el sector petrolero y gasero. La actualidad puede ser de gran ayuda en este proceso. Por ejemplo, sería importante incluir un periodo detallado para futuras publicaciones y para otros productos y materiales, así como los siguientes pasos en los procesos regulatorios con respecto a un contrato o un proyecto. Será igualmente importante, si no es que más, seguir fielmente el periodo para crear confianza en el sistema de divulgación del regulador. Las personas entrevistadas, particularmente en países en desarrollo, notaron que las iniciativas de transparencia empiezan con “gran pompa y solemnidad” y crea expectativas, pero “tan pronto como bajan los precios, de igual forma lo hace la información”. Pocas cosas son más dañinas para la credibilidad de un sitio web o un sistema de información que tener información irrelevante o no actualizada. De igual forma, una plataforma en línea se puede diseñar para utilizar tecnologías de punta, e incluso se pueden basar en una amplia consulta y realización de pruebas de la experiencia del usuario, pero para el momento en que ya esté operativa e incluya información útil, la plataforma tecnológica podría estar obsoleta, o no ser compatible con nuevos dispositivos.

La presentación oportuna de información sobre incidentes es una forma que se ha intentado y ha probado ser importante para la credibilidad. Los incidentes tienden a causar caos y múltiples rumores. Implementar un plan de comunicaciones efectivo en caso de crisis puede ayudar a los reguladores a proporcionar información confiable a los ciudadanos y organizaciones correspondientes que, específicamente en un momento de confusión, pueden dejar una impresión positiva y duradera para los usuarios y que compartan de mayor forma su experiencia.

*Implementar un plan de comunicaciones efectivo en caso de crisis puede ayudar a los reguladores a proporcionar información confiable a los ciudadanos que pueden dejar una impresión positiva y duradera para los usuarios y que compartan de mayor forma su experiencia.*

## 6.5 RETROALIMENTACIÓN

Las mejores prácticas en la presentación de datos y en la comunicación con consumidores de la información no son estáticas. El acceso a la tecnología varía ampliamente y nuevas tecnologías están emergiendo de manera constante, posiblemente requiriendo diferentes formatos o plataformas de datos. El ciclo de vida de un proyecto relacionado con el petróleo y gas también puede cambiar la atención de un aspecto de una operación (e.g., uso de suelo) a otro (e.g., regalías) de los consumidores de información. Un constante involucramiento con los usuarios, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanos, así como gobiernos y compañías, así como la recepción de su retroalimentación, es esencial para garantizar que la información se pueda utilizar, que responda a las necesidades y preocupaciones de los usuarios y que continúe haciéndolo durante el ciclo de vida de un proyecto de petróleo y gas.

Algunos mecanismos de retroalimentación existentes en los sitios de los reguladores incluyen líneas de ayuda gratuitas para preguntas y comentarios, nombres e información de contacto de funcionarios de transparencia responsables de la divulgación, y formatos en línea. Más allá de estos importantes mecanismos reactivos, sería útil incluir encuestas rápidas y sencillas después de las descargas, o después de visitar el sitio o ver un video. La retroalimentación de la comunidad es muy importante también. La discusión de la utilidad y “sencillo entendimiento para el usuario” de la información podría ser parte de las consultas formales con la comunidad, o recopilarse a través de participantes de la sociedad civil.

Tabla 10. Desarrollo de mejores prácticas en información de fácil entendimiento para el usuario

Evitar	Ejemplo de mejores prácticas
<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ Registro del usuario para iniciar sesión o acceder a datos, enlaces fallidos, demasiado texto, archivos PDF sin introducción</li> </ul>	<p>New Zealand's Land, Air, Water Aotearoa (LAWA)  <a href="http://www.lawa.org.nz/">http://www.lawa.org.nz/</a></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ Jerga legal, jerga de transparencia y políticas</li> </ul>	<p>Publicación de Contratos de Petróleo de OpenOil: Cómo Leer y Entenderlos. (<a href="http://openoil.net/understanding-oil-contracts/">http://openoil.net/understanding-oil-contracts/</a>)</p> <p>Sitio web CommonGround de New South Wales, (<a href="http://commonground.nsw.gov.au">http://commonground.nsw.gov.au</a>)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ Descargar documentos es información sin fechas</li> <li>✘ Documentos o páginas que tengan más de un año de antigüedad</li> <li>✘ Ignorar que los incidentes requieren actualizaciones más frecuentes e información de contacto</li> </ul>	<p>Página del Regulador de Energía de Alberta sobre la administración de incendios recientes en Fort McMurray (<a href="http://aer.ca/about-aer/media-centre/announcements/fort-mcmurray-wildfire-2016">http://aer.ca/about-aer/media-centre/announcements/fort-mcmurray-wildfire-2016</a>)</p>

A la NRGi le gustaría agradecer a Gabriela Flores Zavala y a Sefton Darby, cuya investigación contribuyó ampliamente a este informe.



Natural  
Resource  
Governance  
Institute

Oil, gas and mining for development