



## A dos años de la campaña #DiscloseTheDeal (Publiquen el Acuerdo) de PLQP

### Compartiendo experiencias y lecciones

A finales de 2020, Publiquen lo que Pagan (PLQP) lanzó la campaña global [#DiscloseTheDeal](#) (Publiquen el Acuerdo) para promover la transparencia de contratos en el sector del petróleo, el gas y la minería. Desde entonces, **28 coaliciones nacionales** se han involucrado en la campaña con varios objetivos para mejorar la publicación de contratos de las industrias extractivas a nivel nacional. Tras dos años desde el inicio de la campaña, PLQP organizó **un taller de aprendizaje colectivo** sobre los logros y esfuerzos de incidencia realizados para lograr la publicación de los contratos. El taller se celebró durante la Conferencia Global de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en Dakar, Senegal, en junio de 2023.

El taller buscó **compartir estrategias de éxito** desarrolladas por algunas coaliciones para **ayudar** a las demás a encontrar soluciones para desafíos similares, a través de las presentaciones de participantes de **Ucrania, México, Indonesia y Mali**. Con anterioridad a la celebración del taller también se recopilaron las experiencias de **Mongolia y Túnez**.

Este informe resume las principales conclusiones de cada intervención y presenta algunas lecciones. Asimismo, en las páginas 11 y 12 se presentan las **tendencias generales**.

## UCRANIA

### Lo que consiguieron

**El 16 de diciembre de 2021, el Parlamento ucraniano aprobó una de las leyes más progresistas sobre transparencia en los sectores del petróleo, el gas y la minería, que incluyó la obligación de publicar todos los contratos de estos sectores extractivos.**

### Cómo lo lograron

- La sociedad civil elaboró una propuesta de legislación e incidieron para que las y los parlamentarios la adoptaran.
  - La sociedad civil fue *proactiva* en la elaboración de una propuesta de un texto, en lugar de *reactiva* ante una propuesta ya existente. Por el contrario, fueron las empresas y otros actores opositores al texto quienes tuvieron que reaccionar. La coalición pudo hacerlo gracias al apoyo que recibió de OSF y su subsidiaria local (*International Renaissance Foundation*), lo que les permitió contratar a un abogado para redactar la propuesta de ley.
- EITI constituyó un importante foro para obtener el apoyo de otros actores. No obstante, la baja participación de las empresas y la rotación continua de los gobiernos y los ministros fueron un desafío.
  - La sociedad civil tuvo que ser creativa para generar confianza y mantener la participación de las empresas. Por ejemplo, apoyaron a las empresas del Grupo Multi Partícipe (GMP) de EITI a obtener la simplificación y digitalización de sus obligaciones de generación de informes.
  - Dado que la representación del gobierno cambiaba de forma continua, la sociedad civil tuvo que ejercer de "memoria institucional" del proceso EITI.
- La sociedad civil también consiguió el apoyo de la Comisión Europea y de otros aliados internacionales de Ucrania con respecto a la ley de transparencia, lo que resultó muy valioso.

### Lo que aprendieron

- La construcción de confianza con otros actores y tomadores de decisión es clave y no es un proceso que se dé de la noche a la mañana. Desde este

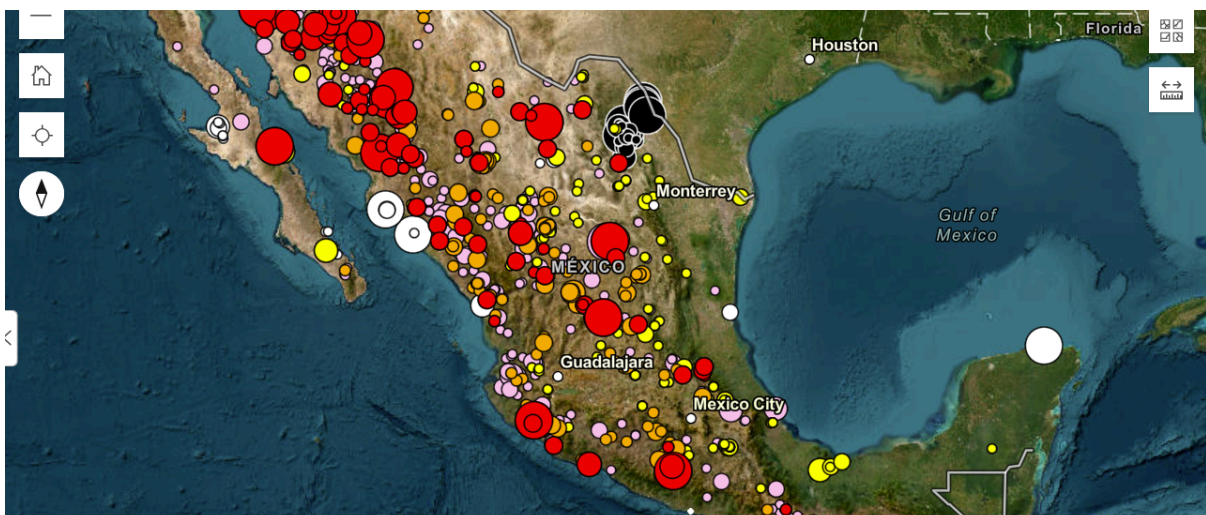
punto de vista, resulta importante participar de manera activa en un foro multi partícipe, como EITI. Llevó casi 10 años generar confianza entre los diferentes actores que participan en EITI.

- o Desde esta perspectiva, resulta clave encontrar elementos en la implementación de EITI que no solamente apoyen a las comunidades locales, sino que también faciliten la vida a las empresas.
- Este tipo de incidencia lleva *tiempo*: tomó 4 años adoptar esta legislación.
- Lo ideal es que la sociedad civil esté activa desde el principio de la elaboración de la ley, siempre que sea posible, redactándola conjuntamente o enviando un texto que se pueda adoptar tal como se presenta. Esto obliga a potenciales oponentes a ser *reactivos* y sugerir cambios a lo que ya se ha puesto sobre la mesa.
  - o Si no fuera posible aprobar una legislación entera a la vez, lo mejor entonces es "ir por partes". Trabajar en la adopción de medidas clave, paso a paso.
- Consulta los folletos de los que dispone la coalición sobre sus [Recomendaciones para nuevos miembros de EITI sobre publicación de contratos](#) y [Cómo la sociedad civil puede liderar el cambio](#) para más detalles sobre las lecciones aprendidas a lo largo de esta experiencia.

## MÉXICO

### Lo que consiguieron

CartoCrítica desarrolló un [mapa online](#) que integra información disponible públicamente sobre las minas en México a nivel proyecto.



- Es el primer mapa y base de datos *a nivel de proyecto* en México, en donde las bases de datos gubernamentales ya existentes contienen información a nivel concesión o licencia. Pero la realidad es que varias concesiones pueden ser parte de un único proyecto. El resultado era que, más allá de estar técnicamente disponible online, la información no permitía monitorear los proyectos mineros y responder a preguntas simples como: ¿En dónde están las minas? ¿Quién las opera? ¿Están activas? Los datos también estaban dispersos en varias bases de datos y bajo varias empresas y nombres de proyecto.
- Este mapa ha servido ya para informar mejor y promover debates basados en datos con tomadoras y tomadores de decisión en materia ambiental, y ha sido una referencia para promover recientes mejoras a la Ley Minera en materia de agua, medio ambiente y residuos.

## Cómo lo lograron

- A pesar de que la sociedad civil estaba activa y obtuvo compromisos a través de varias iniciativas multi partícipes, incluyendo EITI y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), el progreso real fue muy desalentador. Además, ambas opciones quedaron anuladas cuando México quedó fuera de EITI en 2022 y la sociedad civil se retiró de OGP en 2023.<sup>1</sup>
  - Ante este contexto, CartoCrítica decidió *crear su propia herramienta y espacio de incidencia* demostrando que lo que llevaban tanto tiempo pidiendo era *posible* y necesario.
- La estrategia de CartoCrítica fue socavar los argumentos de gobierno y empresas sobre “no tenemos la información”, “no puede publicarse por motivos de seguridad nacional”, “ésta es información comercial secreta”, “no tenemos los recursos”, etc.
  - A pesar de un presupuesto limitado, el equipo de CartoCrítica filtró y analizó más de 100.000 registros de 11 fuentes gubernamentales (así como fuentes académicas y sus propios datos) y ubicó 857 minas operativas. Para las 249 minas de metales, el mapa también incluye datos de requisitos medioambientales, tales como si hubo una evaluación de impacto ambiental, si la empresa solicitó un permiso para utilizar agua, si se declararon elementos contaminantes, etc.
  - Parte del trabajo corrió por cuenta de un algoritmo para ayudar a identificar el emplazamiento de las minas, a pesar de que no era 100% fiable.
- El mapa es una herramienta de incidencia de CartoCrítica, en particular para destacar áreas de interés como las regiones medioambientalmente sensibles o las comunidades que sufren el impacto de la actividad minera. Es más fácil saber en dónde mirar y qué proyectos despiertan un interés especial.

---

<sup>1</sup> Ambos problemas tuvieron su origen en una falta de progreso en la gobernanza del sector y ataques contra la sociedad civil en el país.



- o A modo de ejemplo, se señaló que la empresa Grupo México no ha declarado ni un incidente de contaminación del agua en 17 años, mientras que vertió 40 millones de litros de sulfato de cobre en ríos en 2014, contaminando el agua local y causando enfermedades. De hecho, 55% de las minas de metal del país no han declarado ningún caso de contaminación en 17 años, lo cual no resulta creíble.
- o También puede usarse para cuestionar por qué hay tantas minas operando y utilizando el agua en lugares en los que los acuíferos están sobreexplotados.

### Lo que aprendieron

- Siempre es necesario contar con un plan B e incluso un plan C. Hay que reconocer cuándo un espacio está cerrado o es un callejón sin salida, y buscar formas creativas de seguir impulsando las demandas.
  - o En esta campaña, el plan inicial de CartoCritica era la creación, por parte del Gobierno, de un portal único de archivos abiertos de las industrias extractivas y los proyectos de generación de energía. Cambiaron de enfoque porque a través de EITI y OGP no conseguían ningún progreso y pensaron que sus recursos estaban mejor aprovechados trabajando en los datos por su cuenta.
- La incidencia es más fuerte cuando está fundamentada en datos concretos, por lo que necesitamos que sean de dominio público.

## INDONESIA

### Lo que hacen

#### **PLQP Indonesia solicita la revelación de información documental sobre contratos y licencias de minería a través de Solicitudes de Libertad de Información (Ldi).**

- PLQP Indonesia se enfoca en los documentos y la información asociada a las licencias de minería, en particular aquella que resulta relevante para las comunidades en las inmediaciones de estos lugares (por ejemplo, los períodos de validez de los permisos, los límites de la zona, las obligaciones medioambientales y sociales, los perfiles de las empresas y sus propietarios, etc.).
- La Ley de Información Pública indica que la ciudadanía debe tener acceso a este tipo de información. No obstante, hay disputas sobre la interpretación de esta disposición, por lo que la sociedad civil emplea solicitudes de la Ldi y

debe discutir caso por caso ante diferentes organismos entre los que a veces se incluye el sistema judicial.

- En 2022, la ciudadanía y las organizaciones (con el apoyo de PLQP Indonesia) que habían presentado una solicitud para acceder a los contratos mineros a través de la Ldl ganaron dos juicios. Esto significa que el Estado reconoció que se debían publicar las licencias y la información solicitadas.

## Cómo lo hacen

- PLQP Indonesia emplea un *enfoque múltiple* para promover la transparencia de los contratos: mediante (1) EITI, (2) solicitudes de la Ldl y (3) OGP.
- En EITI el progreso es muy lento, pero PLQP Indonesia aboga por una estrategia paso a paso:
  - En 2018, a petición del GMP (y de la coalición), el Gobierno realizó un estudio para evaluar las consecuencias de la publicación de determinados documentos. Desde entonces, PLQP Indonesia ha impugnado el resultado de este análisis y ha organizado talleres para que el GMP debata, artículo por artículo, por qué no se podrían publicar los contratos y las licencias.
- El enfoque de la ley de Ldl es complementario: las victorias obtenidas a través de este tipo de solicitudes refuerzan la incidencia de la coalición en EITI debido a que confirman que la Ley ya prevé la divulgación de estos documentos.
- Además, la Ley de la Ldl es una herramienta importante porque habilita un mecanismo claro para que todo el mundo pueda presentar una solicitud, incluyendo las comunidades (lo que no ocurre con EITI). No obstante, el reto es que las personas solicitantes pueden requerir apoyo para defender el caso cuando se llega a un litigio, especialmente cuando se enfrentan a las empresas y sus recursos.
  - PLQP Indonesia apoya a las y los solicitantes ofreciéndoles peritos, desarrollando campañas de solidaridad, así como organizando talleres sobre los documentos de los contratos y licencias.
- En paralelo, la coalición y sus aliados lograron incluir la transparencia de los contratos en el último plan de acción de OGP.

## Lo que aprendieron

- Es un proceso *muy largo* que exige mucha paciencia. Algunos documentos no siempre se publican, incluso tras ganar las disputas; es un cambio lento. Por ejemplo, el gobierno desarrolló plataformas para dotar de acceso a algunos datos ([Minerba One Data Indonesia](#) o [ESDM Geoportal](#)) como respuesta a la demanda de transparencia.

- Es necesario explicar a las y los tomadores de decisión en persona qué información es necesaria y por qué. Hay mucha rotación entre las y los representantes gubernamentales en el GMP, lo que significa que tienen una necesidad constante de volver a explicar todo de nuevo.
- Es importante entablar alianzas con las organizaciones que tienen diferentes líneas de experiencia. Por ejemplo, la coalición trabaja con organizaciones especializadas en solicitudes de la Ldl.

## MALI

### Lo que consiguieron

**En 2022 se publicaron en torno a 130 contratos de extractivas que cubrían una gran porción de proyectos en producción.**



PLQP Mali ahora intenta capitalizar este logro. A modo de ejemplo, la coalición pide públicamente al Gobierno que cumpla sus promesas de publicar los informes de auditoría de las minas de oro que se encargaron a principios de 2023.

### Cómo lo lograron

- PLQP desarrolló una incidencia *a largo plazo* hacia el Gobierno, incluyendo a través de EITI.
  - El trabajo de incidencia comenzó en 2015, cuando la coalición publicó un informe que mostraba que el Estado salía perdiendo en los contratos existentes. No obstante, la coalición recibió ataques en que se le

acusaba de ir en contra de los intereses del Estado. La coalición decidió centrarse en *convencer* a las y los tomadores de decisión de que la transparencia de los contratos podría derivar en *mejores contratos, un aumento de los beneficios para las comunidades y la reducción de los riesgos de conflicto con las empresas*.

- La coalición tuvo que mostrarse extraordinariamente proactiva ante varios departamentos gubernamentales para explicarles que la publicación de contratos beneficiaría al Estado.
  - Asimismo, trabajó con miembros del Parlamento, lo que resultó de especial importancia durante la revisión del código minero en 2019. Después de que la sociedad civil señalara la carencia de medidas clave (incluyendo la transparencia de los contratos) en la primera versión, el Parlamento la rechazó. Más adelante se revisó el código para incluir la obligación de publicar los contratos extractivos. A pesar de que no se implementó de inmediato, fue una victoria importante.
- A fin de generar una amplia base de apoyo a su demanda y contribuir a que las distintas partes interesadas pudieran identificar los beneficios comunes que podrían obtener de la transparencia de los contratos, la coalición puso en contacto a distintos actores tales como la Asociación de Peritos Fiscales, los medios de comunicación, las comunidades, otras OSC, etc.
- PLQP Mali también eligió centrarse en algunos contratos específicos, en particular en una mina que el Gobierno tenía planeado reabrir pese a las inquietudes que la sociedad civil tenía sobre su impacto a nivel local. La coalición demostró que la publicación del contrato podría aliviar las *tensiones sociales* en torno al proyecto, lo que era un punto importante para el Gobierno.
- De manera progresiva, la coalición consiguió convencer a las y los tomadores de decisión y se aceptó políticamente la idea de publicar los contratos de las industrias extractivas. En diciembre de 2021, el GMP de EITI se comprometió a la publicación de todos los contratos de las extractivas (en ese momento sólo había 13 disponibles).

## Lo que aprendieron

- Obtener la publicación real de los contratos de las industrias extractivas es un *proceso muy largo* en el que la coalición tuvo que ejercer de guía desde el inicio.
- *EITI se puede aprovechar* para reforzar dichas demandas:
  - Al incluir la transparencia de los contratos en el Estándar de 2019 se reforzó la incidencia de la coalición al confirmar que era una solicitud razonable y no algo que la sociedad civil maliense estuviera utilizando para debilitar al Gobierno.



- o En cierta medida, la perspectiva de la Validación de EITI de 2022 contribuyó a conseguir resultados, a pesar de que la incidencia había empezado mucho antes.
- El apoyo de los *aliados* es fundamental. Los propios aliados de la coalición hicieron posible el trabajo a largo plazo y establecieron alianzas con otros actores. Algunos de los aliados financieros y técnicos de Mali tuvieron un papel en todo esto. Por ejemplo, el Banco Mundial ocasionalmente ofreció apoyo logístico para publicar los contratos en línea.
- Por último, la coalición consideró que el Gobierno de transición que operaba desde 2020 recibió su mensaje de forma más positiva, ya que dio prioridad al sector minero y a la defensa de los intereses de Mali.

## MONGOLIA

### Lo que hacen

**La coalición trabaja para conseguir la implementación de las obligaciones de transparencia existentes a nivel legal y la adopción de una ley que aúne y refuerce todos estos requisitos.**

- Entre 2019 y 2021, se publicaron más de 900 contratos del sector minero (incluyendo los acuerdos sobre el uso de aguas y tierras y acuerdos con gobiernos locales) en la [base de datos](#) del gobierno, que fue el resultado de los esfuerzos conjuntos entre OSF (miembro de PLQP Mongolia), EITI y el Ministerio de Minería.
- En mayo de 2021, se promulgó una ley sobre la transparencia de la información pública que estipula que todos los contratos con los gobiernos locales sean públicos. Ahora, el objetivo es aprobar una ley sólida que salvaguarde y mejore las disposiciones existentes sobre la participación de los gobiernos locales y la consulta con las comunidades locales al concederse licencias. En octubre de 2022, el Primer Ministro de Mongolia se comprometió a aprobar la Ley.

### Su estrategia

- La coalición realizó amplias *consultas* en torno al contenido de los dos borradores de leyes y consiguió que dos de sus miembros formasen *parte del grupo de trabajo sobre preparación de la Ley de Transparencia*.

- La coalición también trabaja con los consejos subnacionales de EITI para monitorear los acuerdos de cooperación entre las minas y las autoridades locales, así como evaluar los impactos de la minería. Se elaboran informes de monitoreo y se documentan lagunas en cuanto a transparencia, concientización y participación de las comunidades locales.
- El fortalecimiento de capacidades y el intercambio de experiencias sobre *casos de litigio estratégico* entre los miembros de la coalición, quienes descubrieron que, incluso si perdían los casos, esto servía para identificar qué cambios son necesarios.

### Lo que aprendieron

- Como la *rotación* del personal de los ministerios es alta, es necesario intentar convencer constantemente a cada responsable de tomar decisiones, al tener diferentes sensibilidades. Además, las instituciones tienen *diferentes enfoques*: el Ministerio de Minería estuvo inicialmente a cargo de la Ley pero no hizo gran cosa. Se hicieron progresos cuando el Ministerio de Justicia se empezó a encargar y puso más empeño en trabajar con la sociedad civil.
- Involucrar a diferentes actores como misiones diplomáticas extranjeras, OSC internacionales como GIZ y la sede de Transparencia Internacional resultó ser de gran utilidad para influir en el Primer Ministro.
- Existe una necesidad de trabajar con las comunidades y los consejos subnacionales de EITI para ayudar a *usar la información* que se publica. Tienen pensado capacitarlos para monitorear los acuerdos locales.

## TÚNEZ

### Lo que hacen

**PLQP Túnez hace incidencia en la revisión de la Ley de Hidrocarburos para incluir la publicación de los contratos. Asimismo, analizan los contratos disponibles para identificar problemas de cumplimiento e información faltante.**

También hacen incidencia para la publicación de otros documentos que permitirían una supervisión real del sector, en particular, los estudios de impacto ambiental y social, así como las actas completas del Comité Consultivo de Hidrocarburos (para garantizar la transparencia del proceso de concesión de licencias).

### Su estrategia

- Desde 2016, se han publicado varios contratos, pero no existe obligación legal para hacerlo. La coalición hace incidencia ante el gobierno para que esta obligación se incluya en la Ley de Hidrocarburos.
- Organizar reuniones con los medios y la sociedad civil para ofrecerles las herramientas para entender y supervisar la implementación de los compromisos contractuales. En 2019, la coalición publicó un [informe](#) que analizaba lo que estaba disponible públicamente, la exhaustividad de las publicaciones, así como el cumplimiento de los permisos y contratos con la legislación.
- La coalición argumenta que la transparencia de los pagos resulta necesaria para monitorear los proyectos y sus repercusiones y, con esa perspectiva, exige que el país complete el proceso de adhesión a EITI.

### Lo que aprendieron

- La principal inquietud de la ciudadanía no es la transparencia (la mayoría no ha oído hablar de la transparencia de los contratos), sino cómo beneficiarse de los ingresos procedentes de los recursos naturales y limitar los efectos indeseables.
- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas también exige la publicación de datos financieros y el grado en el que esas obligaciones son respetadas.
- Las OSCs deben continuar generando capacidad y trabajando de forma neutral y profesional. El desafío es cómo hacer que la transparencia de los contratos constituya una herramienta de reforma y una forma de combatir la corrupción.

## ¿QUÉ TENDENCIAS PODEMOS OBSERVAR?

1. Es un proceso muy largo. La incidencia y la consecución de la publicación de los contratos y documentos de las industrias extractivas es un maratón que exige ser capaz de mantener los esfuerzos de incidencia durante largos periodos de tiempo, entablando un contacto continuo con las autoridades y explicándoles por qué es necesario y posible. La rotación de personal en los ministerios (un punto común en casi todos los países) puede hacer que estos esfuerzos sean repetitivos, pero los ejemplos de Mali y Ucrania también son la prueba de que la situación política puede evolucionar y generar las condiciones para que estos esfuerzos den sus frutos.

2. Resulta necesario (y es un argumento sólido) explicar continuamente que la publicación de los contratos se hace en interés del gobierno y del país, lo cual no es una amenaza. Ya sea para convencer a las y los tomadores de decisión o para ganarse la confianza y el apoyo de otras partes interesadas (como las empresas), resulta fundamental encontrar argumentos que influyan sobre nuestros interlocutores y sus propios intereses.
3. Las vías posibles son varias: a través de EITI, OGP, las leyes de transparencia, directamente con los ministerios, implicando a la opinión pública. Parece que lo mejor es emplear varios enfoques a la vez. Permite usar diferentes argumentos y contar con planes de respaldo en caso de que algo falle. Además, es importante reconocer cuándo se cierra una oportunidad, o si resulta necesario crear una nueva.
4. Las leyes son necesarias pero no son la última instancia. Incluso en países en los que la publicación de contratos se exige a nivel legal, esto no significa necesariamente que los documentos se publiquen. No obstante, no significa que apuntar a tener leyes más claras y fuertes no resulte clave (y probablemente sea necesario). Como la brecha en la implementación es una lucha constante en la gobernanza del sector extractivo, es posible que la adopción de la ley no consiga que los documentos sean accesibles de manera automática. Además, resulta fundamental para poder usar la información saber qué documentos se publican y cómo lo hacen, siendo esto algo principal.
5. #DisclosetheDeal (Publiquen el Acuerdo) podría implicar distintas cosas en diferentes países. Mientras que la mayor parte de la información de un acuerdo se incluye en el contrato (incluyendo sus anexos) en los sistemas basados en contratos, probablemente se encuentre dispersa en varios documentos en un sistema de licencias. Esto significa que el *tipo* de documentos que debería publicarse para fines de transparencia y rendición de cuentas requieren distintos tipos de información: mientras que unos querrán entender el acuerdo fiscal y cómo se comparte valor entre la empresa y los diferentes niveles de gobierno, otros pondrán la mirada en las obligaciones medioambientales o sociales de la empresa.