

# Los beneficiarios reales de las industrias extractivas en México

## Minería e hidrocarburos



Financiado por la Unión Europea



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



Los beneficiarios reales de las industrias  
extractivas en México  
Minería e hidrocarburos

Julio de 2019

Coordinación editorial: María Fernanda Wray

Asistente editorial: Mariela Álvarez Alatríste

Diseño gráfico: María Fernanda Arnaut

Portada: Magnolia Studio

Coordinación de investigación: Mariana Gutiérrez

Investigadores:

Mariana Gutiérrez

Gina Chacón

Julieta Lamberti

Omar Escamilla

Coordinación del proyecto: Ivette González

Para más información sobre el trabajo que realiza  
Empower, LLC: [www.empowerllc.net](http://www.empowerllc.net)

Para más información sobre el trabajo que realiza PODER:  
[www.poderlatam.org](http://www.poderlatam.org)  
[@PODERlatam](https://twitter.com/PODERlatam)

Ciudad de México, julio de 2019



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

# Contenido

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Glosario de siglas y acrónimos .....                                                                                            | 7         |
| Resumen ejecutivo .....                                                                                                         | 9         |
| Introducción .....                                                                                                              | 11        |
| <b>1. Panorama de las industrias de minería e hidrocarburos en México .....</b>                                                 | <b>15</b> |
| 1.1. México en el contexto latinoamericano .....                                                                                | 15        |
| 1.2. Privatización y apertura en minería .....                                                                                  | 16        |
| 1.3. Privatización y apertura en hidrocarburos .....                                                                            | 18        |
| 1.4. Un sector capturado .....                                                                                                  | 21        |
| <b>2. Transparencia empresarial: obstáculos para identificar a los beneficiarios reales de las industrias extractivas .....</b> | <b>25</b> |
| 2.1. Importancia de la transparencia empresarial en las industrias extractivas .....                                            | 25        |
| 2.2. La empresa como una caja negra: el secreto comercial y el velo corporativo .....                                           | 26        |
| 2.3. Esquemas complejos de propiedad empresarial y uso de jurisdicciones secretas .....                                         | 27        |
| 2.4. Opacidad de los mecanismos de financiación o inversión .....                                                               | 28        |
| <b>3. Transparencia y acceso a la información: laberintos y obstáculos en los sectores extractivos .....</b>                    | <b>33</b> |
| 3.1. Importancia del acceso a información de las industrias extractivas .....                                                   | 33        |
| 3.2. Transparencia y obligaciones específicas en materia energética .....                                                       | 34        |
| 3.3. Acceso a información y participación social en asuntos ambientales .....                                                   | 36        |
| 3.4. Opacidad, obstáculos y límites en el acceso a información .....                                                            | 37        |
| <b>4. Herramientas de investigación empresarial estratégica .....</b>                                                           | <b>43</b> |
| 4.1. El DAL: Mecanismos para solicitar información pública .....                                                                | 43        |
| 4.2. Investigaciones empresariales estratégicas: elaborar un mapa de poder .....                                                | 47        |
| 4.3. Análisis vertical: ¿Quiénes se benefician? .....                                                                           | 49        |
| 4.4. Análisis horizontal: La cadena de suministro .....                                                                         | 49        |
| Notas finales .....                                                                                                             | 51        |
| Bibliografía .....                                                                                                              | 53        |
| <b>Anexo I. Reconfiguración de Pemex, de 1988 a 2014 .....</b>                                                                  | <b>57</b> |
| <b>Anexo II. Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y acceso a información ambiental .....</b>             | <b>58</b> |
| <b>Anexo III. Obligaciones de transparencia y sujetos obligados en las industrias extractivas .....</b>                         | <b>61</b> |
| <b>Anexo IV. Fuentes públicas de acceso a la información .....</b>                                                              | <b>63</b> |



## Glosario de siglas y acrónimos

|               |                                                                                                |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>APP</b>    | Asociaciones público-privadas                                                                  |
| <b>CNH</b>    | Comisión Nacional de Hidrocarburos                                                             |
| <b>CFE</b>    | Comisión Federal de Electricidad                                                               |
| <b>DAI</b>    | Derecho de Acceso a la Información                                                             |
| <b>EIA</b>    | Evaluación de Impacto Ambiental                                                                |
| <b>EIDH</b>   | Evaluación de Impacto en Derechos Humanos                                                      |
| <b>EIS</b>    | Evaluación del Impacto Social                                                                  |
| <b>EITI</b>   | Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas                                 |
| <b>INAI</b>   | Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales |
| <b>LFTAIP</b> | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública                                 |
| <b>LGTAIP</b> | Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública                                 |
| <b>LGSM</b>   | Ley General de Sociedades Mercantiles                                                          |
| <b>OCDE</b>   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                                    |
| <b>OIT</b>    | Organización Internacional del Trabajo                                                         |
| <b>ONU</b>    | Organización de las Naciones Unidas                                                            |
| <b>OSC</b>    | Organización de la Sociedad Civil                                                              |
| <b>Pemex</b>  | Petróleos Mexicanos                                                                            |
| <b>PODER</b>  | Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación)                            |
| <b>RNIE</b>   | Registro Nacional de Inversiones Extranjeras                                                   |
| <b>RPC</b>    | Registro Público de Comercio                                                                   |
| <b>SAT</b>    | Servicio de Administración Tributaria                                                          |
| <b>SE</b>     | Secretaría de Economía                                                                         |
| <b>SENER</b>  | Secretaría de Energía                                                                          |
| <b>SIGER</b>  | Sistema Integral de Gestión Registral                                                          |
| <b>SHCP</b>   | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                                                       |

*En el contexto de las industrias extractivas, la obligación del Estado de proteger los derechos humanos entraña necesariamente la existencia de un marco regulatorio que reconozca plenamente los derechos de los pueblos indígenas [y originarios] sobre sus tierras y recursos naturales, así como otros derechos que puedan verse afectados por las operaciones de extracción; que exija el respeto de esos derechos tanto en todas las decisiones administrativas pertinentes del Estado como en el comportamiento de las empresas extractivas; y que prevea sanciones y recursos efectivos cuando esos derechos sean vulnerados por actores públicos o privados.*

**Rodolfo Stavenhagen** (1932-2016)  
Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los  
Derechos de los Pueblos Indígenas



## Resumen ejecutivo

El presente estudio tiene como principal objetivo brindar herramientas para la investigación estratégica y para el acceso efectivo a información, que favorezcan la capacidad de vigilancia e incidencia y, sobre todo, la construcción de estrategias de defensa de comunidades afectadas, o potencialmente afectadas, por proyectos de las industrias extractivas.

Al respecto, el documento parte del interés por fortalecer el trabajo de defensa del territorio y los derechos humanos; por ello está dirigido a personas y comunidades que participan en procesos organizativos de base, a defensores que las acompañan y a miembros de la sociedad civil interesados en el tema.

Los beneficiarios reales de las industrias extractivas (minería e hidrocarburos) en México, es el eje central de este texto. Aquí nos referimos a todas aquellas personas que ejercen el control y se favorecen económicamente de los proyectos extractivos que se desarrollan en el territorio nacional. La importancia de saber quiénes son estos beneficiarios radica en su utilidad para fortalecer por un lado, la transparencia y los procesos de rendición de cuentas, esenciales en el funcionamiento de sociedades democráticas; y por otro, para el ejercicio pleno de los derechos humanos, tales como el acceso a información y la participación (en asuntos públicos).

Para comenzar, saber quiénes son las personas que detentan el control y el beneficio de los proyectos extractivos reduce la brecha de información existente entre las empresas y la sociedad. Ello es indispensable para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, no solo en el ámbito gubernamental sino también en el empresarial. Este último aún tiene fuertes deficiencias para colocar en la escena pública las acciones que realizan y, para explicar las posibles afectaciones sociales y ambientales de los proyectos extractivos que implementan en el país.

Desde la perspectiva ciudadana, el contar con información relevante sobre los proyectos extractivos y sobre los beneficiarios reales supone ejercer el derecho a saber, a tener información relevante y necesaria para poder participar activamente en la toma de decisiones que pueden impactar el bienestar, la calidad de vida y el entorno ambiental.

La información sobre los proyectos de inversión de las industrias extractivas cobra especial relevancia cuando consideramos que las empresas que producen y proveen minerales frecuentemente son responsables de abusos y violaciones a los derechos humanos los cuales afectan con mayor agudeza a las poblaciones más vulnerables:

mujeres, comunidades indígenas y originarias, así como personas que viven en zonas marginadas. En los últimos años diversos organismos internacionales han manifestado su preocupación por el aumento de violaciones a derechos humanos en México relacionadas con la planeación y construcción de proyectos de desarrollo e infraestructura.<sup>1</sup> Actualmente, los proyectos energéticos en el país presentan fallas importantes que causan violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, al agua, acceso a la información y a los derechos de las comunidades indígenas u originarias.<sup>2</sup>

El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar, proteger y defender los derechos humanos; y en el caso de violaciones y abusos por parte de empresas extractivas, su tarea supondría investigar las denuncias realizadas por comunidades afectadas y, en consecuencia adjudicar responsabilidad a los autores. Esta obligación se deriva de diversos instrumentos de derecho internacional y, por ello, debe reflejarse en prácticas que hagan rendir cuentas a las empresas responsables de crímenes corporativos y de afectaciones a terceros, en las jurisdicciones donde las empresas tienen su base así como en las jurisdicciones donde éstas operan.

Frente a este contexto, el documento presenta herramientas útiles para la investigación corporativa estratégica, cuyo propósito es conocer a los beneficiarios reales y, en general, la forma en la que operan las industrias extractivas en el país. De tal manera, ofrece otras fuentes y métodos para realizar investigación. Por un lado, parte de las solicitudes de acceso a información como un instrumento básico para pedir a las instancias de gobierno, sindicatos, fideicomisos y actores privados (que hagan uso de recursos públicos) toda aquella información pública relevante sobre el desarrollo de proyectos extractivos en los sectores de hidrocarburos y minería. Por otro, ofrece una guía para seguir la pista del dinero, y conocer quiénes se están favoreciendo de un proyecto extractivo, en particular, a partir de: a) el mapa de poder, que facilita identificar a los actores que ejercen influencia dentro de un proyecto, y cómo ejercen ese poder; b) el análisis vertical, de utilidad para determinar las relaciones de propiedad y control entre personas jurídicas dentro de un mismo grupo corporativo; y c) el análisis horizontal para conocer las relaciones comerciales entre empresas pertenecientes

1 Rodrigo Gutiérrez y Silvia Emanuelli, (Coordinadores), 2014, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México.

2 Andrea Cerami, "Posibles impactos sociales y ambientales de la Reforma Energética". 2016. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA.

a distintos grupos corporativos a lo largo de la cadena de suministro.

El uso de estas herramientas incrementa la exigibilidad hacia las empresas que conforman la cadena de valor de determinado proyecto, además permiten rastrear el mal uso de recursos públicos, o advertir posibles casos de corrupción, evasión fiscal, actividades ilícitas y lavado de dinero. Este ejercicio en sí mismo es un paso fundamental para promover la rendición de cuentas empresarial en las industrias extractivas.

La investigación corporativa estratégica y el acceso efectivo a la información permite a la sociedad conocer asuntos públicos relevantes y detalles sobre los proyectos extractivos (tales como las afectaciones reales y potenciales a las comunidades y al ambiente). Además, esta información posibilita que las partes involucradas, empresas, funcionarios públicos y comunidades, tomen decisiones que (idealmente) consideren el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Es importante reiterar que las investigaciones estratégicas impulsan procesos de rendición de cuentas en las industrias extractivas. Los ejercicios ciudadanos que documentan y evidencian los impactos adversos que tienen estas industrias en los territorios y en la calidad de vida de las comunidades, son indispensables para conocer, no solamente los abusos y violaciones a los derechos humanos, sino también, la formas en que las actividades extractivas alteran el entorno socio ambiental: las interacciones sociales, prácticas culturales, el medio ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

En el ámbito internacional se han impulsado marcos regulatorios para exigir un mayor nivel de transparencia corporativa y rendición de cuentas con el objetivo de contener y reducir la incidencia de flujos ilícitos, evasión fiscal, lavado de dinero y financiamiento de terrorismo. Y también se han implementado leyes y Principios Rectores sobre la Responsabilidad de las Empresas con los Derechos Humanos (de las Naciones Unidas) para ampliar las obligaciones de las empresas en el respeto y protección de estos derechos. En México, la sociedad civil y, en particular, las comunidades que desarrollan procesos de defensa del territorio pueden utilizar estos Principios para impulsar mecanismos de vigilancia y, participar en la elaboración de políticas públicas que consideren la responsabilidad y las obligaciones de las empresas en esta materia.

Por otro lado, este documento sugiere dirigir esfuerzos para facilitar que las comunidades (con procesos abiertos de defensa del territorio) puedan estrechar lazos de colaboración con otras organizaciones nacionales, y con otras iniciativas en América Latina y en el ámbito internacional. Ello con el propósito de favorecer el intercambio de conocimientos que permita avanzar en una agenda de defensa de los territorios y en la protección efectiva de los derechos humanos de pueblos indígenas y originarios;

especialmente ante el avance y control que tienen empresas y corporaciones extractivas internacionales en la región latinoamericana.

De igual manera, se propone el diseño e implementación de plataformas de conocimiento e información a partir de las necesidades que tienen las comunidades afectadas o potencialmente afectadas por proyectos extractivos de los sectores hidrocarburos y minería. La intención es que sean de utilidad para el aprendizaje colectivo y la participación activa en el desarrollo de sus procesos de defensa.

Finalmente, interesa subrayar que el documento *Los Beneficiarios Reales de las Industrias Extractivas en México. Minería e Hidrocarburos*, parte de un enfoque que destaca las responsabilidades de las empresas (privadas o del Estado) en materia de derechos humanos y, la preponderancia que tienen estos derechos, y los de los pueblos indígenas y originarios por encima de los intereses privados que detentan las empresas extractivas. Por ello su principal aspiración es que sirva como una herramienta útil en la construcción de estrategias de defensa de las comunidades y del territorio en México.

## Introducción

Los minerales y los hidrocarburos están presentes en muchas de las actividades que realizamos diariamente. Son fuente de energía, de infraestructura y de todo tipo de tecnologías. Sin embargo, las empresas que operan en las industrias extractivas<sup>3</sup> frecuentemente son responsables de importantes afectaciones ambientales debido a la contaminación y la destrucción del territorio, así como de graves abusos a los derechos humanos por el impacto que tienen en la salud de las personas, en la falta de acceso a alimentos saludables y al agua. Diversos organismos han manifestado su preocupación por el aumento de violaciones a derechos humanos en México relacionadas con proyectos a gran escala de desarrollo e infraestructura, y por la persecución —e inclusive asesinato— de defensores del medioambiente y el territorio.

Las industrias extractivas afectan de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables —como mujeres, comunidades indígenas y originarias, así como personas que viven en zonas rurales y marginadas— y contribuyen a procesos de exclusión y de despojo, procesos frecuentemente invisibilizados en la agenda y el discurso público. Por lo mismo, desde sociedad civil se debe reflexionar sobre cómo revertir desequilibrios de poder entre empresas y personas afectadas o potencialmente afectadas por las industrias extractivas.

La rendición de cuentas empresarial, desde este punto de vista, se plantea como un contrapeso ciudadano al poder de las élites del sector privado. Particularmente en la explotación de recursos naturales, se debe entender a las empresas como actores obligados a servir el bien público y respetar los derechos humanos, en especial ante la falta de voluntad o capacidad de un Estado para garantizar estos derechos, o ante fallas del mercado en la distribución equitativa y justa de bienes y servicios.

En agosto de 2014 ocurrió uno de los peores desastres ecológicos en la historia del país: el derrame en los ríos Sonora y Bacanuchi de 40 mil metros cúbicos de sulfato de cobre, procedentes de la mina Buenavista del Cobre, propiedad de Grupo México. Este derrame trajo consigo fuertes daños al ambiente (a los ecosistemas y a las especies) y a la salud de las personas que habitan en siete municipios del estado.<sup>4</sup>

Posterior al desastre surgieron debates en la arena pública relacionados con las responsabilidades de la empresa minera.<sup>5</sup> Por su parte, grupos ciudadanos, entre ellos los Comités de Cuenca formados por personas afectadas por el derrame, organizaciones de la sociedad civil y grupos ambientalistas, cuestionaron no sólo la responsabilidad del Estado mexicano para proteger y garantizar los derechos humanos a la salud y a un medio ambiente sano, sino también las obligaciones que tiene la empresa en materia de derechos humanos.<sup>6</sup> En ese proceso, actores de sociedad civil tuvieron que recopilar información para conocer el estatus del proyecto y la concesión minera, y también sobre la empresa, sus accionistas, y sus operaciones a nivel regional. Esto finalmente abrió la posibilidad de emprender litigios estratégicos para hacer valer su voz, y señalar la falta de cumplimiento en una remediación adecuada posterior al derrame.

La rendición de cuentas empresarial, la transparencia y el acceso a la información, en ese sentido, son herramientas esenciales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la participación en la toma de decisiones de las personas afectadas, y al acceso a la justicia ambiental. En el sector privado, esto implica transparentar a los beneficiarios reales —es decir, quienes últimamente controlan y/o se benefician— de las empresas, y entender a las empresas como actores obligados en el respeto a los derechos humanos.

En el sector público, la transparencia y el ejercicio del derecho al acceso a la información implica hacer disponible información oportuna, completa, accesible y actualizada que facilite la capacidad de vigilancia e incidencia de la sociedad civil. En un contexto de captura del Estado como el de México —en donde actores privados capturan las instituciones para su beneficio, en detrimento del bien público— el ejercicio de acceso a la información en ambos sectores (el público y el privado) es aún más importante para identificar abusos y adjudicar responsabilidad, y para evitar que éstos queden impunes.

El Estado tiene el deber de supervisar eficazmente el cumplimiento de normas laborales y ambientales, y garantizar la reparación de daños y violaciones a derechos humanos, lo cual supone investigar las denuncias realizadas como adjudicar responsabilidad a los autores.

3 Estas industrias son consideradas por el Gobierno de la República como estratégicas para el desarrollo del país, y así se expresa en Plan Nacional de Desarrollo 2013-18. [pnd.gob.mx](http://pnd.gob.mx). Consultada: 12 septiembre 2018.

4 Más información disponible en: [www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2018/05/Sonora\\_Informe\\_May\\_2018.pdf](http://www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2018/05/Sonora_Informe_May_2018.pdf) Consultada: 17 de septiembre 2018.

5 Información disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140811\\_ciencia\\_derrame\\_rio\\_sonora\\_np](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140811_ciencia_derrame_rio_sonora_np) Consultada: 18 de septiembre de 2018.

6 Comités de Cuenca del Río Sonora. Más información disponible en: [comitescuencariosonora.wordpress.com/author/comitescuencariosonora/page/2/](http://comitescuencariosonora.wordpress.com/author/comitescuencariosonora/page/2/) Consultada: 18 de septiembre de 2018.

Esta obligación se deriva de instrumentos de derecho internacional —como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, ratificado desde 1966— así como de normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario.<sup>7</sup> La obligación de los Estados, por su parte, debe manifestarse en hacer rendir cuentas a las empresas responsables de crímenes corporativos<sup>8</sup> y de afectaciones a terceros, tanto en las jurisdicciones donde están registradas las empresas como en jurisdicciones donde éstas operan. Esto tiene importantes implicaciones en materia de rendición de cuentas empresarial y en las herramientas que las comunidades tienen al alcance para hacer valer sus derechos.

Las empresas también son actores obligados de respetar derechos humanos; deben considerarlos tanto en sus operaciones e inversiones, y procurar su respeto a lo largo de su cadena de suministro mediante una diligencia apropiada. En virtud de ello, interesa retomar los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2011),<sup>9</sup> pues plantean que las acciones de las empresas y las del Estado deben considerar una serie de compromisos para proteger y respetar los derechos humanos, pero también para reparar y remediar las afectaciones reales y potenciales de sus actividades. Las empresas pueden afectar y/o violar los derechos humanos de sus empleados, clientes, trabajadores o de las comunidades asentadas alrededor de las zonas donde desarrollan sus proyectos. (En el Anexo II se expone con mayor detalle este tema.)

Por sus implicaciones para fortalecer el ejercicio efectivo de derechos, transparentar los beneficiarios reales ha sido impulsado por numerosos actores de la sociedad civil a nivel nacional e internacional. En septiembre de 2018, el Colectivo EPUMx —conformado por más de 200 organizaciones, incluyendo a PODER, para informar

7 Tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos desarrollado por el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Como referencia, se pueden consultar los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), disponibles en: [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx).

8 En el 2016, la Mesa Redonda para la Rendición de Cuentas Empresarial (International Corporate Accountability Roundtable, o ICAR) y Amnistía Internacional publicaron la primera edición de los Principios sobre Crímenes Corporativos, en donde se define crímenes corporativos como toda “conducta ilegal que está vinculada a una violación de los derechos humanos, incluida la conducta que debería ser criminalizada para cumplir con normas del derecho internacional”. Desde una perspectiva amplia, los crímenes corporativos incluyen crímenes internacionales, como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; crímenes laborales, como el trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y la trata de personas; crímenes ambientales, como el vertido de desechos tóxicos, la contaminación del aire, la tierra o el agua; y crímenes financieros, como corrupción, fraude, lavado de dinero, enriquecimiento ilícito y evasión fiscal.

9 “Estos principios no tienen un carácter jurídicamente vinculante, sin embargo éstos analizan las repercusiones que las normas y prácticas actuales tienen para los Estados y las empresas, e incluyen algunos aspectos que se contemplan de diversas formas en la legislación nacional e internacional”. En: “La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía de Interpretación”. Naciones Unidas. Ginebra y New York, 2012. Pág. 6.

sobre la situación de los derechos humanos en México y las deficiencias del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano para el Examen Periódico Universal (EPU)— recomendó transparentar a los beneficiarios reales como una forma de hacer frente a la captura corporativa del Estado.<sup>10</sup> En la Plataforma Programática de las Organizaciones Firmantes ante el inicio de Renegociación del TLCAN también se estableció que el nuevo acuerdo tendría que garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, lo cual implicaría atender la falta de transparencia de los beneficiarios reales.<sup>11</sup>

Frente a este contexto, el presente documento parte de una perspectiva que enfatiza las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos y la preponderancia que tienen los derechos de los pueblos originarios, indígenas, y comunidades afectadas o posiblemente afectadas por encima de la urgencia de los Estados de atraer inversiones y de los intereses privados que detentan las empresas extractivas.

## Objetivos

El presente documento está dirigido a personas y comunidades que participan en procesos organizativos de defensa del territorio, a defensores que las acompañan, y a miembros de la sociedad civil interesados en el tema. Este documento fue ideado para brindar herramientas útiles que contribuyan a fortalecer el poder colectivo a partir de la investigación estratégica y el acceso a información oportuna, y con ello la capacidad de vigilancia e incidencia; en suma, de ofrecer instrumentos que favorezcan la construcción de estrategias de defensa de comunidades afectadas, o potencialmente afectadas, por proyectos de inversión de las industrias extractivas.

Por lo anterior, sus objetivos principales son: identificar los mecanismos de operación de los sectores extractivos en México, así como reconocer a los beneficiarios reales y a las empresas como actores obligados a respetar a los derechos humanos, las leyes y la normatividad vigente en México.

Los objetivos específicos del estudio son:

- Mostrar la forma en que operan las instituciones y empresas del Estado mexicano para favorecer a empresas privadas (nacionales y multinacionales) de las industrias extractivas.

10 Colectivo EPUMx, “Captura corporativa del estado”, #ColectivoEPUMx (blog), el 11 de septiembre de 2018, <https://www.colectivoepu.mx/2018/09/11/10-captura-corporativa-del-estado/>. El borrador del informe de EPU está disponible en inglés: Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review. “Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Mexico”. Thirty-first session of the General Assembly, Geneva, noviembre 2018. [www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=538&Itemid=283](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=538&Itemid=283). Consultada: 14 diciembre 2018.

11 “Plataforma Programática de las Organizaciones Firmantes ante el inicio de Renegociación del TLCAN”, agosto 2017. <http://derechoshumanos.org.mx/plataforma-programatica-de-las-organizaciones-firmantes-ante-el-inicio-de-renegociacion-del-tlcan>. Consultada: 14 diciembre 2018.

- Identificar los principales obstáculos en materia de transparencia y acceso a la información en el sector extractivo en México.
- Presentar herramientas de investigación para obtener información pública, identificar a los beneficiarios reales y conocer las estructuras de las empresas involucradas en proyectos extractivos.

## Metodología y estructura del documento

El presente estudio tiene como base el análisis cualitativo de información procedente de bibliografía especializada y de fuentes oficiales. Esto se realizó a partir de búsquedas en bases de datos del gobierno federal, en páginas electrónicas y archivos, y la revisión de documentos elaborados por especialistas de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, se analizaron solicitudes de acceso a información en México elaboradas por Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) a través del portal Infomex y de la Plataforma Nacional de Transparencia durante el periodo 2014-17. A lo largo del texto se presentan casos, a manera de ejemplos, para explicar algunos procesos que se llevan a cabo en las industrias extractivas.

El documento se divide en cuatro capítulos, un apartado con notas finales y tres anexos. En el primer capítulo se presenta un panorama general de las industrias extractivas en México. Se exponen los rasgos más importantes de los sectores minero y de hidrocarburos, su estructura, funcionamiento y normatividad vigente. Enseguida se desarrolla un concepto central, la captura del Estado, cuyo propósito es identificar y describir la forma en la que ésta se expresa en el contexto mexicano, es decir, entre las instancias públicas y las empresas privadas.

El segundo capítulo describe las formas en las que operan las empresas y las estructuras que utilizan para proteger sus intereses. Así, se desarrollan las características del secreto comercial y el velo corporativo. Por otro lado, se explican los esquemas complejos de propiedad empresarial y los mecanismos de inversión de los megaproyectos. El desarrollo de estos contenidos tiene como propósitos mostrar el complejo entramado desde el cual operan las empresas privadas en México y subrayar la importancia que tiene la transparencia empresarial para conocer a los beneficiarios reales, y con base en esto establecer las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos.

En el capítulo tres se aborda el estado de la transparencia y el acceso a la información en las industrias extractivas. En primer lugar se exponen las obligaciones de transparencia en materia energética que establecen las leyes vigentes en México. Enseguida se describen los obstáculos y límites en el acceso a información pública del sector extractivo, ello a partir de estudios realizados por especialistas y desde la

experiencia de PODER. En este apartado se hace énfasis en la importancia de la transparencia y el acceso a información en la operación y funcionamiento de las industrias extractivas.

Por último, en el cuarto capítulo se desarrollan las herramientas de investigación que consideramos estratégicas para fortalecer los procesos y las estrategias de defensa de las comunidades y sus territorios. Para comenzar se desarrolla el marco normativo del derecho de acceso a la información (DAI) y se explica su importancia como un derecho clave que permite ejercer y exigir el cumplimiento de otros derechos humanos. A continuación se presentan tres herramientas para seguir la pista del dinero y entender quiénes se están beneficiando de un proyecto extractivo: el mapa de poder, que facilita identificar a los actores que ejercen poder e influencia dentro de un proyecto, y cómo ejercen ese poder; el análisis vertical que es de utilidad para determinar las relaciones de propiedad y control entre personas jurídicas dentro de un mismo grupo corporativo; y el análisis horizontal para conocer las relaciones comerciales entre empresas pertenecientes a distintos grupos empresariales a lo largo de la cadena de suministro.

En las notas finales se exponen los aspectos más relevantes de la estructura operativa de los sectores de la minería y los hidrocarburos. Además se presenta los principales obstáculos en materia de transparencia y acceso a la información en las industrias extractivas, en otras palabras, los límites del derecho de acceso a la información que tiene la ciudadanía en esta materia. Finalmente se subraya la relevancia de conocer a los beneficiarios reales en México como una vía indispensable para establecer las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos.

En los Anexos I, II, III y IV se presenta información complementaria referente a: los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y acceso a información ambiental; obligaciones de transparencia y sujetos obligados en las industrias extractivas; y fuentes públicas de acceso a la información.



# 1. Panorama de las industrias de minería e hidrocarburos en México

En las últimas tres décadas en México, después de importantes ajustes estructurales, pasamos de una economía centrada en el Estado a una economía centrada en el mercado. La reconfiguración de las industrias extractivas en el mismo periodo tuvo dos momentos elementales. El primero se entiende a partir de la privatización del sector minero en los años noventa y del sector de hidrocarburos, proceso que culminó con la reforma energética del 2013; y el segundo a partir de la apertura al capital y a los mercados extranjeros para cumplir con normas globales, bajo una lógica de competencia (o urgencia) por atraer inversiones y desarrollar, en este caso, grandes proyectos de exploración y explotación de recursos naturales. Esta competencia, además de otras causas estructurales —como la captura de lo público por intereses privados, como se verá más adelante— conducen a una falta de capacidad, o voluntad, del Estado y sus instituciones de hacer cumplir la legislación y las normas ambientales y laborales.

La importancia de la rendición de cuentas en las industrias extractivas va más allá del alcance de su impacto socioambiental. Para la sociedad civil es también un punto de entrada para mejorar estándares de transparencia en otros sectores. Las industrias extractivas no son deslocalizables. Es decir, es cierto que las empresas transnacionales evalúan las condiciones políticas, económicas, regulatorias y sociales, entre otras, de cada jurisdicción antes de invertir en cualquier proyecto. Sin embargo, las reservas mineras y de combustibles fósiles no pueden ser trasladados a jurisdicciones más favorables. Por lo mismo, es importante para los actores de la sociedad civil que conozcan cómo estos sectores están configurados para entender cómo incidir a lo largo de su cadena de suministro.

## 1.1. México en el contexto latinoamericano

En materia de hidrocarburos la región de América Latina y el Caribe cuenta con importantes niveles de reservas, las cuales representan 20% y 4% del total mundial de petróleo y gas natural, respectivamente.<sup>12</sup> A partir del año 2000 las reservas de hidrocarburos disminuyeron prácticamente en toda la región, excepto en Brasil, Ecuador y Venezuela. En el caso de México esta reducción fue considerable pues en ese año las reservas superaban los 25,000 millones de barriles equivalentes de petróleo (Mbep) y disminuyeron 47% hasta llegar a cerca de 13,200 Mbep en 2014.<sup>13</sup> En ese

mismo año México se ubicó como el primer productor de petróleo con 2.8 millones de barriles al día (MMBD) y gas natural (5,600 millones de pies cúbicos por día, MMPCD) de la región. Para el 2017 México ocupó el tercer lugar como productor de petróleo, por debajo de Brasil y Venezuela, y el octavo sitio a nivel mundial.<sup>14</sup>

En relación con la minería, durante los años 1990 a 2012 esta región incrementó la importancia relativa en la producción mundial de algunos metales.<sup>15</sup> El oro pasó de 10% a 21% del total mundial, el cobre mina de 25% a 45%, la plata aumentó de 34% a 48%, y el cobre refinado de 16% a 20%.<sup>16</sup>

A partir del 2003 hubo un auge en los precios de las materias primas; esta situación fue aprovechada por los países latinoamericanos de vasta riqueza mineral, los cuales resultaron beneficiados por este aumento. En ese año la participación de las exportaciones de minerales con respecto a las exportaciones totales aumentó de forma considerable en toda la región.<sup>17</sup> Países como Brasil, Chile, México y Perú se han destacado (históricamente) como principales productores de oro a nivel internacional; en 2014 estos cuatro países concentraron 12% de la producción mundial de este metal. En ese año, Bolivia, Perú, Chile y México poseían 42% de las reservas mundiales de plata. Además de estos metales, también se destacan por su producción de cobre (Chile, Perú y México), hierro (Brasil y México), plomo (Perú y México) y zinc (México y Perú). Por tal motivo estos países reciben el mayor número de inversiones en la región.<sup>18</sup>

México se encuentra dentro de los 14 principales productores a nivel mundial de 22 minerales. Es líder mundial en la producción de plata, ocupa el segundo lugar en la producción de fluorita, tercero en la producción de bismuto, celestita y wollastonita, quinto en la producción mundial de molibdeno, sexto en la producción de plomo, selenio, zinc y barita, séptimo en la producción de cadmio y sal, octavo en cobre, oro y diatomita, noveno en yeso, décimo primer sitio en

14 "Pemex, estadísticas a noviembre de 2017." [www.Pemex.com/ri/herramientas/Paginas/cifras.aspx](http://www.Pemex.com/ri/herramientas/Paginas/cifras.aspx).

15 "América Latina ha sido la principal región receptora de inversión en exploración minera mundial desde 1994 en términos absolutos". *Ibid.* Pág. 114.

16 CEPAL. "Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe". diciembre de 2013, 20. [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35891/S2013807\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35891/S2013807_es.pdf?sequence=1). Consultada: 10 octubre 2018.

17 "Esta expansión de las exportaciones de minerales y otros bienes primarios de América Latina y el Caribe (que se duplicaron con creces entre 2003 y 2010) ha sido calificada como reprimarización." Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez. Pág. 108.

18 *Ibid.* Pág. 113-4.

12 Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez. "Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, mayo 2016, Pág. 97.

13 *Ibid.* Pág. 98.



manganeso y caolín, duodécimo sitio en fierro y feldespató, y décimo cuarto sitio en fosforita y grafito.<sup>19</sup>

## 1.2. Privatización y apertura en minería

Al 2017 se habían otorgado en México 25,072 concesiones mineras, las cuales ocupan aproximadamente 15% de territorio nacional (29.7 millones de hectáreas). De éstas, un total de 19,877 concesiones fueron entregadas o renovadas entre los años 2001 y 2015.<sup>20</sup> El otorgamiento de dichas concesiones coincide con la tendencia del índice de precios, por lo que el 50% de las casi 20,000 concesiones otorgadas en los últimos 15 años se entregaron entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012, período de mayor aumento del índice de precio de los metales.<sup>21</sup>

A diciembre de 2017 se registraron un total de 290 empresas con capital extranjero operando 988 proyectos en México. Del total de empresas extranjeras, 188 (65%) reportaron tener sus oficinas centrales en Canadá, 47 (16%) en Estados Unidos, 13 en China (5%), 12 (4%) en Australia y cinco (2%) en Japón y Reino Unido.<sup>22</sup>

En relación con la etapa de los proyectos, 662 (67%) se encontraban en etapa de exploración, 107 (10.8%) en etapa de producción y 45 (4.5%) en etapa de desarrollo. Además, se encontraban un total de 174 proyectos con actividades postergadas (17.6%).<sup>23</sup>

El incremento en la entrega de concesiones mineras y de inversión extranjera (principalmente de origen canadiense)<sup>24</sup> es resultado de modificaciones a las leyes, las cuales impulsaron la privatización del sector minero, la garantía y estabilidad de las inversiones extranjeras, y la flexibilización de las normas que regulaban la tenencia de la tierra.

### 1.2.1. Principales actores empresariales

En 2017 se produjeron en México 4.08 millones de onzas de oro. La empresa Fresnillo plc fue la principal productora, seguida de Goldcorp y Agnico Eagle Mines. El estado de Sonora ocupó el primer sitio de producción con una participación de 33.0% del total de la producción de oro.<sup>25</sup>

La producción de plata en 2017 fue de 187 millones de onzas; volumen 7.5% superior al reportado en 2016, que fue de 173.9 millones de onzas. Fresnillo plc es el productor nacional y mundial más importante. Le siguen Goldcorp y Peñoles. Por entidad federativa, Zacatecas conserva la primera posición con una participación de 42%. En este estado se localizan las minas de plata más grandes del país: “Peñasquito”, “Saucito” y “Fresnillo”, siendo “Peñasquito” el mayor productor minero de plata en 2017, contribuyendo con el 11.5% de la producción minera nacional.<sup>26</sup>

Además, en ese mismo año en México se produjeron 742.25 mil toneladas de cobre, cantidad menor a las 766.13 mil producidas en 2016. Grupo México mantuvo su posición como el mayor productor de cobre en el país y se ubicó como el séptimo productor a nivel mundial. El principal productor de cobre en México es el estado de Sonora que concentra 84.1% de la producción total. Este valor se conforma primordialmente por las aportaciones de las minas Buenavista del Cobre y La Caridad, principales productoras del metal en el país.<sup>27</sup>

### 1.2.2. Regulación y apertura

La actividad minera se regula mediante diversas leyes, siendo la principal la Ley Minera y su reglamentación.<sup>28</sup> Según esta ley, una concesión se otorga mediante una solicitud directa de quien, cumpliendo los requisitos legales, sea el primero en solicitarlo para un terreno determinado. El artículo 27 de la Constitución establece que los recursos minerales son del dominio directo de la Nación y su propiedad no puede ser transmitida a los particulares, sólo puede ser concesionada la explotación de los mismos de acuerdo a las reglas que se establezcan en las leyes reglamentarias.<sup>29</sup>

Antes de la reforma a la Ley Minera de 1996, la exploración y explotación de los minerales sólo podía realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría de Economía (SE).

19 Servicio Geológico Mexicano, Pág. 5.

20 Dirección General de Minas. “Títulos de Concesiones Mineras”. 2017, [www.siam.economia.gob.mx/swb/work/models/siam/Resource/285/2/images/Concesiones\\_Mineras.csv](http://www.siam.economia.gob.mx/swb/work/models/siam/Resource/285/2/images/Concesiones_Mineras.csv).

21 Con datos obtenidos de Dirección General de Regulación Minera. “Archivo de datos abiertos para concesiones mineras”. SIAM, [www.siam.economia.gob.mx/work/models/siam/Resource/Avisos/opendata\\_conces.xlsx](http://www.siam.economia.gob.mx/work/models/siam/Resource/Avisos/opendata_conces.xlsx). Más información disponible en: [eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/mineria](http://eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/mineria). Consultada: 6 noviembre 2018.

22 Servicio Geológico Mexicano. “Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, 2017”, 2018, Pág. 20, [www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario\\_2017\\_Edicion\\_2018.pdf](http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2017_Edicion_2018.pdf).

23 Servicio Geológico Mexicano, 20.

24 En muchos casos empresas canadienses que operan en México incorporan a accionistas y directores mexicanos, algunos con fuertes vínculos empresariales o políticos.

25 Servicio Geológico Mexicano, Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, 2017, Pág. 6.

26 Servicio Geológico Mexicano, Pág. 7.

27 Servicio Geológico Mexicano, Pág. 7.

28 Diario Oficial de la Federación. Ley Minera (1992). Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf)

29 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm). Consultada: 14 de septiembre de 2018.



Gráfico 1. Proceso minero



Fuente: Elaboración propia.

En particular, el artículo 11 de la ley establecía lo siguiente:

*Se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:*

*I. Cuyo objeto social se refiera a la exploración o explotación de los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley;*

*II. Que tengan su domicilio legal en la República Mexicana, y*

*III. En las que la participación de inversionistas extranjeros, en su caso, se ajuste a las disposiciones de la ley de la materia.*

Sin embargo, en diciembre de 1996 el segundo párrafo fue derogado, por lo que actualmente se permite a empresas que tienen domicilio legal en otros países inviertan en proyectos mineros. En esta reforma también se adicionó la siguiente cláusula: “las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas”.<sup>30</sup> De esta forma en los últimos 15 años México generó un modelo de extracción de minerales con una predominante presencia de empresas privadas.

La Ley Minera atribuye a esta actividad su utilidad pública y por lo tanto la minería adquiere el carácter de actividad preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno. Al declararse con esta categoría, la ley permite al Estado expropiar las tierras donde existen minerales; es decir, que en el caso de personas que son propietarias de los terrenos no lleguen a acuerdos para la venta o renta de sus tierras con los empresarios mineros que hayan adquirida las concesiones, el Estado puede expropiarlas.

En el 2014, se reformó el Código Fiscal de la Federación, incluyendo la Ley Federal de Derechos, con la cual se determinaron tres nuevos derechos sobre minería:

1. un derecho especial sobre minería, aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva;
2. un derecho adicional sobre minería, o el 50% de la cuota máxima del derecho que se cobra con base en las hectáreas incluidas en la concesión minera (Artículo 263) para aquellos titulares de concesiones mineras que no lleven a cabo obras y trabajos de exploración y explotación debidamente comprobados durante dos años continuos dentro de los primeros once años de vigencia, y un 100% de la cuota señalada a partir del doceavo año y posteriores de vigencia;
3. un derecho extraordinario sobre minería, pagando el 0.5% de los ingresos totales derivados de la enajenación del oro, plata y platino.<sup>31</sup>

Además, se estableció el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (“Fondo Minero”) con los recursos recaudados por los nuevos derechos, para ser “empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo”. El 80% de los derechos se destinaría al Fondo Minero —un 62.5% a los municipios mineros y un 37.5% al estado— y el 20% restante a la Federación. Entre 2014 y 2017, el los recursos destinados al Fondo Minero incrementaron de MXN 2,091 millones a MXN 3,705 millones, o un 77.23%.

Por otra parte, es importante señalar la existencia de irregularidades en los títulos mineros. Por ejemplo, de acuerdo con la revisión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el 2012 había más de 20 mil títulos con serios problemas: algunos estaban duplicadas y otros no incluían el registro de contribuyentes o el

30 Diario Oficial de la Federación. Ley Minera (2014). [www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17108.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17108.pdf).

31 Diario Oficial de la Federación, Ley Federal de Derechos, 11 de agosto de 2014, [www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3259/1/ley\\_federal\\_de\\_derechos.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3259/1/ley_federal_de_derechos.pdf). Consultada: 6 de enero de 2019.

nombre del operador.<sup>32</sup> Así mismo, la ASF confirmó que la privatización del sector minero generó inoperatividad en la Dirección General de Minas, dependencia de la SE, para formular estadísticas de producción, de propietarios de los títulos y para registrar el comportamiento social y ambiental de las empresas implicadas en la extracción de minerales en el país.<sup>33</sup>

El trabajo de comunidades afectadas por los proyectos mineros, de organizaciones de base y de organizaciones de la sociedad civil se ha enfocado en la exigencia a las autoridades correspondientes para aumentar la transparencia en el sector. Por ello, la SE se ha visto presionada a difundir información estadística y geomática de las más de 25 mil concesiones existentes. La sociedad civil trabaja para que datos tan relevantes como el de los beneficiarios reales sean públicos, pues en la medida en que no se pueda saber quiénes son éstos, se fomenta la impunidad y se diluyen las responsabilidades de cualquier impacto en los derechos humanos que las empresas puedan provocar en los territorios y comunidades.

### 1.3. Privatización y apertura en hidrocarburos

En 2016 el petróleo y el gas natural fueron responsables del 86% de la matriz energética mexicana.<sup>34</sup> Dada la enorme importancia de los hidrocarburos para la generación de energía del país, en 2013 el gobierno emprendió una transformación en el sector energético nacional que modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Mexicana. Se expidieron 21 leyes (12 leyes reglamentarias y 9 leyes nuevas) que eliminaron el monopolio que Petróleos Mexicanos (Pemex) había mantenido en la exploración y producción de hidrocarburos por más de 75 años.

La reforma modificó los estatutos orgánicos de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para que ambas empresas dejaran de ser paraestatales y se transformaran en empresas productivas del Estado.<sup>35</sup> Así, Pemex pasó de una estructura integrada horizontal y verticalmente a configurarse en función de los segmentos de la cadena de producción de hidrocarburos liberados a capitales privados (*downstream*, *midstream* y *upstream*).

Gráfico 2. Cadena de producción de hidrocarburos<sup>36</sup>



Fuente: Elaboración propia.

En noviembre de 2015 el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos acordó desaparecer tres líneas de negocios: Pemex Refinación (PR), Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), y Pemex Petroquímica (PPQ). Es decir, desapareció los tres organismos subsidiarios que se crearon con la reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1992, y que por más de 20 años soportaron la estrategia industrial y de negocios de la petrolera y el gobierno de México. La única línea de negocios que prevaleció fue la de la exploración y producción de hidrocarburos con Pemex Exploración y Producción (PEP). Así, los cambios en el sector de hidrocarburos también modificaron el papel que históricamente tuvo Pemex como motor para el desarrollo económico y de fortalecimiento de cadenas de producción en la industria nacional.

32 Auditoría Superior de la Federación (ASF). "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10010100020809". 2010, Pág. 7-10, [www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2010\\_0809\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Economico/2010_0809_a.pdf).

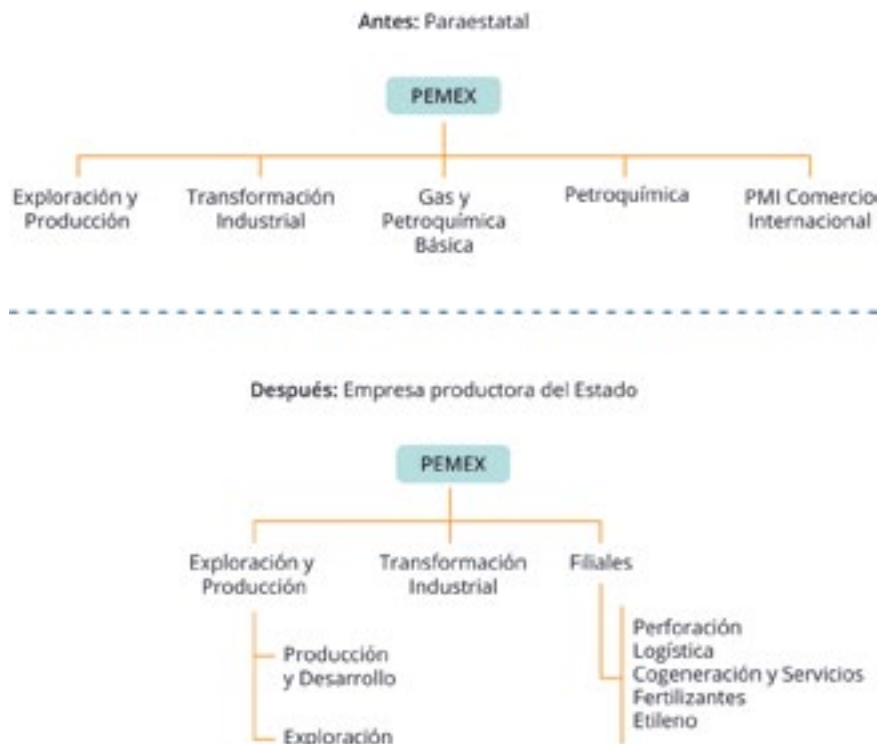
33 Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de Economía. "Otorgamiento de Concesiones e Ingresos por Derechos en Materia Minera. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-10100-02-0030 DE-089" (México: Auditoría Superior de la Federación, 2012), [www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0030\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0030_a.pdf).

34 Sistema de Información Energética (SIE). "Balance Nacional de Energía: Consumo final energético total por combustible (petajoules)". SIE, 2018, [sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cveca=IE7C01](http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cveca=IE7C01). Consultada: 11 octubre 2018.

35 Comisión Permanente del Congreso de la Unión. "Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía". [dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013). Consultada: 29 septiembre 2018.

36 El *upstream* se refiere a la exploración, explotación y venta de hidrocarburos en bruto a través de la asignación de derechos, investigación geológica de reservas, perforación de pozos, pago de impuestos, etc. El *midstream* es el proceso de transportación, almacenamiento y envío de hidrocarburos por medio de tuberías, barcos y tanques de almacenamiento. El *downstream* es el proceso industrial de refinación, transformación y venta de petróleo, gas natural y otros derivados de los hidrocarburos. En: Loretta Bu et al. "Integrated Oil Companies" (Duke Investment Club, Estados Unidos), [www.dukeinvestmentclub.com/uploads/7/0/7/6/7076327/oil\\_sector\\_intro.pdf](http://www.dukeinvestmentclub.com/uploads/7/0/7/6/7076327/oil_sector_intro.pdf). Consultada: 29 septiembre 2018.

Gráfico 3. Estructura de Pemex antes y después de la Reforma Energética (2013)



Fuente: PODER, 2015.

## Nueva configuración del sector de hidrocarburos

Con la llamada Reforma Energética de 2013, las leyes que se implementaron sirvieron como andamiaje para crear nuevas instituciones encargadas de la planeación de la producción de gas y petróleo, tales como el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP), el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH), el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), y la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA). Dichos organismos se coordinan bajo el Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE), entidad que congrega a los organismos reguladores como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con la Secretaría de Energía (SENER) y el CENAGAS.<sup>37</sup>

En el sector de los hidrocarburos, la CRE quedó como la institución encargada de emitir permisos para procesar gas natural, refinar petróleo, transportar, distribuir y vender de primera mano petrolíferos, así como conceder permisos de suministro y generación de electricidad a empresas privadas. Se liberó el Sistema Nacional de Ductos (SND), anteriormente propiedad de Pemex Gas y Petroquímica Básica (desaparecida), que pasó a ser parte del CENAGAS, un nuevo organismo público descentralizado que se encargará de administrar y establecer las reglas y normas que rigen la transportación de gas natural.<sup>38</sup>

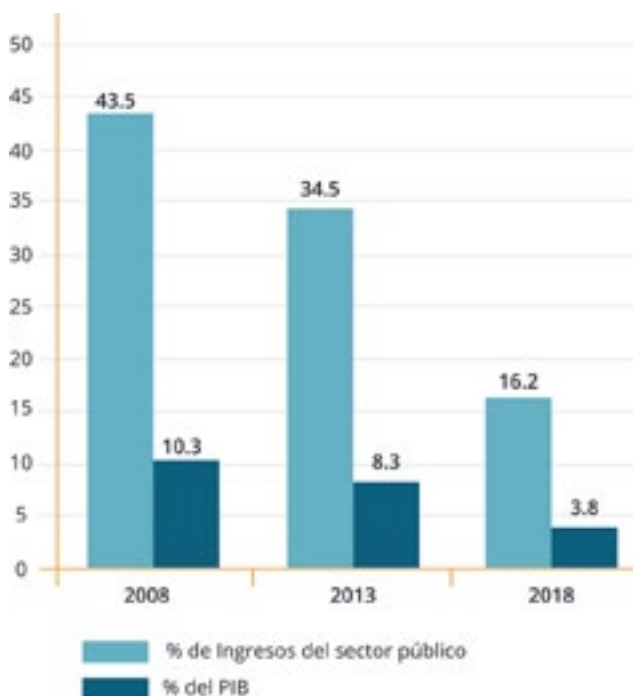
37 Diario Oficial de la Federación (DOF). Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. 11 de agosto de 2014, [dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014). Consultada: 13 octubre 2018.

38 Diario Oficial de la Federación (DOF). Decreto Por el que Se Expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. 11 de agosto de 2014, [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014). Consultada: 13 octubre 2018.

La reforma de 2013 autorizó que empresas privadas compitieran con Pemex, supervisadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), en alguna de las nuevas modalidades de contratos.<sup>39</sup> Mientras Pemex reconfiguraba su esquema de negocios, el gobierno impulsó la participación de la iniciativa privada en las áreas de hidrocarburos que no le fueron asignadas a la empresa productiva del Estado en la denominada “Ronda 0”.<sup>40</sup> Hasta febrero del 2018 se habían realizado nueve procesos de licitación (Rondas) en los que fueron asignados 107 bloques marítimos y terrestres a cargo de 74 empresas privadas.<sup>41</sup>

La entrada de empresas privadas en los segmentos liberados (extracción, producción, refinación, transporte y venta final de petróleo, gas natural y productos derivados) significó para Pemex dividir la renta generada por la producción y venta de hidrocarburos con entidades privadas. Sobre todo, ha representado desafíos para la economía nacional en materia de recaudación tributaria. En 2008 las ventas de hidrocarburos aportaron 43.5% de los ingresos del gobierno y 10.3% del Producto Interno Bruto (PIB). Para 2017 los ingresos del gobierno provenientes de la venta de hidrocarburos fueron de 16.2%, mientras que sus aportes al PIB fueron de 3.8%.<sup>42</sup> Así, en un periodo de 10 años las aportaciones de los hidrocarburos al presupuesto público y al PIB se redujeron casi tres veces.

**Gráfico 4:** Aportación de los hidrocarburos a los ingresos del sector público y aportación de los hidrocarburos al PIB nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2018.

La estructura actual de Pemex y de la industria de hidrocarburos es resultado de un periodo de transformaciones que abarcan casi 30 años y cinco administraciones federales en México (Ver Anexo I para una tabla resumen de estas reformas). Estos cambios dotaron a Pemex de mayor autonomía financiera y operativa, pero también introdujeron una mayor flexibilidad para contratar servicios y asociarse en negocios conjuntos (joint ventures) con enormes empresas privadas como Repsol, Sempra Energy, Schlumberger Limited, Mexichem, BNP Paribas, Mitsui, Shell, Magellan Midstream Partners y Net Midstream LLC, entre otras.<sup>43</sup>

Desde esta perspectiva, la Reforma Energética de 2013 representó el último paso de un proceso inducido por el Estado mexicano que consolidó la posición de actores privados en los ciclos industriales y procesos de negocios del sector de hidrocarburos.<sup>44</sup> Para algunos especialistas se trata de un proceso de transferencia de la renta generada

39 Con la Reforma Energética de 2013 se crearon cinco nuevas modalidades de contratos: a) comercialización por parte de privados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; b) asociaciones y alianzas entre Pemex y empresas privadas en labores de extracción, exploración de hidrocarburos o construcción de infraestructura; c) contratos entre el Estado mexicano y empresas privadas para la extracción, explotación y exploración de hidrocarburos (Rondas); d) migración de los esquemas de contrataciones público-privadas de los modelos de negocios creados en 2001 y 2008 a contratos de producción y explotación de hidrocarburos; y e) contratos para la explotación y extracción de gas natural en concesiones mineras. En: Congreso de la Unión. Decreto por el que Se Expide la Ley de Hidrocarburos y Se Reforman Diversas Disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. 2014, [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014); y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía. 2013, [dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013). Consultada: 29 septiembre 2018.

40 En agosto de 2014 el gobierno mexicano asignó 489 bloques de producción a Pemex que contenían más de 50% de los recursos probado y probables, así como el 21% de los recursos prospectivos. En: Petróleos Mexicanos. “Mini boletín No. 3 Resultado de la Ronda 0 y Ronda 1”. septiembre de 2014, [www.ri.Pemex.com/files/content/No.%203%20Res.%20Ronda%200%20y%20Ronda%201.pdf](http://www.ri.Pemex.com/files/content/No.%203%20Res.%20Ronda%200%20y%20Ronda%201.pdf). Consultada: 13 septiembre 2018.

41 Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). “Rondas México”. 2018, <https://rondasmexico.gob.mx/cnh-cifra-inicio>. Consultada: 29 septiembre 2018.

42 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas: Ingresos Presupuestarios del Sector Público (Estructura Porcentual y Porcentaje del PIB)”. 2018. [presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp](http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp). Consultada: 1 octubre 2018.

43 *Ibid.*

44 Este proceso tuvo varios objetivos y diferentes etapas de implementación. El primero se materializó entre 1992 y 2008, cuando se establecieron leyes para permitir el ingreso de entidades privadas en los procesos de explotación, exploración, refinación y venta final de hidrocarburos. El segundo objetivo se concretó con la Reforma Energética de 2013 y la transformación de las líneas de negocios de Pemex en 2014, las cuales fortalecieron la posición de los actores privados y los grupos de interés que desde hace más de 20 años han ingresado en el mercado de los hidrocarburos de México.

por la producción de hidrocarburos que ha permitido a enormes entidades privadas, nacionales y extranjeras tomar importancia sistémica en la integración de la cadena de producción de petróleo y gas natural.<sup>45</sup> En última instancia, esto es una consecuencia del desmantelamiento y transferencia de servicios públicos administrados por el Estado hacia entidades privadas.

## La rendición de cuentas del sector público debe ir de la mano de la rendición de cuentas en el sector privado.

### 1.4. Un sector capturado

El control de la toma de decisiones públicas por parte de una élite económica y política debe analizarse como parte de un proceso de captura del Estado, en el cual estas élites imponen sus intereses y restringen los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y las instituciones de gobierno para favorecer intereses privados en detrimento del estado de derecho, el bien público y de procesos democráticos.<sup>46</sup> En otras palabras, la captura del Estado se materializa en acuerdos que realizan funcionarios públicos y actores privados con el propósito de manipular el diseño de políticas públicas, instituciones y los marcos normativos que regulan los sectores económicos.<sup>47</sup> Así, la captura del Estado debilita los mecanismos democráticos previstos para hacer rendir cuentas a actores poderosos, y sostiene el desequilibrio de poder entre estas élites y la sociedad en general. Por lo mismo, la rendición de cuentas del sector público debe ir de la mano de la rendición de cuentas en el sector privado.

De acuerdo con especialistas, existen dos modalidades de captura del Estado: la Captura Política del Estado y la Captura Corporativa del Estado (CCdeE). El primero es un concepto creado en la década del 2000 para describir la concentración de poder político que tuvieron funcionarios públicos y miembros de partidos políticos en los países de la Unión Soviética que transitaban hacia el libre mercado.<sup>48,49</sup> La CCdeE describe el proceso mediante el

cual las élites económicas representadas por grandes empresas, firmas de abogados, bancos y otros inversionistas financieros utilizan sus lazos sociales y vínculos de propiedad —reflejado por las interconexiones entre empresas y empresarios a través de los consejos de administración (interlocking directorates)— para generar redes de apoyo con políticos y funcionarios públicos, y así capturar el ejercicio de gobierno y la formulación de políticas públicas.<sup>50</sup> En términos generales se puede definir la CCdeE como una fase avanzada en el camino de centralización de activos y capital, que requiere la acción institucional del Estado para fomentar su propia captura, y asegurar que la representación política y la propiedad industrial de las principales empresas nacionales esté concentrada en una red de intereses dominantes.<sup>51</sup>

La CCdeE es un concepto que se apega a la realidad del sector extractivo mexicano. A inicios de la década de 1990, el tránsito de México hacia una economía de mercado se materializó mediante procesos de privatización de empresas públicas, las cuales fueron entregadas a “cuates” del gobierno —algunos asociados a empresas extranjeras— bajo condiciones monopólicas, permitiendo un proceso de recomposición de élites exacerbando el control de éstas (élites tecnócratas) sobre la toma de decisiones públicas.<sup>52</sup> La privatización de la industria minera, así, no alteró la concentración de mercado que existía. En todo caso, se realizó un cambio de propiedad de monopolios públicos que pasaron a ser administrados por empresas privadas.<sup>53</sup> Actualmente las mayores fortunas de México están concentradas por quienes además de ser los propietarios de empresas privadas mexicanas, son los dueños de los principales grupos mineros de origen mexicano: Carlos Slim, es propietario de Minera Frisco; Germán Larrea es dueño del Grupo México; y Alberto Bailleres propietario de Industrias Peñoles. En 2018 las fortunas de estos tres multimillonarios eran equivalentes al 7.8% del Producto Interno Bruto de México.<sup>54</sup>

cas, A.C., 2017. núm. 196, noviembre-diciembre, Pág: 65-84. Consultada: 29 septiembre 2018.

50 Francisco Durand. “Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú”. Oxfam, Perú, 2016. [peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/capturadurand%20VF.pdf](http://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF.pdf). Consultada: 12 octubre 2018. Pág: 13-4.

51 Según Guerrero (2010) parafraseando a Omelyanchuk (2001) “[...] cuanto mayor sea el grado de concentración del poder económico, mayor será el grado de capacidad para llevar a cabo la captura del Estado [...] cuanto más concentrado esté el poder político, mayor será la probabilidad de que la captura del Estado se lleve a cabo con éxito por los poderosos actores económicos”. En: Alejandro Guerrero. “Broadcasting and democracy in Mexico: From corporatist subordination to State capture”. Policy and Society, Volume 29, 2010 - Issue 1: Media and Democracy: Recent Experiences from Canada and Mexico, 2010, doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.11.003. Consultada: 12 octubre 2018.

52 Alejandra Salas-Porras, La economía política neoliberal en México: ¿Quién la diseñó y cómo lo hizo? (México: Ediciones Akal, 2017).

53 *Ibid.*

54 La fortuna de los estos tres multimillonarios se calculó utilizando el ranking de Forbes, 2018, “The World’s Billionaires”, [https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static\\_country:Mexico](https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static_country:Mexico); así como el Producto Interno Bruto de 2018, que publica el Fondo Monetario Internacional (FMI), “Gross domestic product, current prices (U.S. dollars)”, en: <https://www.imf.org>. Consultada: 7 enero 2019.

45 David Ibarra. “El desmantelamiento de Pemex”. Economía UNAM 5 (2008), [www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v5n13/v5n13a1.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v5n13/v5n13a1.pdf). Consultada: 29 septiembre 2018.

46 Omar Isaza Gómez. “Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad”. IPC, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, 2005, Pág. 16.

47 Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann. “Capture al Estado, capture al día. captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), España, 2011. Disponible en: [revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=262&path%5B%5D=262](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=262&path%5B%5D=262)

48 Hellman, Jones y Kaufmann (2011). *Ibid.* Pág. 36.

49 En Rusia la captura del Estado que surgió con el colapso del Estado soviético fue implementada por las élites políticas que impulsaron procesos de privatización de empresas verticalmente integradas del sector energético y los recursos naturales, las cuales generaron leyes y marcos regulatorios que les permitieron adquirir para sí mismos o sus familias la propiedad de las empresas privatizadas. En: Gulnaz Sharafutdinova. Amiguismo, capitalismo e instituciones en la Rusia de hoy. En: Istor. “Capitalismo de Cuates”. Año XVII, Número 68, primavera de 2017. Centro de Investigación y Docencia Económi-



Al favorecer a ciertos grupos económicos con concesiones, permisos y privatizaciones (especialmente en el manejo de recursos naturales y bienes públicos), se instaló en México una especie de “capitalismo de cuates” en el que la acumulación de capital y la extracción de rentas de estos grupos dependían directamente de su cercanía con el poder en turno.

La apertura al capital extranjero en las industrias extractivas se empezó a dar más adelante, como se explicó en las dos secciones anteriores. Esta apertura en parte respondía a un proceso de globalización y de liberalización financiera, lo cual le dio al país acceso a mercados externos y abrió el flujo de mercancías, capitales y tecnología.<sup>55</sup> En las industrias extractivas fue necesaria la intermediación de las élites políticas y económicas nacionales con las élites externas (empresariales y diplomáticas) para echar a andar los procesos de reforma y dictaminar las nuevas “reglas del juego” orientadas a intereses globales; un proceso que permitió que las élites nacionales, y sus redes, se beneficiaran del cambio. Así, se dio un “entrecruzamiento entre intereses públicos hacia [intereses] privados, de tal manera que se oscurecieron las líneas que los separaban”.<sup>56</sup>

Dos de los principales mecanismos de la Captura Corporativa del Estado son el cabildeo (lobby) y la puerta giratoria (revolving door). El cabildeo es una acción que busca influir en la agenda pública, puede ser realizada por exfuncionarios públicos que crean sus propias empresas o ingresan a firmas legales especializadas en la prestación de servicios. El cabildeo es una práctica común en la vida pública de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); de hecho, sólo 14 países miembros de esta organización (de un total de 34) han introducido regulaciones que tratan temas referentes a la divulgación y transparencia de los grupos dedicados al cabildeo, códigos de conducta y normas de integridad en las acciones de cabildeo nacional y los cabilderos internacionales.<sup>57</sup>

Gráfico 5. La Captura Corporativa del Estado



Fuente: Elaboración propia.

La puerta giratoria<sup>58</sup> se refiere al intercambio de puestos de forma “habitual y significativa” de actores del sector público (altos cargos políticos) y de actores al sector privado (hombres de negocios), o viceversa, cuando actores del sector privado pasan a ocupar los cargos más altos del gobierno y de las agencias de regulación.<sup>59</sup> A diferencia del cabildeo, la legislación internacional y las normas nacionales en México y otros países no han sido claros en establecer límites a este tipo de prácticas.

La falta de un marco normativo adecuado para regular las acciones de la puerta giratoria puede dar paso a conflictos de interés, es decir, de acceso privilegiado a la información, contratos sin licitación, evasión de impuestos, aumento en presupuestos de las obras contratadas, etc., entre entidades reguladoras y empresas involucradas en los sectores donde desean obtener contratos públicos o licencias de explotación de servicios.<sup>60</sup>

55 Salas-Porras, La economía política neoliberal en México: ¿Quién la diseñó y cómo lo hizo?

56 Salas-Porras, 43.

57 OCDE. “Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. 2014, [read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3\\_9789264214224-](http://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-). Consultada: 12 octubre 2018. Pág. 2.

58 La OCDE define a la puerta giratoria como “el movimiento de personas dentro y fuera de los principales puestos de formulación de políticas de los poderes ejecutivo y legislativo, así como de las agencias reguladoras hacia el sector privado”. En: OCDE. “Revolving Doors, Accountability and Transparency Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis”. 2009. [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En). Consultada: 30 octubre 2018. Pág. 9.

59 Paula Canelo y Ana Castellani. “Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación”. Universidad Nacional de San Martín, Argentina, marzo de 2017, [noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf](http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf). Consultada: 12 octubre 2018. Pág. 6.

60 En marzo de 2018, el Parlamento Europeo afirmó que en 13 países de la Unión Europea se encontraron 88 casos de puerta giratoria, específicamente en el sector de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón). En España casi la mitad de los ministros del gobierno que han servido desde 1977 (71 de los 176 ministros) han ido a trabajar y asesorar a las principales empresas privadas de España una vez que dejaron sus cargos en el gobierno. En: Matias Huter et al. “Revolving Doors and the fossil Industry, Time to tackle conflicts of interest in climate policy-making”. The Greens/EFA Group in the European Parliament, mayo de 2018, [www.greens-efa.eu/files/doc/docs/3d2ec57d-6d6aa101bab92f4396c12198.pdf](http://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/3d2ec57d-6d6aa101bab92f4396c12198.pdf). Consultada: 13 octubre 2018.

En México el fenómeno de la puerta giratoria puede observarse en prácticamente todas las instituciones que regulan al sector extractivo. En el caso específico de la industria de hidrocarburos, Pemex, la Secretaría de Energía, el Fondo Mexicano del Petróleo, la Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos presentan actualmente casos de puerta giratoria.

La Captura Corporativa del Estado no se refleja únicamente en conflictos de interés, sino también incorpora otras distorsiones y desequilibrios en el mercado y en el Estado de derecho, como la corrupción sistémica y el tráfico de influencias.<sup>61</sup> Finalmente, permite que una élite capture y concentre el poder político-empresarial, controle la toma de decisiones públicas, y así limite de manera efectiva los procesos democráticos y de justicia en el país. En la historia reciente de México, numerosos casos de crímenes corporativos —es decir, de acciones criminales por parte de empresas vinculadas a graves violaciones a derechos humanos— han permanecido impunes.

El respeto al derecho de acceso a la información y la implementación de mayores estándares de transparencia corporativa, por lo tanto, son herramientas esenciales para separar el poder económico del político, y empezar a dismantelar las causas estructurales de la desigualdad en México (y en el mundo). El siguiente capítulo se enfocará en el segundo tipo de estos actores y desarrollará la importancia de la transparencia en las empresas.

---

61 El caso de la empresa Oro Negro es un ejemplo del tráfico de influencias dentro del sector de los hidrocarburos. Ver reportaje “Lo Negro de Oro Negro”, de Carolina Rocha, disponible en: [www.youtube.com/watch?v=FNtpW\\_y8QeQ](https://www.youtube.com/watch?v=FNtpW_y8QeQ).





## 2. Transparencia empresarial: obstáculos para identificar a los beneficiarios reales de las industrias extractivas

### 2.1. Importancia de la transparencia empresarial en las industrias extractivas

En las últimas dos décadas, a nivel internacional se han impulsado marcos regulatorios y de colaboración entre países que exigen un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas empresarial, principalmente con el objetivo de contener y reducir la incidencia de flujos ilícitos, evasión fiscal, lavado de dinero y financiamiento de terrorismo.<sup>62</sup> Nuevas leyes también han ampliado la responsabilidad de las empresas ante obligaciones de respeto a derechos humanos, laborales y ambientales. Aunque todavía queda un camino por recorrer,<sup>63</sup> para defensores sociales y medioambientales estos instrumentos de rendición de cuentas empresarial representan una oportunidad para luchar por el ejercicio efectivo de derechos humanos y presionar —o, dependiendo del caso, fincar responsabilidad tanto en México como en el extranjero— a empresas relacionadas con abusos en el país.

En ese sentido, en los procesos de defensa de los territorios y de los derechos humanos de las comunidades indígenas y originarias que los habitan es primordial conocer quiénes ejercen control y se benefician económicamente de los proyectos extractivos. Ello no sólo reduce la brecha de información que existe entre las empresas y la sociedad, también permite dirigir esfuerzos para fortalecer el poder colectivo —frente a las empresas y las autoridades municipales, estatales y federales— e incidir en la defensa integral de las comunidades. La investigación empresarial estratégica también potencia la exigibilidad hacia las empresas que conforman la cadena de valor<sup>64</sup> del proyecto,

y permite rastrear el mal uso de recursos públicos, o advertir posibles casos de corrupción, evasión fiscal, actividades ilícitas y lavado de dinero. Esto en sí mismo es una tarea fundamental para incrementar la rendición de cuentas empresarial de las industrias extractivas del país.

**Conocer los beneficiarios reales no sólo reduce la brecha de información que existe entre las empresas y la sociedad, también permite dirigir esfuerzos para fortalecer el poder colectivo —frente a las empresas y las autoridades municipales, estatales y federales— e incidir en la defensa integral de las comunidades.**

Ahora bien, de acuerdo con la definición de PODER, los Beneficiarios Reales (BR) son todas aquellas personas físicas o naturales quienes directa o indirectamente, y en última instancia, poseen, influyen, controlan y/o se benefician de al menos 5% de un activo mediante un vehículo corporativo, ya sea una corporación, un fideicomiso<sup>65</sup>, una fundación, una sociedad con responsabilidad limitada u otra persona o estructura jurídica<sup>66</sup> que permite la tenencia de activos personales.<sup>67</sup> Es importante aclarar que el control y el beneficio no siempre coinciden. Un vehículo corporativo puede ser controlado por una persona (física o moral) para el beneficio de un tercero, como en el caso de instrumentos de inversión o fideicomisos que se administran, por ejemplo, desde un proyecto grande de inversión para otro grupo de personas.<sup>68</sup>

productos o servicios de la empresa". En: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía de Interpretación. Naciones Unidas, Ginebra 2012, Pág.15.

62 Los principales avances se realizaron después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, cuando se empezó a ligar directamente la opacidad corporativa y el libre flujo de dinero con la financiación del terrorismo y del crimen transnacional. Esto también impulsó leyes nacionales en varios países para sancionar actos de corrupción en el extranjero, incluyendo la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) de EEUU y la Ley Anti-Sobornos del Reino Unido, entre otras.

63 Muchas empresas multinacionales han incorporado en los últimos años políticas internas para regir su comportamiento en términos de responsabilidad social; contrataciones no-discriminatorias y de paridad de género; respeto a derechos humanos; y protección del medio ambiente, entre otros. Sin embargo, siguen existiendo importantes incongruencias entre estas políticas y la actuación real de las empresas. Por otra parte, muchos de los marcos internacionales en materia de empresas y derechos humanos no son vinculantes y no incorporan sanciones por su incumplimiento.

64 "La cadena de valor de una empresa está constituida por las actividades que convierten los insumos en productos mediante la adición de valor. Incluye a las entidades con las que mantiene una relación empresarial directa o indirecta y que bien: a) proporcionan productos o servicios que contribuyen a los propios productos o servicios de la empresa; o b) reciben

65 El control o la influencia también puede ser ejercido bajo el amparo de tres mecanismos institucionales: el secreto bancario, el blindaje fiduciario y la celebración de contratos entre particulares. Anna Nunenmann y Oscar Pineda. "Beneficiarios Reales en México". Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER). Disponible en: [www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2018/06/beneficiariosrealesPODER.pdf](http://www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2018/06/beneficiariosrealesPODER.pdf). Consultada: 28 septiembre 2018.

66 Por persona jurídica se refiere a "las entidades que no son personas naturales que pueden establecer una relación permanente como cliente con una institución financiera o tener propiedades de otra forma. Esto puede incluir sociedades mercantiles, órganos corporativos, fundaciones, anstalt, sociedades o asociaciones y otras entidades pertinentemente similares". Grupo de Acción Financiera Internacional. "Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación: Las recomendaciones del GAFI". febrero de 2012. Disponible en: [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Misuse%20of%20Corporate%20Vehicles%20including%20Trusts%20and%20Company%20Services%20Providers.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Misuse%20of%20Corporate%20Vehicles%20including%20Trusts%20and%20Company%20Services%20Providers.pdf). Consultada: 28 septiembre 2018.

67 *Ibid.*

68 Las empresas familiares que han llegado a cotizar en la Bolsa Mexicana

Por una parte, México ha suscrito acuerdos internacionales en los que se compromete a divulgar información sobre BR, como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) en 2017<sup>69</sup>, la cual establece la publicación de información sobre los beneficiarios reales de sus industrias extractivas para el 2020. Este marco brinda una oportunidad para identificar a las personas físicas responsables de las acciones de una empresa y que, mediante apoderados legales, ejercen el control sin tener que mostrar la cara y sin tener que rendir cuentas a título personal.<sup>70</sup>

Sin embargo, actualmente hace falta una legislación con una definición exhaustiva y operativa que contribuya a una identificación de los BR. Con base en la propuesta de Tax Justice Network<sup>71</sup>, consideramos que para conocer a los BR se deben revisar los siguientes criterios:

- El porcentaje accionario (si posee más de 5% de las acciones de una entidad en un BR) influye en la toma de decisiones de la entidad;
- La influencia en la elección y remoción de cargos directivos; y
- La influencia o el control por otros medios.

En enero de 2018 se publicó la última evaluación del cumplimiento de México con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un organismo internacional especializado en crímenes financieros, en la cual se señalan importantes deficiencias que existen en el país para conocer a los BR de las empresas, y para investigar y procesar a perpetradores. En primer lugar, la legislación mexicana no incluye la obligatoriedad de desglosar los elementos antes señalados y el sistema financiero depende en gran medida en la auto declaración de los clientes para identificar a los BR;<sup>72</sup> además, los umbrales en términos de porcentaje de control accionario y de votos, como están establecidos en los lineamientos de la SHCP, son valores muy altos y no cumplen con el objetivo de transparentar las estructuras

de propiedad.<sup>73</sup> Por lo tanto, en México no existe información actualizada, ni mucho menos un registro de los BR de los vehículos corporativos.

En el sector minero, por ejemplo, la reglamentación establece criterios mínimos sobre identificación y regulación de quién puede solicitar y obtener una concesión minera. Además, las empresas se han beneficiado de los criterios laxos y se han valido de subsidiarias, prestanombres y testaferros para proteger u ocultar a los beneficiarios de dichas actividades, lo cual aumenta los riesgos de lavado de dinero, corrupción y falta de rendición de cuentas en el sector. Es por ello que es cada vez más difícil tener acceso a esta información.

Aunada a la débil regulación, existen otros obstáculos para identificar a los BR. En la siguiente sección se presenta una revisión mediante casos específicos de tres fenómenos que facilitan el ocultamiento de BR particularmente en el sector extractivo en México: el secreto comercial y el velo corporativo; el uso de estructuras corporativas complejas y de jurisdicciones secretas; y el uso de mecanismos de financiación o inversión poco transparentes.

## 2.2. La empresa como una caja negra: el secreto comercial y el velo corporativo

Una empresa, o sociedad mercantil, es una persona o estructura jurídica, nacional o multinacional —pública, privada o mixta— que realice actividades comerciales.<sup>74</sup> Las empresas en México están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), que establece la separación entre la personalidad jurídica de los socios y la personalidad jurídica de la sociedad mercantil (Artículo 2º). Esta separación es la base del derecho corporativo a nivel internacional y es conocida como el velo corporativo. Históricamente, el velo corporativo ha limitado procesos de rendición de cuentas empresarial en agravios a derechos ambientales y humanos. En décadas recientes, sin embargo, la promulgación de nuevos instrumentos legales con alcance extraterritorial —como los marcos regulatorios de anti-lavado de activos y contra financiación del terrorismo (ALA/CFT) a nivel internacional<sup>75</sup>, la Ley

de Valores por lo regular limitan el control directo de la familia para dar mayor credibilidad a los accionistas. *Ibid.*

69 Información de EITI en: [eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/home](http://eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/home). Consultada: 10 octubre 2018.

70 Anna Nunenmann y Oscar Pineda. "Beneficiarios Reales en México". Pág. 6.

71 Andres Knobel, Markus Meinzer y Moran Harari. "What Should Be Included in Corporate Registries? A Data Checklist - Part 1: Beneficial Ownership Information". SSRN Electronic Journal, 13/02/2017, doi.org/10.2139/ssrn.2953972. Consultada: 14 octubre 2018.

72 Entre febrero y marzo de 2017, el gobierno mexicano implementó modificaciones a reglamentaciones aplicables a instituciones financieras, que aumentaron las obligaciones de ciertas instituciones financieras en la identificación de los beneficiarios reales y la evaluación de riesgos de lavado de activos, tomando en cuenta los "clientes, productos y servicios, factores geográficos y canales de entrega". En: FATF y GAFILAT. "Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua". FATF, París, enero de 2018. Consultada: 25 de octubre de 2018. Ver también la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; las Reglamentaciones de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; y las Reglamentaciones Generales derivadas de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

73 Nunenmann y Oscar Pineda. "Beneficiarios Reales en México". Pág. 17. Ver también: FATF y GAFILAT. "Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua". FATF, París, enero de 2018. Consultada: 25 de octubre de 2018.

74 "Si bien bajo la ley mexicana solo los individuos o las entidades legales tienen derecho a ser propietarias de bienes, se pueden crear algunas otras estructuras jurídicas bajo la ley mexicana para segregar ciertos derechos u obligaciones, incluidos los derechos de propiedad de los activos. Dichas estructuras son: «fideicomisos» (una estructura con efectos similares a aquellas producidas por los trust) y las «asociaciones en participación» (es decir, unión transitoria de empresas)." En: FATF y GAFILAT. "Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua". FATF, París, enero de 2018. Consultada: 25 de octubre de 2018.

75 Por ejemplo, en 2017 entró en vigor la Cuarta Directiva sobre Lavado de Dinero (AMLD) de la Unión Europea. Establece estándares que deben aplicar los países miembros para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, incluyendo medidas para transparentar los beneficiarios reales (o la titularidad real) de las empresas. Ver: Comisión Europea. "Comunicado de prensa: Entran en vigor normas más rigurosas de la UE para combatir el blan-

contra el Soborno de Reino Unido (UK Bribery Act), la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de EEUU (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) y la Ley Global Magnitsky sobre Responsabilidad de Derechos Humanos (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act) en EEUU— han buscado no sólo transparentar a las empresas, sino penetrar el velo corporativo y aumentar la responsabilidad de una empresa tenedora, y los beneficiarios reales de ésta, con respecto a las actividades y afectaciones de sus subsidiarias.

Cada sociedad mercantil, además de cumplir con disposiciones legales generales, se rige por los estatutos de su contrato social y opera para el cumplimiento de su objeto social, los cuales son formalizados ante notario público.<sup>76</sup> Así, en México los notarios son quienes validan la información y quiénes son responsables de “garantizar la precisión y la autenticidad de la información que se presenta a los registros federales”.<sup>77</sup> El mal uso y abuso de vehículos corporativos es facilitado por la falta de rigor de parte de los notarios públicos o del Registro Público de Comercio para verificar los datos más allá de la propiedad legal superficial de los clientes corporativos. Además, para personas jurídicas no existen sanciones por incumplir con la “obligación de mantener un registro de accionistas o miembros y de actualizarlo en consecuencia”.<sup>78</sup> Las empresas, al menos que sean reguladas por instancias especializadas —como el caso de las empresas públicas, que cotizan sus acciones en la bolsa de valores o emiten deuda pública—, no están obligadas a divulgar información sobre su estructura de propiedad, sus actividades económicas o su situación financiera. La confidencialidad al interior de una empresa es justificada, comúnmente, por pertenecer al ámbito de lo privado y para proteger el secreto industrial o comercial que fomenta la libre competencia entre éstas.<sup>79</sup>

En México, toda empresa o sociedad, ya sea pública o privada, debe registrarse en el Registro Público de Comercio y debe obtener un permiso de la Secretaría de Economía (SE) para operar bajo una razón social. El Registro Público

de Comercio (RPC) mantiene información sobre los socios y directores de una empresa, además concentra las decisiones derivadas de asambleas extraordinarias de los socios, como escisiones, disoluciones y fusiones. Sin embargo, no siempre existe información actualizada sobre la distribución de acciones en una sociedad. Si no se hacen cambios en los documentos de constitución y en el capital, no se requiere hacer el cambio frente a un notario, solamente se obliga a la sociedad a mantener el registro de acciones.<sup>80</sup>

En casos de fraude, corrupción o lavado de dinero es común encontrar sociedades pantalla y ficticias (shell companies) incorporadas con prestanombres o testaferros con el único propósito de esconder flujos ilícitos, como la malversación de fondos y la evasión fiscal, o flujos derivados de la delincuencia organizada y la corrupción.<sup>81</sup> Estas empresas son comúnmente registradas ante RPC o el Servicio de Administración Tributaria (SAT) con datos falsos, como una dirección fiscal errónea. Otros permisos pueden ser necesarios para empresas con actividades económicas específicas por ser reguladas por entidades públicas especializadas; para instituciones financieras existen, por ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR). Además, empresas con capital extranjero tienen que registrarse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), administrado por la SE. Toda la información acerca de los contratos, convenios, permisos, concesiones, sanciones, inhabilitaciones relacionadas con entidades privadas que sea resguardada por entidades públicas en principio es pública y puede ser consultada, y además facilita (aunque no garantiza) la identificación de beneficiarios reales.

### 2.3. Esquemas complejos de propiedad empresarial y uso de jurisdicciones secretas

Al analizar grandes corporativos, especialmente aquellos con actividades en más de un país, es común enfrentarse con esquemas complejos de propiedad empresarial, compuestas por numerosos vehículos corporativos con objetos sociales distintos, frecuentemente incorporados en más de una jurisdicción (o país). Aun cuando las empresas son públicas (o cotizan sus acciones en bolsa) y están basadas en un país con altos estándares de transparencia empresarial, es difícil identificar todas las empresas (o subsidiarias) que forman parte y son controladas por la empresa tenedora, la cual es la empresa obligada de presentar información consolidada de las operaciones del grupo. Es importante señalar que el control es ejercido no sólo por la posesión

queo de capitales, la elusión fiscal y la financiación del terrorismo”. European Commission Press Release Database, 26 de junio de 2017, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1732\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1732_es.htm).

76 La excepción a requerir la incorporación de una sociedad mercantil frente a fedatarios públicos (notarios públicos) es la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), una persona jurídica de recién creación (2016). Los notarios públicos están sujetos a disposiciones de anti-lavado de activos y deben realizar debida diligencia y mantener registros de todas las entidades que incorporan. En: Ley General de Sociedades Mercantiles, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144_140618.pdf).

77 FATF y GAFILAT. “Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua”. FATF, París, enero de 2018. Consultada: 25 octubre 2018.

78 *Ibid.*

79 La regulación del secreto industrial en México se contempla en la Ley de la Propiedad Industrial. En el Artículo 82 establece que el secreto industrial se refiere a “toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma”. Disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/96447/LEY\\_PROPIEDAD\\_INDUSTRIAL.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/96447/LEY_PROPIEDAD_INDUSTRIAL.pdf).

80 Todo acto que no esté registrado en los libros de la entidad legal no tendrá validez legal. En: FATF y GAFILAT. “Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua”. FATF, París, enero de 2018. Consultada: 25 octubre 2018.

81 *Ibid.*

de un número absoluto de acciones, sino también mediante esquemas de control diferenciados, como emitir series de acciones con distintos derechos de voto (o veto).

Los esquemas complejos de propiedad empresarial son cada vez más comunes, no sólo para poder operar en múltiples jurisdicciones, sino también para reducir las obligaciones fiscales de un grupo corporativo, y/o limitar el riesgo y la responsabilidad (ambiental, social, en derechos humanos) de la inversión en un proyecto o activo específico (ejemplos: una planta termoeléctrica, una refinería, un gasoducto).

Es importante señalar que incorporar una estructura corporativa compleja no es ilegal. Sin embargo, el velo corporativo y las jurisdicciones con laxas regulaciones pueden ser aprovechados por ciertos actores con el fin específico de esconder, mediante numerosas capas de propiedad, a quienes controlan o se benefician de una empresa. Lo cierto es que a nivel internacional, en la gran mayoría de los casos de lavado de dinero, desvío de recursos públicos, o corrupción se han identificado esquemas complejos de propiedad empresarial.

Los esquemas complejos de propiedad empresarial son un obstáculo para acceder a la información sobre los BR de las industrias extractivas en México. Las empresas han utilizado con mayor frecuencia estos esquemas para limitar y/o dificultar el acceso a la información, la rendición de cuentas de sus acciones, así como los riesgos y responsabilidades en materia ambiental y en derechos humanos.

**En casos de fraude, corrupción o lavado de dinero, es común encontrar sociedades pantalla y ficticias incorporadas con el único propósito de esconder flujos ilícitos, como la malversación de fondos y la evasión fiscal, o flujos derivados de la delincuencia organizada y la corrupción.**

Gráfico 6. Esquema sencillo de propiedad empresarial



Fuente: Elaboración propia.

## 2.4. Opacidad de los mecanismos de financiación o inversión

Debido a la dimensión de la inversión inicial que hay detrás de megaproyectos extractivos a nivel internacional, grandes instituciones financieras, bancos de desarrollo y empresas de inversión y de administración de activos han tomado un papel creciente en la inyección de capital, particularmente en países con economías emergentes. La importancia de estos actores radica en el poder que ejercen sobre la configuración de los proyectos, pues el acceso al capital es determinante para su desarrollo y viabilidad. Sin embargo, la financiación de proyectos frecuentemente se da de manera opaca, ya sea porque la confidencialidad es inherente a su carácter privado, o porque intermediarios emiten instrumentos complejos que dificultan identificar los principales inversionistas, e identificar cómo se administran y quiénes ejercen control.

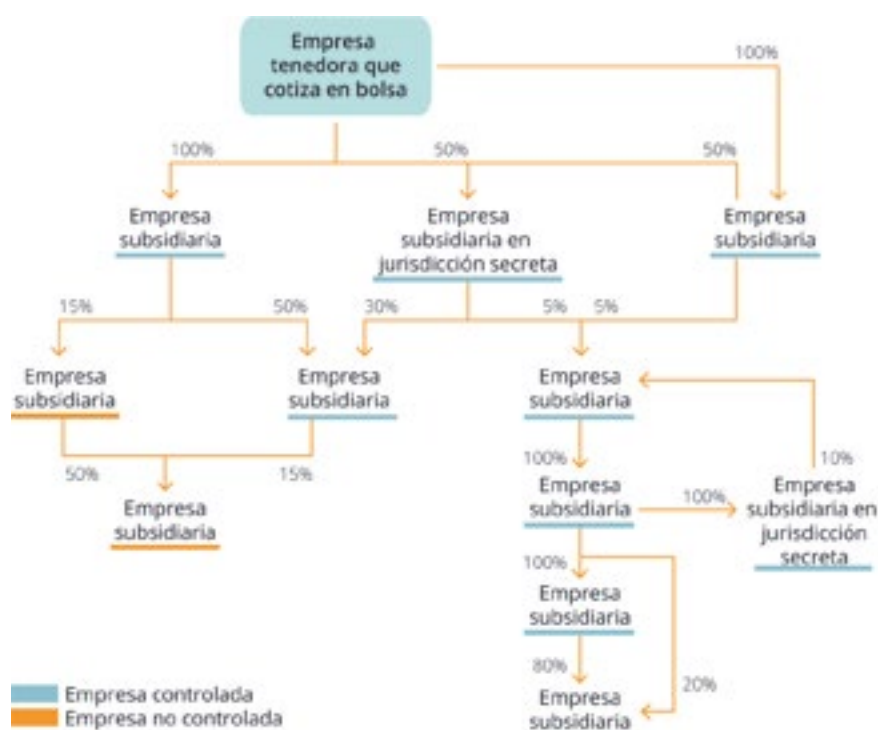
Por una parte, existen varios mecanismos para administrar y canalizar recursos públicos hacia grandes proyectos de inversión. En primer lugar están las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos de fomento económico, también parte de la administración pública, mediante los cuales se canalizan fondos públicos para todo tipo de programas y proyectos de infraestructura.<sup>82</sup> Como ejemplo, existe el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), una entidad paraestatal creada para fomentar el sector minero y otorgar servicios de financiamiento, capacitación y asistencia técnica.<sup>83</sup>

Sin embargo, los fideicomisos públicos, en realidad, se han identificado como “espacios de opacidad y discrecionalidad

82 “Cuenta Pública 2017: Anexo Información sobre fideicomisos, mandatos y análogos que no son entidades, con registro vigente”. SHCP, disponible en [cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/III/E\\_IFMACP.pdf](http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/III/E_IFMACP.pdf). Consultada: 29 octubre 2018.

83 “¿Qué hacemos?”. FIFOMI, [www.gob.mx/fifomi/que-hacemos](http://www.gob.mx/fifomi/que-hacemos). Consultada: 29 octubre 2018.

Gráfico 7. Esquema complejo de propiedad empresarial



Fuente: Elaboración propia.

en el uso de los recursos”.<sup>84</sup> Un estudio de la organización mexicana FUNDAR, publicado en el 2017, identificó que los fideicomisos públicos en México se caracterizan por la escasez de información, la confidencialidad (en parte por el secreto fiduciario de instituciones privadas) y la falta de estructura administrativa y de vigilancia por no ser entidades paraestatales.<sup>85</sup> Los esquemas de inversión conjunta entre el sector público y el sector privado, conocidos como asociaciones público-privadas<sup>86</sup> (APP), también pueden ir de la mano de fideicomisos. Las APP son justificadas para optimizar el gasto público y poder captar inversión para grandes proyectos de infraestructura y otros proyectos de “desarrollo”, que de otra forma no son costeados con fondos públicos.<sup>87</sup> Sin embargo, dado que las APP suelen establecer un fideicomiso para el manejo de los recursos, y

así reducir el riesgo inherente a proyectos de inversión de largo plazo, esto dificulta la fiscalización de los mismos por involucrar fiduciarias privadas.<sup>88</sup>

Por otra parte, desde el sector privado existen numerosos mecanismos para obtener capital y financiar megaproyectos, desde la deuda hasta la emisión de acciones o la constitución de fondos o fideicomisos privados. Instituciones de inversión, o de manejo de activos, manejan fondos comunes de recursos y prestan servicios de inversión a terceros mediante distintos instrumentos, en los que se anonimiza al inversionista individual. Por su tamaño y por la cantidad de recursos que administran, existen instituciones de inversión que ejercen poder sobre la configuración de los mismos proyectos. Ese es el caso de BlackRock, Inc., una empresa de inversiones (estadounidense) que tiene USD 6.3 billones<sup>89</sup> en activos bajo gestión en todo el mundo, y que desde el 2008 ha invertido en varios sectores estratégicos en México.

84 Sarahí Salvatierra. “Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público.” (México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2018), fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf. Consultada: 30 octubre 2018.

85 *Ibid.*

86 En México, existe la Ley de Asociaciones Público Privadas, la cual fue promulgada el 16 de enero de 2012 y reformada el 14 julio 2014. En ella se define que los proyectos de asociación público-privada son “aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf).

87 Como ejemplo ver la página del Banco Mundial dedicada a las asociaciones público-privadas: [ppp.worldbank.org/public-private-partnership](http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership).

88 En México, los fiduciarios solamente pueden ser instituciones financieras. Además, todos los fideicomisos deben estar registrados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) del SAT, o en el Sistema de Control y Transparencia de la SHCP, o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México. Ver: FATF y GAFILAT. “Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua”. FATF, París, enero de 2018. Consultada: 25 de octubre de 2018.

89 Geraldine Buckingham. “Strategically Positioned for Long-Term Growth”. marzo de 2018, [ir.blackrock.com/Cache/1001237951.PDF?O=PDF&T=&Y=&D=&FID=1001237951&iid=4048287](https://ir.blackrock.com/Cache/1001237951.PDF?O=PDF&T=&Y=&D=&FID=1001237951&iid=4048287).



## Caso. Estructuras corporativas complejas: Almaden Minerals

El caso de las empresas Almaden Minerals Ltd., Almadex Minerals Ltd. y Azucar Minerals Ltd. es de gran utilidad para explicar las estructuras corporativas complejas y sus características. Aunque estas empresas no tienen una relación directa de propiedad que las conecte, sí están relacionados sus beneficiarios reales, quienes obtienen ganancias de los proyectos de estas empresas en México.

Almaden Minerals Ltd. (en lo sucesivo “Almaden” o “Almaden Minerals”) es una empresa conformada bajo las leyes de la Columbia Británica en Canadá en el año 1986, y cotiza en la bolsa de valores de Toronto y Nueva York.<sup>90</sup> Se especializa en el desarrollo de proyectos de exploración y evaluación de la existencia de minerales en Canadá, Estados Unidos y México. Hasta principios del año 2015, Almaden era propietaria de 10 subsidiarias que fueron creadas para sostener actividades en sus respectivas jurisdicciones, México, EEUU y Canadá,<sup>91</sup> así como una cartera de 38 proyectos en dichos países, entre los que destacaban en México el Proyecto Tuligtic en el estado de Puebla y el El Cobre en Veracruz.<sup>92</sup>

En octubre de 2014 Almaden anunció su intención de presentar a aprobación de sus accionistas un *spin-out* (escisión) de los activos de la compañía en una nueva empresa pública llamada Almadex Minerals Ltd. (Almadex, en lo sucesivo). Los actuales accionistas de Almaden recibirían acciones de la nueva empresa.<sup>93</sup> Almaden se quedó sólo con el proyecto Tuligtic y dos de sus subsidiarias, Puebla Holdings y Minera Gorrión. Las demás subsidiarias Republic Resources Ltd., Ixtaca Precious Metals Inc., Pangeon Holdings Ltd., Almaden de México, S.A. de C.V., Minera Gavilán, S.A. de C.V., Compañía Minera Zapata, S.A. de C.V. y Minera Alondra, S.A. de C.V.<sup>94</sup> y proyectos fueron transferidos a Almadex.

Almadex es una empresa de exploración que se concentra en el descubrimiento de nuevos proyectos mineros. La compañía cuenta con proyectos de exploración, regalías de proyectos administrados por otras compañías, propiedad de equipos de perforación y geofísicos.<sup>95</sup> En mayo de 2018, Almadex anunció la aprobación de una segunda escisión: la nueva Almadex Minerals Ltd. se quedaría con los proyectos de exploración en etapa inicial de la vieja Almadex, los intereses de regalías y otros activos, y la vieja Almadex cambiaría su nombre al de Azucar Minerals Ltd. (Azucar, en lo sucesivo) (TSX-V:AMZ; OTCQX:AXDDF), la cual se quedaría con el proyecto El Cobre y las subsidiarias Pangeon Holdings Inc. y Minera Alondra, S.A. de C.V.<sup>96</sup>

Estas tres empresas creadas de las sucesivas escisiones de Almaden, aunque están relacionadas, es difícil poder vincularlas si tuviéramos información de sólo una subsidiaria. Por ejemplo, si una persona vive en el municipio de Actopan, Veracruz, donde Minera Alondra posee una concesión para exploración del proyecto El Cobre, podría obtener información para conocer que Minera Gavilán, S.A. de C.V. cedió el título a Minera Alondra, S.A. de C.V., pero no podría saber que las casas matrices de dichas empresas en algún momento estuvieron unidas en Almaden, y que sus actuales casas matrices (Almadex y Azucar) comparten directivos y accionistas. Además esta empresa provee a Almadex y Azucar de servicios gerenciales y operativos. Almaden también paga parte de las compensaciones del Presidente, CEO, CFO y del vicepresidente de Almadex y Azucar.

Como se presentó previamente, las empresas utilizan este tipo de estructuras para ocultar a los beneficiarios reales y también para no asumir riesgos y responsabilidades en materia ambiental, social y financiera.

90 Almaden Minerals Ltd. “Almaden Minerals Corporate Presentation”. 19 de octubre de 2015, [almadenminerals.com/INVESTORS/DOCUMENTS/Almaden\\_Presentation.pdf](http://almadenminerals.com/INVESTORS/DOCUMENTS/Almaden_Presentation.pdf).

91 Almaden Minerals Ltd. “Almaden Minerals Ltd Annual Report 2014 (SEC, 31 de marzo de 2015)”. Pág. 25, [www.sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000110262415000507/almaden20f.htm](http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000110262415000507/almaden20f.htm).

92 Almaden Minerals Ltd., “Projects”, s.f., [www.almadenminerals.com/projects.html](http://www.almadenminerals.com/projects.html); Almaden Minerals Ltd. “Our Projects: Mexico”, Consultada: 25 mayo 2015, [almadenminerals.com/projects.html](http://almadenminerals.com/projects.html).

93 Almaden Minerals Ltd. “News Release: Almaden shareholders approve spinout of Almaden Minerals Limited and Reelect Directors”. 19 de junio de 2015, [www.almadenminerals.com/NEWSROOM/2015/AlmadenNR\\_June19-15.pdf](http://www.almadenminerals.com/NEWSROOM/2015/AlmadenNR_June19-15.pdf).

94 Almaden Minerals Ltd. “Form 20-f Annual Report for the fiscal year ended December 31, 2017”. 28 de marzo de 2018, Pág. 24, [www.sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000117184318002347/f20f\\_032818p.htm](http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000117184318002347/f20f_032818p.htm).

95 Almadex Minerals Ltd. “About Almadex”. Consultada: 2 octubre 2018, [www.almadexminerals.com/ABOUT/About\\_Us.html](http://www.almadexminerals.com/ABOUT/About_Us.html).

96 Almadex Minerals Limited. “News Release Almadex Minerals Ltd. and Azucar Minerals Ltd. Announce Closing of Arrangement Azucar Minerals Ltd. Announces Closing Of Private Placement With Newcrest”. [www.sedar.com/GetFile.do?lang=EN&docClass=8&issuerNo=00045243&issuerType=03&projectNo=02774103&docId=4323174](http://www.sedar.com/GetFile.do?lang=EN&docClass=8&issuerNo=00045243&issuerType=03&projectNo=02774103&docId=4323174). Consultada: 18 mayo 2018. También: Almadex Minerals Ltd. “Notice of Special Meeting of Shareholders to be held on Tuesday, May 8, 2018 and Management Information Circular with Respect to a Proposed Arrangement Involving 1154229 B.C. Ltd.”. 6 de abril de 2018, Pág. 65, [www.almadexminerals.com/INVESTORS/2018\\_Special/Almadex\\_Special\\_Meeting\\_Circular\\_Spin-out.pdf](http://www.almadexminerals.com/INVESTORS/2018_Special/Almadex_Special_Meeting_Circular_Spin-out.pdf).

## Caso: El Fideicomiso Río Sonora (FRS)<sup>97</sup>

El 6 de agosto de 2014, México sufrió el mayor desastre ambiental en la historia de su industria minera. Los ríos Bacánuchi y Sonora fueron contaminados con 40 millones de litros de solución de sulfato de cobre acidulado (CuSO<sub>4</sub>) proveniente de la mina Buenavista del Cobre, S.A. de C.V. (BDC). Este desastre ha afectado a más de 22,000 personas de siete municipios situados en las orillas del río Sonora: Arizpe, Banámichi, Huépac, Aconchi, San Felipe, Baviácora y Ures.

En septiembre de 2014, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el representante legal de las empresas Buenavista del Cobre, S.A. de C.V. y Operadora de Minas e Instalaciones Mineras, S.A. de C.V. (OMIMSA) firmaron un convenio por el que las empresas: i) aceptaron y reconocieron que afectaron y podrían continuar afectando el ambiente; ii) que el derrame ocasionó diferentes daños al hábitat, ecosistemas y recursos naturales e hídricos que requerían acciones de reparación y remediación; y iii) que estaban de acuerdo con hacerse cargo de los daños.<sup>98</sup> Con este convenio crearon el Fideicomiso Río Sonora. Sin embargo, en el mismo documento PROFEPA aceptó que cualquier acción que fuera a realizarse debería permitir el funcionamiento de las empresas y la continuación de sus proyectos, declinando sus atribuciones de clausurar o cancelar la operación de la mina.<sup>99</sup>

El FRS fue creado como único medio de pago para resarcir los daños ocasionados por el derrame. El total del gasto realizado por el Fideicomiso fue de 1,231,367,946 pesos, apenas más de la mitad de los 2 mil millones anunciados en un inicio. El principal gasto erogado se destinó a resarcir directamente a los afectados por un total de 680,346,131 pesos (equivalente a 34% del total comprometido) y el resto se utilizó en otros rubros, entre los que se incluyen apoyos directos a gobiernos federal, estatal y municipal, los cuales no fueron desglosados por lo que no podemos conocer a qué dependencias fueron destinados y con qué objetivo. Se gastaron 184,954,438 pesos en tinacos que se distribuyeron en tres partes: el Colegio de Ingenieros Civiles de Sonora, A.C. recibió 150,837,360; el Colegio de Ingenieros Ambientales de México, A.C. (institución fundada por Rodolfo Lacy Tamayo, quien presidió el Comité Técnico del FRS) obtuvo 28,614,207; y los 5,502,872 restantes fueron para la empresa Rotoplas de Carlos Rojas Mota Velasco, familiar de Germán Larrea Mota Velasco

(dueño de Grupo México, responsable del derrame) y miembro del Consejo de Administración de Grupo México.

De acuerdo con las cifras publicadas por el FRS, la cantidad otorgada directamente a las personas afectadas en su salud fue apenas de 7,805,010 pesos, lo que equivale al 10% del total gastado por el Fideicomiso en salud, mientras que el 90% restante de ese rubro (71,080,280 pesos) se gastó en “Acciones de atención y seguimiento médico (UVEAS)”, gasto poco transparente si se considera que la actual Unidad de Vigilancia Epidemiológica y Ambiental de Sonora (UVEAS), ubicada en Ures, no es un centro de salud como tal y que Grupo México no dio los recursos para construir el nuevo centro de salud que el Fideicomiso mismo prometió, el cual abriría en 2015 y operaría hasta 2029, y sigue en obra negra.

Un ejemplo de la arbitrariedad con que se usó el dinero del Fideicomiso es que éste reporta haber dado 32,415,798 pesos para una estrategia de comunicación social, lo que es cuatro veces más que lo entregado directamente al total de los afectados en su salud. Además, parte del dinero de la estrategia de comunicación social se destinó a la proyección de spots sobre la supuesta remediación de los ríos en las pantallas de Cinemex, empresa controlada por Germán Larrea Mota Velasco.

El análisis de los gastos realizados por el FRS evidencia que la prioridad no fue resarcir los daños ni compensar a los afectados por el derrame. Por ejemplo, basta mencionar que se gastaron 58 millones de pesos para un estudio de diagnóstico y una propuesta de remediación, pero no se destinó un solo peso para poner en marcha ese plan de remediación.

El FRS cerró en febrero de 2017, y su operación se caracterizó por su opacidad. Además, no cumplió con su cometido, y pese a ello contó con el aval de SEMARNAT dado que el entonces subsecretario Rodolfo Lacy Tamayo presidió el Comité Técnico del FRS. Para las personas afectadas por el derrame, está claro que el Fideicomiso no cumplió con su objetivo, por lo que sigue abierto un proceso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dicho Fideicomiso se reabra y lleve a cabo las medidas de remediación, reparación y compensación de los daños ocasionados por el derrame.

<sup>97</sup> Con información proporcionada por PODER.

<sup>98</sup> PROFEPA. “Convenio para la realización de acciones con el objeto de reparar y compensar los daños ambientales, a la salud pública, así como reparar los daños materiales a las personas derivados del derrame de la solución de sulfato de cobre acidulado en el arroyo Tinajas o Rastritas, el río Bacánuchi, río Sonora y presa El Molinito que afectó diversos municipios del estado de Sonora. PFPA-SJ-DGCPAC-CR-29-14”, 15 de septiembre de 2014.

<sup>99</sup> PROFEPA, Apartado III.3, Pág. 8.

## Caso: El control de BlackRock en el sector energético en México<sup>100</sup>

Desde el 2008, cuando inició operaciones en México, BlackRock ha invertido en carreteras, hospitales, gasoductos, centros penitenciarios, parques para la generación de energía solar y eólica, y centrales termoeléctricas. Actualmente, es la principal inversionista en la Bolsa Mexicana de Valores, con más de 130 mil millones de pesos invertidos.<sup>101</sup> En energía, BlackRock se benefició de la apertura que trajo la Reforma Energética del 2013. A la vez que Pemex disminuía su presencia en infraestructura estratégica, BlackRock aumentaba sus inversiones y poder sobre proyectos clave dentro del sector.

BlackRock ingresó en el sector energético en México mediante un esquema corporativo complejo y opaco.<sup>102</sup> En junio de 2015, BlackRock anunció la compra de Infraestructura Institucional (I2) por un monto de 71 millones de dólares. Un mes después, una subsidiaria de I2, Sierra Oil & Gas, ganó dos licitaciones de exploración dentro de la Ronda Uno (R.1.1).<sup>103</sup> Para adquirir I2, BlackRock creó un esquema de propiedad de múltiples niveles involucrando empresas basadas en países con regulación fiscal laxa. En México incorporó tres empresas: BlackRock México Infraestructura I, S. de R.L. de C.V.; BlackRock México Infraestructura II, S. de R.L. de C.V.; y Tlali Acero, S.A. de C.V., SOFOM ENR. Estas tres firmas mexicanas son propiedad *indirecta* de Acero C.V, subsidiaria de BlackRock registrada bajo un régimen fiscal en Holanda especialmente diseñado para no pagar impuestos.<sup>104</sup>

Con base en este entramado de empresas, y en el transcurso de dos años, BlackRock logró apoderarse del control directo e indirecto de cinco proyectos de infraestructura energética, que incluyeron dos gasoductos considerados de seguridad nacional.<sup>105</sup> El primero de estos es el Golfo-Centro para suministrar gasolinas y diésel, desde Tuxpan, Veracruz al centro del país. Y el segundo, Los Ramones, es un gasoducto que fue licitado por Pemex y considerado una obra de infraestructura estratégica debido a sus dimensiones y su capacidad para dar salida al gas natural proveniente de Estados Unidos.<sup>106</sup>

Con la compra del fondo First Reserve en 2017, BlackRock mantiene un 45% de participación en Los Ramones, con el derecho a asignar a directivos y una enorme influencia en la toma de decisiones de la empresa —y con el objetivo último de maximizar el retorno de inversión de una infraestructura considerada de “seguridad nacional” para México—. A pesar de que la información relacionada con este proyecto es de interés público, tales como los términos de la participación de Pemex y el alcance de la operación de las empresas privadas, ésta ha sido clasificada como confidencial por la propia empresa del Estado.

100 Con información retomada de: “BlackRock el gigante desconocido”. Disponible en: [www.connectas.org/especiales/blackrock-gigante-desconocido/el-control-energetico-de-blackrock.html](http://www.connectas.org/especiales/blackrock-gigante-desconocido/el-control-energetico-de-blackrock.html). Ver también: Omar Escamilla. “Los verdaderos dueños de Los Ramones”. Disponible en: [www.rindocumentos.org/reportajes/2017/06/06/los-verdaderos-duenos-de-los-ramones](http://www.rindocumentos.org/reportajes/2017/06/06/los-verdaderos-duenos-de-los-ramones).

101 “BlackRock el gigante desconocido”. Disponible en: [www.connectas.org/especiales/blackrock-gigante-desconocido/el-principal-inversionista-de-la-bmv.html](http://www.connectas.org/especiales/blackrock-gigante-desconocido/el-principal-inversionista-de-la-bmv.html).

102 *Ibíd.*

103 Bloomberg. “Round One Winner Sierra Oil & Gas Has US\$525 Million Total Backing”. Oil and Gas Investor, 17 de julio de 2015, [www.oilandgasinvestor.com/round-one-winner-sierra-oil-gas-has-us525-million-total-backing-810416](http://www.oilandgasinvestor.com/round-one-winner-sierra-oil-gas-has-us525-million-total-backing-810416). Ver también: “Tablero de Empresas petroleras en México”. CNH, [portal.cnh.cnh.gob.mx/dashboard-empresas.php](http://portal.cnh.cnh.gob.mx/dashboard-empresas.php). Consultada: 31 octubre 2018.

104 “BlackRock el gigante desconocido”, Op. Cit.

105 *Ibíd.*

106 Los Ramones atraviesa cuatro estados —Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Querétaro— y es parte de una estrategia para transportar 1,530 millones de pies cúbicos de gas natural diariamente, a lo largo de 854 km.



### 3. Transparencia y acceso a la información: laberintos y obstáculos en los sectores extractivos

#### 3.1. Importancia del acceso a información de las industrias extractivas

Al tomar en cuenta el funcionamiento y el panorama actual de las industrias extractivas en México, se hace cada vez más necesario fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública, ya que permiten a la ciudadanía conocer su desempeño, sus impactos en el territorio, en la calidad y cantidad de recursos naturales<sup>109</sup>, pero sobre todo en la manera en que estas actividades afectan los derechos humanos y el bienestar de la población.

En primera instancia, interesa subrayar que uno de los ejes esenciales para la protección y garantía de los derechos humanos<sup>110</sup> es el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información (DAI), pues es un componente fundamental para activar y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Desde un enfoque amplio, la participación supone la intervención de las personas en la toma de decisiones públicas, lo cual conduce al fortalecimiento de la democracia.

Es a través de la participación activa que las personas y las comunidades pueden ejercer su derecho a intervenir en los asuntos públicos y, en particular, en las decisiones que afectan sus vidas, desde su entorno social hasta el entorno ambiental, es decir, en los ecosistemas que habitan y aquellos que les rodean. En el caso que nos ocupa, en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de proyectos extractivos en sus territorios y comunidades.

En este sentido, el DAI plasmado en el artículo 6o de la Constitución Mexicana<sup>111</sup> es indispensable para el goce de otros derechos humanos, como lo son la participación y el

derecho a vivir en un medio ambiente sano.<sup>112</sup> El ejercicio efectivo de estos derechos adquiere un papel central cuando dirigimos nuestra atención al desempeño de las industrias extractivas en México (minería e hidrocarburos) y, en particular, a los impactos socioambientales de estas actividades en los territorios y, por ende, en la calidad de vida de la población.

**“El ejercicio del derecho a la participación permite a las personas ser agentes activos en la toma de decisiones que afectan sus comunidades, de expresar sus intereses y defenderlos si es que estos se ven vulnerados”.**

**Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**

El pleno ejercicio del derecho a la información nos habilita a solicitarla [información], pero también a recibirla de parte de las autoridades de gobierno y, de otros responsables del manejo y administración de los recursos públicos. De tal modo, la obligación de proveer información de interés público recae en el gobierno y sus instituciones. A esta práctica gubernamental la conocemos como ejercicio de transparencia y supone la publicación de datos, estadísticas y otra información que dé cuenta del desempeño del gobierno y de las acciones que lleva a cabo, esto de forma oportuna, integral y accesible a la población. Por ello las autoridades generan información relevante, para enterar a la sociedad sobre el estado que guardan las políticas públicas y las actividades productivas que se desarrollan en el país. No obstante, la obligación del gobierno federal de publicar y dar a conocer este tipo de información es relativamente nueva, en particular aquella relacionada con el desempeño de las actividades extractivas y, en general, en materia energética. Al respecto, en el siguiente apartado se presentan las obligaciones de transparencia que en esta materia establecen las leyes vigentes en México. (El marco normativo de la transparencia y el derecho a la información, DAI, se exponen con más detalle en el apartado 4.1, el cual aborda las herramientas para la investigación estratégica).

109 Tatiana Alfonso Sierra. “Hacia la Transparencia Socio ambiental. Análisis de los procesos EITI en América Latina y el Caribe. Lecciones y propuestas”. Red Latinoamericana de Industrias Extractivas. Lima, Perú. 2016.

110 Los derechos humanos están reconocidos en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establece la obligación del Estado y de todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos.

111 En el 2007 el DAI se consagra en la Constitución y adiciona siete fracciones al artículo 6. Éstas incluyen las bases y principios del derecho: máxima publicidad, protección de datos personales y la privacidad, mecanismos de acceso a información, organismos garantes, almacenamiento y publicación, leyes de transparencia y acceso a información locales. En: Gina Chacón, et al. “Estudio comparado que tienen las instituciones que resguardan el acceso a la información pública en Chile y el México sobre los derechos humanos en la ciudadanía”. (Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2016, Pág. 31), repositorio.uchile.cl/handle/2250/142492. Consultada: 17 septiembre 2016.

112 “El derecho ambiental es multifacético, tiene por objeto la protección de la vida, la salud y el equilibrio ecológico además, vela por la conservación de los recursos naturales, el paisaje y los bienes culturales.” Agustina Herrera et al. “El acceso a la información ambiental.” Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No. 29, julio-diciembre, www.juridicas.unam.mx. Consultada: 17 septiembre 2018.

### 3.2. Transparencia y obligaciones específicas en materia energética

Los principales instrumentos que promueven la transparencia y el derecho de acceso a la información, DAI, son la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015) la cual es de observancia general para toda la República, y la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2016) que es de orden público y tiene como objetivo proveer todo lo necesario en el ámbito federal para garantizar el acceso a la información pública. Estas leyes establecen los mecanismos y procedimientos a través de los cuales todas las instancias del gobierno y los sujetos obligados (es decir, cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos) deberán de poner a disposición de la población información de interés público.

Dada la importancia que tiene para la sociedad contar con información relacionada con proyectos de desarrollo y con el uso y explotación de recursos naturales, estas leyes incluyeron obligaciones de transparencia específicas en materia energética. Ello debido a los impactos económicos, sociales y ambientales que tiene la generación de energéticos, como las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos (ver Cuadro 1).

En primer lugar, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) establece en el artículo 83 que los sujetos obligados del sector energético deben garantizar la máxima transparencia de la información relacionada con las siguientes actividades:

*Contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales o que se celebren entre ellos en materia de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional; del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; de exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, por lo que deberán incluir, las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones, pagos realizados y, los procedimientos que se realicen para tal efecto.*

Lo anterior, de conformidad con las obligaciones de transparencia que están previstas en la Ley Federal y en lo dispuesto en las leyes de Hidrocarburos; de la Industria Eléctrica; de Ingresos sobre Hidrocarburos; de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, en esta materia. Cabe decir que la LGTAIP no tiene disposiciones para la industria minera.

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) establece obligaciones de transparencia específicas para los sujetos obligados de los sectores de hidrocarburos y minería. En particular, el artículo 69<sup>113</sup> en la fracción VIII relativa a la información en materia de economía, menciona que se debe publicar lo siguiente:

- La información geológica geofísica, geoquímica y de yacimientos minerales.
- Las coordenadas geográficas de las concesiones mineras.
- Las regiones y zonas asignadas para exploración y explotación de minerales.
- Las bases y reglas que se utilizan para adjudicar concesiones y asignaciones.
- El padrón de concesiones mineras.
- Las cifras globales de volumen y valor de minerales concesibles; producción minera por entidad y municipio, producción minero-metalúrgica, producción de carbón y participación en el valor de la producción por entidad.
- Los informes sobre visitas de inspección de proyectos minero, que incluyan al menos, los datos del título de concesión, fecha de ejecución de la visita, titular de la concesión y resolución de la misma.

En el artículo 73 se fijan las obligaciones de transparencia en materia energética para cada uno de los seis sujetos obligados, estos se presentan en el siguiente cuadro.

Las obligaciones de transparencia constituyen importantes fuentes de información para conocer el funcionamiento y desempeño de los sectores vinculados con la producción de energéticos, así como información relevante, por ejemplo de los ingresos que generan, los contratos que establecen las empresas públicas con las privadas, los avances de los proyectos, entre otros.

En lo que respecta al sector de los hidrocarburos, cabe subrayar que su sistema normativo de transparencia y acceso a la información tiene como base la Constitución en los artículos 6°, 25, 27 y 28 y, en la LGTAIP; además de la regulación en el ámbito federal tanto en materia de transparencia como la especializada del sector, que contiene normas adicionales respecto de la publicación de la información. Así,

*el sector hidrocarburos se conforma por normas que se encuentran dispersas en al menos 13 leyes generales y federales. Esta situación indica una dispersión*

113 En la fracción VII del mismo artículo se establece la obligación de publicar las manifestaciones y resoluciones en materia de impacto ambiental. LGTAIP.

**Cuadro 1. Obligaciones de transparencia en materia energética, LFTAIP**

| Sujetos obligados                                                                                                                                                   | Artículo 73                   | núm. de obligaciones |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| <i>Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ahora Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, o ASEA)</i> | Fracción I: incisos a) a x)   | 24                   |
| <i>Comisión Nacional de Hidrocarburos</i>                                                                                                                           | Fracción II: incisos a) a h)  | 8                    |
| <i>Comisión Reguladora de Energía</i>                                                                                                                               | Fracción III: incisos a) a k) | 11                   |
| <i>Empresas productivas del Estado y empresas productivas subsidiarias</i>                                                                                          | Fracción IV: incisos a) a p)  | 16                   |
| <i>Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo</i>                                                                                           | Fracción V: incisos a) a d)   | 4                    |
| <i>Secretaría de Energía</i>                                                                                                                                        | Fracción VI: incisos a) a l)  | 12                   |

Fuente: Elaboración propia con base en la LFTAIP y con material de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia, UNAM. [web.cuaed.unam.mx](http://web.cuaed.unam.mx).

*importante de la normatividad, los responsables, las competencias y una diversidad de procedimientos que dificultan la cabal implementación de las leyes.<sup>114</sup>*

En teoría, las leyes que garantizan el DAI posibilitan la apertura de la información, a través del principio de máxima publicidad (el cual se expone en el apartado 4.1.), que se suman a las disposiciones específicas en materia energética. Sin embargo, la reforma energética del 2013 trajo consigo modificaciones en la legislación que limitaron el acceso a la información sobre el sector de los hidrocarburos. Entre las más relevantes, se menciona que “las disposiciones aplicables a los fideicomisos públicos no aplican al Fondo Mexicano del Petróleo y los criterios que establecen para la toma de decisiones sobre la información reservada

por el fondo son muy amplios, lo que deja lugar a la discrecionalidad.”<sup>115</sup>

Por otra parte, en el 2015 la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, estableció en el artículo 23 que todos aquellos datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios es considerada de seguridad nacional. Esta disposición afecta directamente el ejercicio al derecho de acceso a la información y además vulnera el principio de máxima publicidad.<sup>116</sup>

En relación al sector minero, la transparencia se rige principalmente por la Ley Minera, el Reglamento de la Ley Minera, la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal, además del artículo 6 constitucional y la LGTAI. Sin embargo, la apertura es todavía muy limitada, pues la Ley Minera (1992) no está alineada con el marco normativo de transparencia y acceso a la información pública. Como ejemplo del hermetismo que caracteriza al sector basta mencionar que en la Ley Minera, artículo 7 fracción IX, se establece que toda la información relativa a la producción,

114 Éstas son: 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) 2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI) 3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) 4. Ley de Hidrocarburos (LH) 5. Ley de Órganos Reguladores Coordinados (LORC) 6. Ley de La Comisión Nacional de Hidrocarburos (LCNH) 7. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (LFMPED) 8. Ley de La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (LASEA) 9. Ley de Petróleos Mexicanos (LPM) 10. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos 11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) 12. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 13. Ley General de Contabilidad Gubernamental. “Estudio de Transparencia en la Comisión Nacional de Hidrocarburos”. Centro de Investigaciones en Docencia Económicas, A.C. CIDE. 2018. Pág. 46.

115 “Transparencia y Acceso a la información”. En *Las actividades extractivas en México. Estado Actual*. Anuario, 2016. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. México. Pág. 223.

116 *Ibíd.* Pág. 225.

beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas, es confidencial.<sup>117</sup>

Como lo señalan especialistas en el tema, la falta de transparencia en las industrias extractivas favorece no solo la existencia de grandes espacios para la opacidad en la información sobre recursos naturales que son propiedad de la nación<sup>118</sup>, sino que también habilita actos de corrupción y la captura del Estado por parte de intereses privados.<sup>119</sup>

### 3.3. Acceso a información y participación social en asuntos ambientales

En México el acceso a la información en materia ambiental también está garantizado por instrumentos jurídicos específicos, tanto nacionales como internacionales. En el ámbito nacional, el acceso a información en temas ambientales se estableció desde 1996, cuando se incorporaron en La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), los artículos 159 y 159 BIS que establecen las bases para el acceso a información ambiental.<sup>120</sup>

La LGEEPA estableció un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tuvo como objetivo registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional. Entre otras cosas, dicho sistema ha integrado información relativa a los inventarios de recursos naturales del país, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información correspondiente a los registros, programas y acciones para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

En particular, el artículo 159 BIS 3 establece el derecho de toda persona a solicitar información ambiental, y señala como sujetos obligados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), los estados y los municipios.

Por otra parte, un tema de especial interés es el de la participación social en los asuntos ambientales. La LGEEPA garantiza la participación ciudadana en materia ambiental y proclama la facultad de la federación y los estados de promoverla. Esta se contempla en: a) la elaboración de los programas (Art. 18); y b) la formulación, expedición,

ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio (Art. 20 BIS). Para estos propósitos la Federación debe promover el involucramiento de distintos sectores sociales. Así mismo, señala la participación de los habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas y demás organizaciones sociales, públicas, privadas en: a) establecimiento, administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas (Art.47); b) formulación, ejecución y seguimiento de programas de zonas de restauración (Art.78) y c) la preservación y el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna.<sup>121</sup>

Finalmente, el artículo 158 de esta ley menciona los términos de la participación social en temas ambientales y especifica que

*la Federación convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a organizaciones obreras, empresariales, de campesinos, productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales, privadas no lucrativas y personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas.*<sup>122</sup>

Este marco normativo sobre el acceso a la información ambiental se fortaleció con la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues incorporó los principios de la transparencia y máxima publicidad en la información que generan todas las autoridades públicas y sujetos obligados.

117 *Ibid.* Pág. 226. Ley Minera, disponible en: [www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/151_110814.pdf). Consultada: 1 octubre 2018.

118 Para atender los obstáculos en el acceso a la información, la sociedad civil ha recurrido a iniciativas internacionales, como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). "Transparencia y Acceso a la información". FUNDAR, Pág.224.

119 Transparency International. "Corruption sector Oil and Gas. [www.transparency.org/topic/detail/oil\\_and\\_gas](http://www.transparency.org/topic/detail/oil_and_gas). Consultada: 27 septiembre 2018.

120 Artículos pertenecientes al Capítulo II del título V, Participación Social e Información Ambiental de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Disponible en: [www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/4/4-1.pdf](http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/4/4-1.pdf) Consultada: 17 septiembre 2018.

121 La participación social está contenida principalmente en el Capítulo I del título V Participación Social e Información Ambiental donde se establecen los términos de la participación social, en el Capítulo IV instrumentos de política ambiental, y Capítulo V referente a los instrumentos de la política ecológica. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA). Diario Oficial de la Federación, última reforma 16/01/2014.

122 Aunque en la LGEEPA no existe una mención exclusivamente para la participación social en la toma de decisiones sobre la tierra y el territorio que habitan pueblos indígenas y originarios, esta ley constituye un referente importante que se suman a otros marcos normativos internacionales que promueven los derechos de comunidades indígenas y originarias sobre su uso preferente de su tierra, territorio y recursos naturales como los contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo. Disponible en: [www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf) Consultada: 27 septiembre 2018.

### Caso: Bacanuchi, el derecho a la participación en asuntos ambientales<sup>123</sup>

En septiembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) amparó a la comunidad de Bacanuchi, Sonora, contra la construcción de una presa de jales en la mina Buenavista del Cobre que opera Grupo México; mina que en 2014 fue la responsable del derrame de residuos tóxicos en los Ríos Sonora y Bacanuchi.

Los pobladores de esta comunidad promovieron un juicio de amparo porque no fueron consultados antes de que se otorgara la autorización para construir y operar una nueva presa, pues ello violaba su derecho a participar de manera informada en asuntos que pudieran afectar su derecho a un medio ambiente sano.

La SCJN resolvió que para cumplir con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos se debió consultar a la comunidad, previo a la autorización para construir la presa. La sentencia concluyó que el derecho a la participación previsto en la Constitución incluye la posibilidad de incidir en la discusión relativa a políticas y proyectos ambientales, especialmente cuando se afectan a los ciudadanos.

### 3.4. Opacidad, obstáculos y límites en el acceso a información

A pesar de que en México contamos con un marco normativo robusto que promueve la transparencia en el gobierno y que garantiza el derecho de acceso a la información, en esta materia las industrias extractivas presentan serias deficiencias y varios retos que deben atender.

Distintos análisis elaborados por organizaciones nacionales e internacionales coinciden en estos puntos y, además, dan cuenta de las formas en las que se manifiesta la opacidad en las industrias extractivas y los obstáculos que existen al interior de las instituciones, los cuales limitan el acceso efectivo a la información pública. En esta sección se hace un breve repaso de algunos de ellos.

El *Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: Hacia una agenda de la sociedad civil* (2015)<sup>124</sup> ofrece un análisis detallado acerca del estado que guarda la generación y publicación de información sobre el desempeño, funciones y competencias en las industrias de la minería y de los hidrocarburos. Uno de los puntos más destacados

del diagnóstico es que identifica la presencia de problemas estructurales que restringen la transparencia en dichas industrias, estos son “la inexistencia de criterios claros y específicos para reservar información por secreto comercial o seguridad nacional, lo que abre la puerta a discrecionalidad a la hora de decidir qué información no se debe hacer pública” (pág. 7). Otro problema, de ambas industrias es “la inexistencia de un marco legal que obligue a divulgar la lista de los beneficiarios reales de las empresas concesionarias o contratistas” (pág. 13).

En particular, este análisis menciona que la industria minera mexicana es poco transparente. Los rubros más opacos son aquellos que tratan los impuestos e ingresos, contratos y beneficiarios reales. Y aquellos en los que existe mayor información, aunque limitada, son: registro de concesiones, régimen fiscal y producción.

El diagnóstico destaca algunos puntos que aquí interesa mencionar para evidenciar las formas en las que se obstaculiza el acceso a la información en la industria minera. El primero es que no hay acceso a documentos que contienen datos económicos sobre los concesionarios, volúmenes y valores de producción por concesión, estados económicos, resultados de actividades de exploración, beneficiarios reales, e impuestos que éstos pagan. La falta de transparencia en este rubro puede ser debido a que se traten como datos confidenciales. El segundo punto es que la información minera no está centralizada en un solo portal de Internet; esto favorece la duplicación y dispersión de datos interrelacionados en páginas electrónicas gestionadas por distintas entidades, lo cual entorpece la búsqueda de la información. Y, el tercero es que los procesos de registro de información minera son arcaicos lo que dificulta el mantenimiento de bases de datos completas, precisas y actualizadas.

Por otro lado, aunque se percibe que el sector de hidrocarburos es mucho más transparente que el sector minero —en parte por cambios realizados a raíz de la reforma energética del 2013— persiste relativa discreción en cuanto a las obligaciones de transparencia según las reglas del régimen de contratación en el que participan las empresas. El análisis realizado por el Centro de Investigaciones en Docencia Económicas, CIDE (2018) también identifica algunas deficiencias y retos en materia de transparencia y acceso a información en la industria de los hidrocarburos. Este estudio se concentró especialmente en la Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH<sup>125</sup>, que a partir de la reforma energética del 2013 se convirtió en un punto focal sobre las decisiones y desempeño del gobierno.

En general, el informe menciona la existencia de diversos problemas en la accesibilidad de la información que se coloca en el portal de Internet, que es la principal fuente de consulta de la Comisión. Ésta carece de un lenguaje

123 Boletín de prensa, 5 de septiembre de 2018. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4751](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4751).

124 Tamar Hayrikyan. 2015. Investigación realizada para PODER, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación y Transparencia Mexicana, con el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI). Disponible en: [eitimexico.org/wp-content/uploads/2016/03/Diagnostico\\_de\\_transparencia\\_IIIE\\_Mexico\\_fn.pdf](http://eitimexico.org/wp-content/uploads/2016/03/Diagnostico_de_transparencia_IIIE_Mexico_fn.pdf).

125 “Estudio de Transparencia en la Comisión Nacional de Hidrocarburos”. 2018. Centro de Investigaciones en Docencia Económicas, A.C. CIDE. [www.cide.edu/wp-content/uploads/2018/09/Resumen\\_ejecutivo\\_Final\\_Septiembre\\_2018.pdf](http://www.cide.edu/wp-content/uploads/2018/09/Resumen_ejecutivo_Final_Septiembre_2018.pdf). Consultada: 29 septiembre 2018.



comprensible para la mayoría de la población, de formatos amigables y de documentos que expliquen el desempeño del sector. Por ello, el CIDE hace énfasis en la necesidad de que la CNH desarrolle “una política de transparencia institucional basada en evidencia (a fin de dar seguimiento a las estrategias y acciones) y en estrategias diferenciadas de difusión de información de acuerdo a la demanda de sus peticionarios”.<sup>126</sup>

El Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales merece especial atención pues, desde el año 2010, el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales realiza una evaluación de “las políticas y prácticas empleadas por las autoridades para gobernar las industrias petroleras, gasífera y minera”.<sup>127</sup> De acuerdo con la edición 2017 del Índice, el desempeño de México en cuanto a la gobernanza del sector petrolero y gasífero mereció una calificación “satisfactoria”, con ello se clasificó en el puesto 17 (petróleo y gas) y el lugar 19 en minería, de las 89 evaluaciones realizadas en diversos países.<sup>128</sup> Más allá de la evaluación general, el índice revela que “aún existe una pobre gestión de ingresos, opacidad en la información y rendición de cuentas, así como deficientes salvaguardas medioambientales”. En el año 2013 México ocupó el 6o lugar. De acuerdo con el Instituto, este descenso se explica porque en 2017 se analizaron temas de seguridad y corrupción, ejes en los que el país presenta severos problemas estructurales.

Los hallazgos del análisis de los sectores petróleo, gas y minería muestran que algunas instancias deben mejorar para alcanzar un nivel adecuado en la apertura en la información y la rendición de cuentas de su desempeño. Además, menciona que el sector de hidrocarburos necesita reformas urgentes para fortalecer la gobernanza de Pemex y del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP).

Por su parte, el Índice confirma que el sector minero se caracteriza por su opacidad. Un ejemplo de ello es que carece de un portal de Internet que publique datos relevantes de interés público; además hay poca o nula información sobre procesos de otorgamiento de licencias, además de fallas en la divulgación sobre

impacto local y distribución de los ingresos provenientes de los recursos naturales.

Por último, cabe subrayar que el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales señala que uno de los aspectos más preocupantes es que en México “no hay regulaciones específicas sobre la reubicación de comunidades afectadas por la minería y se dejan a discreción de las empresas mineras”. De igual forma, no está clara la forma en que se toman las decisiones en cuanto al impacto social de los proyectos mineros.<sup>129</sup> Esta mención es de gran relevancia pues uno de los grandes pendientes son las evaluaciones de los impactos que tienen los proyectos mineros en materia derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, la transparencia y acceso a la información en las industrias extractivas tienen importantes retos en la publicación de información que dé cuenta del funcionamiento del sector y del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Si bien, estas varían entre los sectores de los hidrocarburos y el minero, no obstante, comparten ciertas características en cuanto a obstáculos para el ejercicio del DAI, que van desde la falta de accesibilidad de la información (ya sea debido a que los formatos no son abiertos o que el exceso de tecnicismos dificultan la comprensión del público), la publicación de documentos de forma incompleta, la nula elaboración de informes que expliquen las actividades que realizan los sujetos obligados, hasta la negación de información a los peticionarios. De hecho, “la excepción que otorga la ley para la reserva de información es utilizada por las autoridades de los sectores energético y minero para negar el acceso a información clave, utilizando como excusa argumentos de seguridad nacional o industrial y de secreto fiscal, fiduciario y otros”.<sup>130</sup>

Para algunos especialistas la falta de generación de información o la redacción de informes con bajos estándares de calidad propicia que, por un lado, las empresas encubran acciones que están fuera de la ley, y por otro, que los gobiernos oculten información acerca de los ingresos que reciben del sector hidrocarburos y de la minería.<sup>131</sup>

En las siguientes secciones se muestran casos que ejemplifican los obstáculos en el acceso efectivo a la información pública en los sectores minero y de los hidrocarburos, en particular desde la experiencia en

126 *Ibid.*

127 El Índice que realiza el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales proporciona una calificación agregada para cada evaluación. Más información acerca de los Índices del 2010 y posteriores, así como la metodología utilizada, ver: [resourcegovernance.org/language/espanol](http://resourcegovernance.org/language/espanol) Consultada: 29 septiembre 2018.

128 “El Índice mide la amplitud y la calidad de la divulgación de todos los principales aspectos de política en la gestión de los recursos extractivos. Tres tipos de divulgación pública son de particular importancia: los pagos a los gobiernos, la identidad de las personas que obtienen beneficios personales de las empresas con las que hace negocios el gobierno, y los acuerdos a los que llegan los gobiernos y las empresas. La declaración de los pagos de las empresas a los gobiernos es crucial para los ciudadanos, que buscan saber cuánto dinero debe gastar su gobierno, si las empresas pagan lo que deben en impuestos, y si los proyectos extractivos benefician al país. El detalle de esta información determina su utilidad. El índice mide los pagos declarados sobre la base de empresas específicas”. Ver: [resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index-spanish.pdf](http://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index-spanish.pdf) Consultada: 12 septiembre 2018.

129 Thomas Lassourd. Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales. Conferencia de prensa, presentación del Índice en México. En ésta algunos representantes de la sociedad civil mencionaron que existen muchas dificultades para acceder a información pública sobre infraestructura del sector hidrocarburos, volumen y ubicación de derrames, fugas de hidrocarburos y evaluaciones de impacto ambiental y social. Disponible en: [www.huffingtonpost.com.mx/2017/06/28/persiste-opacidad-en-industria-extractiva-en-mexico\\_a\\_23006808](http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/06/28/persiste-opacidad-en-industria-extractiva-en-mexico_a_23006808). Consultada: 30 septiembre 2018.

130 Omar Manríquez y Aroa De la Fuente. 2013. “Deficiencias y retos para el acceso a la información pública en las contrataciones de Pemex”. Cécile Lachenal y Ana Joaquina Ruiz (Coords.), Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios (Pág. 141-73), México DF: Gedisa. Y: Tamar Hayrikyan. “Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: Hacia una agenda de la sociedad civil”. 2015.

131 Transparency International.

búsqueda y solicitudes de información que ha realizado PODER en el período 2014-2017.

### 3.4.1. Acceso a la información en el sector minero

La institución responsable de transparentar información pública en el sector minero es la Secretaría de Economía (SE). De hecho, es su deber llevar el Registro Público de Minería (RPM) y la Cartografía Minera y realizar toda clase de levantamientos topográficos y geodésicos con el fin de mantener actualizados estos datos.<sup>132</sup> En armonía con el artículo 6 constitucional, la Ley Minera es clara al especificar la publicidad de la información contenida en el RPM: “toda persona podrá consultar el RPM y solicitar a su costa certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas, así como sobre la inexistencia de un registro o de inscripciones posteriores en relación con una determinada”.<sup>133</sup> También constarán en el RPM todos

*los actos o contratos relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, los de promesa para celebrarlos, los gravámenes u obligaciones contractuales que se constituyan en relación con las mismas, así como los convenios que los afecten.*<sup>134</sup>

En este sentido, al revisar los datos del RPM podríamos conocer quiénes son los propietarios de las concesiones en México. Sin embargo, en la realidad esto no es tan sencillo. Por ello, a continuación se presentan las características generales del acceso a información en este sector, así como del comportamiento de las instancias obligadas a generar y difundir datos de interés público.<sup>135</sup>

#### Secretaría de Economía, minería y propietarios de concesiones

La SE coordina varias áreas de la estructura económica del país, se encarga del sector de comercio y comercio exterior, competitividad e inversión extranjera y particularmente del sector minero. Toda su gestión le supone atender obligaciones de transparencia (como las descritas en la LGTAIP y LFTAIP) porque tiene a su cargo asuntos de interés público, estratégicos para la economía del país. Particularmente es en el sector minero donde la SE genera y maneja información de interés público ya que toma decisiones sobre la tierra y los territorios, y en consecuencia sobre el destino de las comunidades asentadas en los mismos.

Como se mencionó previamente, al 2017 se habían otorgado en México 25,072 concesiones mineras, las cuales

ocupan aproximadamente 15% de territorio nacional (29.7 millones de hectáreas). Las concesiones que se otorgan a través de la Subsecretaría de Minería para realizar actividades de exploración y explotación minera, “tendrán una duración de cincuenta años”<sup>136</sup> y, con la reforma a la ley, este periodo se puede prorrogar por “igual término si sus titulares lo solicitan”.<sup>137</sup> Esto quiere decir que actualmente en México las concesiones mineras pueden ser autorizadas hasta por 100 años.

Con base en lo anterior interesa saber si la población mexicana tiene acceso a información actualizada, integral y veraz sobre las acciones que realiza el gobierno en este sector. Y, además, cuáles son los medios que dispone la Secretaría de Economía para dar a conocer esta información de interés público, en tanto abarca asuntos que van desde la propiedad de la tierra hasta impactos socio-ambientales ocasionados, por ejemplo, durante las actividades de exploración y explotación minera a cielo abierto que suponen el uso de agua y el empleo de grandes cantidades de explosivos, cianuro y ácido sulfúrico.

Actualmente la SE cuenta con documentos informativos disponibles en su página de Internet como el Manual del Inversionista en el Sector Minero Mexicano;<sup>138</sup> en la página web del Servicio Geológico Mexicano;<sup>139</sup> la Guía de Trámites Mineros<sup>140</sup> y las Tarjetas de información del Registro Público de Minería que están disponibles en la página de Internet de la Dirección General de Minas y contienen información del titular, el lugar de concesión, la vigencia y la ubicación.<sup>141</sup>

Un punto que es importante subrayar es que casi toda la información que publica esta autoridad está elaborada para inversionistas y empresarios. De tal forma que no es accesible para los miembros de las comunidades donde se desarrollan los proyectos. Esto se debe, en primera instancia, por la dificultad para acceder a Internet, pero además por las especificidades técnicas de la información, y porque no se pueden hacer búsquedas de las tarjetas de registro público de minería sin conocer previamente el número de título de la concesión.

136 Diario Oficial de la Federación, Ley Minera, 2014, Artículo 15.

137 Diario Oficial de la Federación, Artículo 15.

138 Este documento explica con detalle la situación minera actual, el marco regulatorio de la minería mexicana y dedica un capítulo a la “certidumbre jurídica” con el que plantea que gracias a la ley minera los inversionistas pueden tener confianza y certeza que el desarrollo del sector está garantizado. Secretaría de Economía. “Manual del Inversionista en el Sector Minero Mexicano”. Pág. 11.

139 Servicio Geológico Mexicano. [www.gob.mx/sgm](http://www.gob.mx/sgm) Consultada: 3 septiembre 2018.

140 Documento que explica con detalle todos los permisos que se deben solicitar en relación con las demás autoridades involucradas, por ejemplo, las encargadas de la regulación ambiental, de regular la tenencia de la tierra, de impuestos, entre otros. Coordinación General de Minería y Secretaría de Economía. “Guía de Trámites Mineros”. Noviembre de 2008, [www.economia.gob.mx/files/transparencia/GuideTramitesMineros.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/GuideTramitesMineros.pdf).

141 Coordinación General de Minería. Tarjeta de Registro Público de Minería, [tarjetarpm.economia.gob.mx/tarjeta.mineria](http://tarjetarpm.economia.gob.mx/tarjeta.mineria). Consultada: 3 septiembre 2018.

132 Diario Oficial de la Federación, Ley Minera, 2014, Artículo 7.X.

133 Diario Oficial de la Federación, Artículo 48.

134 Diario Oficial de la Federación, Artículo 46.VI.

135 Este trabajo considera la búsqueda de información en páginas de SE y otros sujetos obligados, así como la elaboración de solicitudes de acceso a información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (antes sistema Infomex) de recursos de revisión y de amparos para obtener información de carácter público.



A lo largo de cuatro años de trabajo de investigación, cuyo propósito ha sido conocer y abrir información relevante sobre las concesiones mineras en México así como de sus propietarios actuales, se ha podido documentar un patrón de opacidad (en este rubro) por parte de la Subsecretaría de Minas. A partir del análisis y la documentación de más de 96 solicitudes de acceso a la información, recursos de revisión y dos juicios de amparo para hacer valer el derecho de acceso a la información sobre concesiones y concesionarios mineros, es posible identificar un patrón de opacidad en esta cartera. A continuación se presentan las formas en las que este se manifiesta.

En sucesivas ocasiones la Secretaría de Economía y la Subsecretaría de Minas han presentado datos incongruentes sobre la información de concesiones mineras vigentes y canceladas.<sup>142</sup> Por ejemplo, ambas instancias entregaron información sobre concesiones con números diferentes para el mismo año y, en otro, negaron información acerca del número de concesiones vigentes y canceladas que existían en una entidad federativa determinada.<sup>143</sup>

Por otro lado, no entregaron la información solicitada o la entregaron de forma incompleta. Esto devela la falta de integridad de la información que genera y/o se comparte con el público que la solicita, aspecto que vulnera el ejercicio efectivo del derecho a la información. Como ejemplo de lo anterior, se le solicitó a la SE la Evaluación de Impacto Social (EVIS) del proyecto minero Ixtaca de la empresa canadiense Almaden Minerals Ltd., ubicado en el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla.<sup>144</sup> Aunque el INAI obligó a la SE a hacer público el documento,<sup>145</sup> entregó de manera física una “Presentación del Resumen Ejecutivo, Evaluación de Impacto Social Proyecto “EL COBRE”, documento que no coincide con el nombre del proyecto solicitado.

En una segunda solicitud de información, se pidieron el número total de concesiones mineras en el estado de Sonora, desglosado por concesiones vigentes y canceladas, así como sus coordenadas.<sup>146</sup> Los datos cartográficos que la SE entregó no coinciden con los datos existentes en las tarjetas de registro público de minería. Ante ello el INAI le ordenó, como resultado de un recurso de revisión, que entregara la información que se solicitó.<sup>147</sup> La SE respondió con la misma información inconsistente e indicó que la información solicitada se podía buscar en las tarjetas de registro público de minería o en los libros que posee

la Secretaría en sus oficinas. Además, afirmó que no está obligada a entregar la información solicitada.

También se tiene documentación que muestra que la SE entrega información desactualizada e incomprensible, lo cual genera problemas de accesibilidad (lenguaje sencillo y claro) y actualización de la información.<sup>148</sup> Desde principios de 2015 PODER ha trabajado para poner a disposición de la ciudadanía los datos de los propietarios actuales de las concesiones mineras, sin embargo la SE ha entorpecido y obstaculizado el proceso para que las personas que habitan regiones con concesiones mineras puedan tener acceso a esta información.<sup>149</sup> Una resolución del INAI<sup>150</sup> obligó a la SE a poner a disposición dicha información. Dado que se estaba violando el derecho de acceso a la información, como lo establece el artículo 6 constitucional, se interpuso un juicio de amparo el cual tuvo sentencia favorable para los habitantes de la región (los quejosos) en diciembre de 2017. No obstante, la SE empleó una argucia legal para no entregar la información, argumentando que como ésta fue solicitada en 2015 no tenía ninguna obligación de entregar información actualizada más allá de esta fecha. De hecho la SE entregó un nuevo CD con información del Registro Público de Minería, pero con datos hasta el 2015, es decir, desactualizada.

Una vez agotados los recursos legales para ejercer el derecho de acceso a la información, resulta prácticamente imposible saber quiénes son los propietarios actuales de las concesiones mineras en México, esto dificulta enormemente conocer a los beneficiarios reales de los proyectos mineros.

Tomando estos casos como referencia, se puede observar la práctica frecuente de la SE para negar información, entregarla de forma incompleta y/o desactualizada. De esta manera la Secretaría se desentiende de su obligación constitucional de respetar y garantizar el derecho de acceso a la información (conforme lo establecido en la LGTAIP y la LFTAIP). Además existe evidencia de que la SE utiliza la legislación y sus facultades al servicio del interés privado por encima del interés público. Todas sus imprecisiones y negativas para publicar y entregar información benefician a las empresas e inversionistas en la medida en que retrasan y obstaculizan el acceso a la información (oportuna, actualizada y veraz) y, con ello los procesos de defensa de las comunidades que habitan los territorios concesionados.

El patrón de opacidad por parte de la Secretaría de Economía se corrobora al considerar que de cada cuatro solicitudes que se realizaron, en tres se requirió la

142 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0001000090316.

143 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0001000042418.

144 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0001000185617.

145 Recurso de Revisión RRA 0508-18.

146 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0001000046618.

147 Recurso de Revisión RRA 3793/18.

148 LGTAIP, artículo 3.

149 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0001000026315.

150 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Resolución RDA 1443/15, 27 de mayo de 2015, Pág. 72.

intervención del INAI por medio de recursos de revisión, pues las respuestas de esta instancia fueron inadecuadas.

Por último, cabe mencionar que las autoridades del sector minero son oportunas y precisas con la información que entregan al sector privado, ello se evidencia en los datos e información que se publica en el Servicio Geológico Mexicano versus la información que está disponible al público en general y aquella que se entrega a la ciudadanía que realiza solicitudes de acceso a información. Estas prácticas institucionales vulneran el derecho de acceso a la información de las personas y las comunidades, pues éstas deberían acceder a información (oportuna, veraz y con un lenguaje sencillo) sobre los proyectos que se pretenden realizar en su territorio o en aquellos que se desarrollan actualmente y, en particular, sobre sus afectaciones reales y potenciales. Así, el acceso a la información es imprescindible para que puedan ejercer su legítimo derecho a participar en la toma de decisiones que afecta su entorno social y ambiental.

### 3.4.2. Acceso a la información en el sector de hidrocarburos

La reforma energética del 2013 modificó la estructura y funcionamiento del sector de los hidrocarburos, pues abrió la puerta a nuevos actores para participar en la exploración y explotación de los recursos, empresas privadas, fideicomisos públicos y agentes reguladores del gobierno.

Estos cambios trajeron nuevas reglas para transparentar la información pública, por ejemplo, las condiciones por las cuales podría considerarse confidencial cierto dato o asunto. Así, la Ley de Petróleos Mexicanos (Pemex) estableció que en su calidad de empresa productiva del Estado (EPE) tendría más posibilidades de recurrir a reservas de información por secreto comercial, además de las reservas a las que tiene derecho por seguridad nacional. Esta restricción contrasta con las disposiciones de la LGTAIP, la cual dicta que todas aquellas personas físicas y morales que ejercen recursos públicos son sujetos obligados, por lo que se tendría que anular la aplicación del secreto comercial para las empresas que participan en las industrias de los hidrocarburos y la minería.<sup>151</sup>

Sin embargo, los regímenes creados dejaron espacios para la discrecionalidad en Pemex y, por ende, para no publicar información pública relevante. Por ejemplo, después de la explosión de 2015 en la planta Petroquímica Pajaritos (Clorados), una inversión conjunta entre Pemex y la empresa privada Mexichem, se realizó una solicitud a Pemex para conocer: i) el número de demandas jurídicas originadas a partir del incidente; ii) el número de indemnizaciones hacia familiares de los fallecidos o trabajadores afectado en su salud; y iii) el número de expedientes abiertos por

las investigaciones de este caso.<sup>152</sup> Pemex sólo respondió uno de los requerimientos que fueron solicitados.

Ante este panorama, los retos de transparencia van más allá de la publicación de los términos de las convocatorias, los contratos o información sobre el origen de las empresas que ganan licitaciones y contratos para explotar hidrocarburos en el país. Aunque las leyes secundarias de la reforma energética (particularmente la Ley de Hidrocarburos) así como el marco general de acceso a la información pública<sup>153</sup> establecen ciertos principios que el gobierno federal y los sujetos obligados<sup>154</sup> deben hacer públicos (los términos y contenido de los contratos para extraer hidrocarburos, contraprestaciones, información ambiental y datos sobre producción de hidrocarburos) es necesario que se incluyan apartados para obligar a las nuevas operadoras de hidrocarburos a transparentar información sobre sus beneficiarios reales, su gobierno corporativo, y el origen y destino de sus recursos.

Conocer a los beneficiarios reales de las empresas permitiría monitorear a las entidades que explotan, producen o comercializan petróleo, gas natural y otros hidrocarburos (incluidos refinados) así como sus responsabilidades en materia ambiental y con los derechos humanos en las comunidades y territorios donde realizan sus actividades. Además, la publicación de información relevante sobre sus operaciones permite conocer si éstas violan tratados internacionales sobre lavado de dinero, si han sido juzgadas por prácticas de corrupción y sobornos para adquirir contratos públicos en otros países, o han tenido conductas criminales, que podrían arrojar elementos para observar si sus actividades en otros países se han realizado con apego a leyes nacionales e internacionales.

151 Tamar Hayrikyan. "Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México". 2015.

152 Plataforma Nacional de Transparencia, solicitud folio: 1857200249418.

153 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

154 Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Fondo Mexicano del Petróleo y Secretaría de Energía.

## Caso: Opacidad en PMI

Pemex posee una estructura de negocios paralela (estructura corporativa compleja) a través de una serie de empresas que pertenecen al Grupo PMI.<sup>155</sup> Estas empresas están basadas en varias jurisdicciones de baja regulación fiscal de países como Estados Unidos (Delaware), Holanda e Irlanda. Para agosto de 2018 el Grupo PMI estaba integrado por 21 empresas encargadas de las operaciones de compra-venta internacional de petróleo, derivados, petroquímicos, administración de riesgos, seguros y logística tanto de Pemex como de terceros. La estructura corporativa de Pemex también representa un buen ejemplo de una estructura corporativa compleja dado que incorpora empresas basadas en varias jurisdicciones, incluyendo España, Holanda, Estados Unidos, Irlanda, Suiza, y las Islas Caimán.

A pesar de la importancia estratégica de las empresas del Grupo PMI en los negocios y las finanzas de Pemex, el Consejo de Administración se ha negado a informar los nombres de sus clientes, las cantidades de hidrocarburos que compra y vende, la contratación de servicios con terceros, el contenido de los acuerdos con empresas privadas en negocios conjuntos (joint ventures), así como los estados financieros de las empresas que integran al grupo. El resultado de este proceso se ha traducido en una triangulación de operaciones a través de empresas offshore que impide la rendición de cuentas con las agencias reguladoras del gobierno de México, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

En mayo de 2016 PODER realizó varias solicitudes de acceso a información, a través de la página de Infomex,

y solicitó a PMI Comercio Internacional el nombre de las empresas conjuntas donde Pemex o sus subsidiarias (incluyendo a PMI Comercio Internacional y las demás empresas del grupo PMI) tuvieran inversiones junto con empresas privadas. Pemex respondió que PMI Comercio Internacional “[...] no es sujeto obligado conforme al artículo 3, fracción XIV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [...]”.<sup>156</sup> La decisión de Pemex se basó en la acción llevada a cabo el 19 de diciembre de 2014 por su Consejo de Administración, cuando se aprobó la separación de PMI Comercio Internacional de la estructura corporativa de Pemex. Con esta medida tanto PMI Comercio Internacional, como las demás empresas del Grupo PMI, dejaron de ser empresas de “participación estatal mayoritaria” para convertirse en filiales de Petróleos Mexicanos.<sup>157</sup>

Bajo este argumento Pemex se negó a dar información sobre sus clientes y el comercio internacional de hidrocarburos que realizan sus empresas subsidiarias. Este tipo de respuestas han sido una práctica constante. Pemex ha argumentado que sus empresas en el extranjero son organismos descentralizados no-paraestatales y por lo tanto “no pueden ser auditadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que no existe el principio de extraterritorial de la ley.”<sup>158</sup>

Al respecto, es importante subrayar que las operaciones internacionales de Pemex dan pie a flujos financieros opacos, a la tergiversación de precios y calidad de las importaciones o exportaciones, así como a la evasión de ingresos fiscales.<sup>159</sup>

155 La principal empresa del Grupo PMI es P.M.I. Comercio Internacional que realiza actividades comerciales en el mercado internacional de petróleo crudo. En: Auditoría Superior de la Federación (ASF). “Informe del Resulta de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. Petróleos Mexicanos. Gestión Financiera del Grupo P.M.I. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-1-18T4I-02-0007 DE-153”. (México: Auditoría Superior de la Federación, 2013) [www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0007\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0007_a.pdf). Consultada: 6 octubre 2018.

156 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. “Buscador de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión. Solicitud 1860000002616”. INAI, mayo de 2016, [buscador.ifai.org.mx/buscador/solicitud.do?&folio=1860000002616](http://buscador.ifai.org.mx/buscador/solicitud.do?&folio=1860000002616). Consultada: 14 octubre 2018.

157 Petróleos Mexicanos. “Sesión 885 extraordinaria Numerando CA-146/2014 al CA-151/2014”. Diciembre de 2014, [www.Pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Acuerdos%202014/sesion\\_885\\_extraordinaria.pdf](http://www.Pemex.com/acerca/gobierno-corporativo/consejo/Acuerdos%202014/sesion_885_extraordinaria.pdf). Consultada: 14 octubre 2018.

158 Auditoría Superior de la Federación (ASF). “Informe del Resulta de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. Petróleos Mexicanos. Gestión Financiera del Grupo P.M.I. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-1-18T4I-02-0007 DE-153”. Consultada: 14 octubre 2018. Pág. 2-3.

159 Según las definiciones del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos existe lavado de dinero basado en operaciones comerciales (Trade-based money laundering) cuando se utiliza al sistema de comercio internacional con el fin de transferir el valor y ocultar el verdadero origen de la riqueza ilícita. Este proceso varía en complejidad, pero normalmente implica la tergiversación del precio, cantidad o calidad de las importaciones o exportaciones con el objetivo de evadir ingresos fiscales por la venta de mercancías. En: Rena S. Miller, Liana W. Rosen y James K. Jackson. “Trade-Based Money Laundering: Overview and Policy Issues”. (Estados Unidos: Congressional Research Service, 22 de junio de 2016), [www.fas.org/sgp/crs/misc/R44541.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R44541.pdf). Consultada: 14 octubre 2018.

## 4. Herramientas de investigación empresarial estratégica

En este capítulo se presentan tres herramientas estratégicas para la investigación que pueden ser de utilidad para defensores sociales y ambientales. Con este propósito en el primer apartado se aborda el derecho de acceso a la información (DAI) en México y los aspectos más relevantes de su marco regulatorio. En el segundo se exponen herramientas para transparentar actividades e intereses de empresas y a los actores que están obligados a respetar los derechos humanos. Específicamente, se comparten tres herramientas complementarias que se han empleado en PODER para seguir la pista del dinero y entender quiénes se están beneficiando de un proyecto extractivo, que son: i) el mapa de poder, el cual facilita entender quiénes ejercen poder e influencia dentro de un proyecto y cómo ejercen ese poder; ii) el análisis vertical para identificar relaciones de propiedad y control entre personas jurídicas dentro de un mismo grupo corporativo; y iii) el análisis horizontal para identificar relaciones comerciales entre empresas pertenecientes a distintos grupos corporativos a lo largo de la cadena de suministro.

### 4.1. El DAI: Mecanismos para solicitar información pública

#### 4.1.1. Derecho de Acceso a la Información (DAI)

En este apartado interesa exponer algunos elementos que son clave para garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Aquí hacemos énfasis en la transparencia como ejercicio activo del gobierno y el ejercicio del derecho de acceso a la información. Para ello, se toma en cuenta el marco regulatorio en México que incluye especificidades en materia energética (y cuyos contenidos se presentaron en el apartado anterior).

El DAI comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, y es, en sí mismo, una herramienta con la cual podemos indagar y obtener información de interés público<sup>160</sup> que generan y resguardan autoridades del gobierno, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y cualquier persona que administre o ejerza recursos públicos.

160 “Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.” Ley General de Transparencia y Acceso a Información Pública, Art. 3.

### El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana

Artículo 6: (...) “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión”.

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.”<sup>161</sup>

El DAI se ha regulado en tres reformas constitucionales en los años 1977, 2007 y 2014. En estas se ha ampliado paulatinamente el ejercicio del derecho de acceso a información incorporando nuevas garantías.<sup>162</sup>

#### 4.1.2. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

A raíz de la última reforma constitucional en 2014, se elaboró la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015)<sup>163</sup> que contiene “las bases generales, los principios y procedimientos para garantizar el acceso a la información de las personas”.

La LGTAIP, que reglamenta el artículo 6 constitucional, dicta los mecanismos bajo los cuales se debe poner a

161 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos](http://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos). Consultada: 9 septiembre 2018.

162 Gina Chacón, et al. “Estudio comparado que tienen las instituciones que resguardan el acceso a la información pública en Chile y el México”. Pág. 31.

163 La LGTAIP reglamenta el artículo 6 constitucional fue decretada por el presidente Enrique Peña Nieto el 4 de mayo de 2015. Disponible en: Diario Oficial del Federación, 04/05/2015 [dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).

disposición de la sociedad toda la información de interés público que esté en manos de las autoridades y de todos aquellos sujetos que administren o ejerzan recursos públicos. Enseguida se mencionan los elementos más relevantes del marco normativo del DAI, ya que son los principios que aplican para todas las instancias públicas y personas (físicas o morales) que administran o ejercen recursos públicos y que están vinculados o participan en las industrias extractivas.

Uno de los principios fundamentales de la LGTAIP es la máxima publicidad. Este es un punto toral de la ley pues establece que “toda la información en posesión de las autoridades y otros sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible y sujeta a un claro régimen de excepciones” (Art.8 fracción VI). Además, la información “sólo podrá ser clasificada como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley” (Art.4).

Este principio enfatiza la obligación de generar información y ponerla a disposición del público de forma expedita. Al respecto, la LGTAIP menciona claramente que la información que debe ser: “accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y debe atender las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona” (Art.13). Una mención particular e importante, para la sociedad mexicana, es que la ley establece que “los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas”.

Otro eje esencial de la LGTAIP, que también exalta el artículo 6º constitucional, es el principio de la transparencia. Esta es indispensable para que las personas puedan ejercer plenamente el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación en los asuntos públicos.

Desde la perspectiva del gobierno, la transparencia supone que las autoridades informen a la sociedad sus criterios de decisión, sus procesos, actividades y resultados.<sup>164</sup> En otras palabras, significa que las autoridades pongan a disposición del público las acciones que llevan a cabo, así como los efectos que estas tienen en el bienestar de la población y en el desarrollo del país. Vista desde esta perspectiva, la transparencia es, en suma, la acción de abrir la información al escrutinio público.<sup>165</sup>

164 Según Vergara la transparencia implica que las autoridades hagan del dominio público la información con la cual se diseña, implementan y evalúan las políticas que están bajo su responsabilidad. *Ibid.*

165 Arturo del Castillo. 2003. “Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas”. Auditoría Superior de la Federación. México. Pág. 13.

## ¿A qué tipo de información podemos acceder?

La información pública se compone de una amplia variedad de documentos, desde informes oficiales hasta bases de datos o acuerdos de reuniones intersecretariales; toda ésta puede alojarse en diversos formatos y medios.

La LGTAIP consideran los siguientes: “expedientes, informes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores públicos e integrantes, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Todo estos documentos podrán estar en cualquier medio: escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico” (LGTAIP, artículo 3 fracción VII).

De acuerdo con la ley, es nuestro derecho acceder a todo este tipo de documentos que dan cuenta del quehacer público.

Ahora bien, para dar cumplimiento al principio de transparencia se debe permitir el acceso a la información que está en manos de todas las autoridades de gobierno y de todos los sujetos obligados; de acuerdo con la ley éstos pueden ser: “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal.”<sup>166</sup> Los sujetos obligados tienen que documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; ello implica que deben elaborar informes, expedientes, bases de datos, entre otros, que den cuenta de todo el trabajo que realizan. La información que generan debe estar a disposición del público en formatos abiertos y accesibles<sup>167</sup> tanto en sus páginas electrónicas como en las oficinas correspondientes.

166 Artículo 23. Capítulo III de los Sujetos Obligados. LGTAIP.

167 La LGTAIP en el art. 3 dice que por formatos abiertos se entiende “un conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios”. Y por “formatos accesibles, cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que se encuentre la información”. *Ibid.*

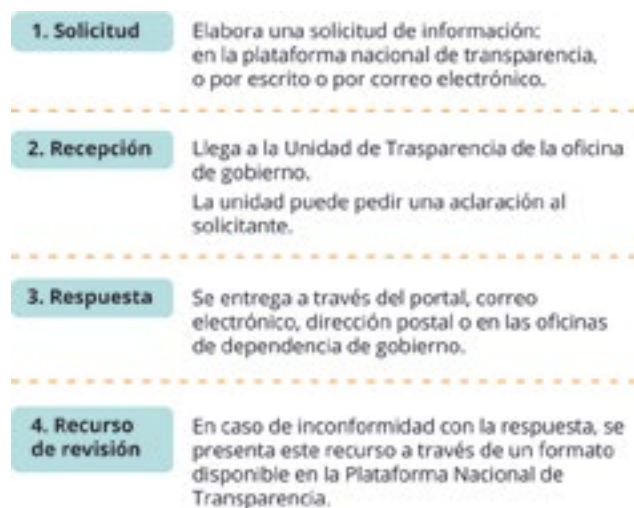


Aunado a ello, la LGTAIP menciona que los sujetos obligados deben cumplir con obligaciones de transparencia,<sup>168</sup> éstas se pueden definir como un catálogo con información específica (por cada sujeto obligado) que debe estar disponible al público. El cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las autoridades y los entes obligados favorece el goce del derecho de acceso a la información, tal y como lo marca la ley éstas deben ser una fuente de información accesible y actualizada.

Hasta aquí se puede apreciar que la LGTAIP es clara al especificar quiénes son los entes responsables de generar información y las características que ésta debe tener para ponerla a disposición del público. De esta manera, la LGTAIP se centra en el ejercicio ciudadano del DAI y en la responsabilidad que tienen las autoridades de gobierno y los sujetos obligados de garantizar la generación y entrega de información a la población.<sup>169</sup>

Por otra parte, para que las personas podamos ejercer plenamente el DAI, existe una instancia autónoma que es el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI),<sup>170</sup> órgano garante en el ámbito federal encargado de hacer valer los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales en toda la República mexicana. Ello de acuerdo con las bases establecidas en el artículo 6º constitucional y en la LGTAIP.<sup>171</sup>

**Gráfico 8. Proceso de solicitud de acceso a la información**



Fuente: Elaboración propia.

168 El catálogo de información prescrita en el Título Quinto "Obligaciones de Transparencia" de la LGTAIP. En el artículo 62 de la ley se establece que "la información correspondiente a las obligaciones de transparencia deberá actualizarse por lo menos cada tres meses, salvo que en la Ley o en otra disposición normativa se establezca un plazo diverso. El Sistema Nacional de Transparencia emitirá los criterios específicos." LGTAIP.

169 Gina Chacón, et al. "Estudio comparado". Pág. 31.

**Gráfico 9. Marco normativo del Derecho de Acceso a la Información**



Fuente: Elaboración propia.

170 "Antes de la reforma constitucional del 2014, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública era la instancia encargada de garantizar el acceso a la información generada por las instancias federales del gobierno. Tras la reforma se convirtió en un órgano autónomo con suficiencia presupuestaria y administrativa, además amplió su ámbito de competencia a todos los poderes y autoridades del Estado". *Ibid.* Pág. 33.

171 También son objetivos de esta Ley: I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información; II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos. (Art.2) Cada estado cuenta con una ley de transparencia y un órgano garante que vigila el cumplimiento de la ley, la cual debe estar armonizada con la LGTAIP.



## ¿Cómo solicitar información pública?

De acuerdo con la LGTAIP la ciudadanía dispone de mecanismos que facilitan el acceso a la información pública, en específico, para realizar solicitudes formales que le permitan obtener información que está en manos de autoridades o sujetos obligados.

El primero de estos mecanismos es que las personas acudan personalmente a las Unidades de Transparencia de las instancias de gobierno, para que allí soliciten la información de su interés. El segundo, es mediante una su solicitud de información vía correo electrónico o correo postal. El tercero, es vía telefónica por Telinai, Centro de Atención a la Sociedad del Instituto Nacional de Transparencia de Acceso a la Información, allí se puede pedir la información de interés. Y el cuarto es mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), ingresando al Sistema de Solicitud de Acceso a la información.<sup>172</sup> Para que las personas realicen una solicitud de información primero deben registrarse como usuarios. Una vez realizado este paso, la plataforma despliega los formatos para elaborar una petición a alguna instancia específica de gobierno, ya sea federal, estatal o del ámbito municipal.

Además del sistema de solicitudes de información, la plataforma PNT cuenta con:

a) Sistema de portales de obligaciones de transparencia. En este las personas pueden realizar

consultas de la información que tienen los sujetos obligados de cada una de las entidades federativas y de la federación establecidas en la LGTAIP y en cada una de las leyes locales.

b) Sistema de gestión de medios de impugnación. En este se puede realizar un recurso de revisión si las personas no están satisfechas con las respuestas entregadas por las autoridades o sujetos obligados.

c) Y el sistema de comunicación entre órganos garantes y sujetos obligados. Este espacio es para que estas instancias puedan dar seguimiento a las obligaciones que deben cumplir los entes obligados.

Del funcionamiento de estos mecanismos y de las modificaciones que deben realizarse para asegurar el derecho a la información está a cargo el Sistema Nacional de Transparencia (SAI). Esta instancia (creada en 2015) de coordinación y deliberación, tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de colaboración, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la LGTAIP.<sup>173</sup>

172 Ver: [www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio](http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio). Consultada: 20 septiembre 2018.

173 El Sistema se compone de los siguientes organismos: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los 32 Organismos Garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [www.snt.org.mx](http://www.snt.org.mx). Consultada: 20 septiembre 2018.

### 4.1.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El marco normativo en materia de transparencia y acceso a información también considera una ley de carácter federal. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPI)<sup>174</sup> “es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, y sujeto obligado en los términos previstos por la Constitución y por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. En términos más sencillos, la ley tiene como propósito fijar los procedimientos y plazos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, y establecer las obligaciones [de transparencia] específicas para las autoridades y sujetos obligados.

Cabe mencionar que esta ley, promulgada desde 2002, habilita a cualquier persona a solicitar información y a obtener una respuesta expedita. Además contiene criterios claros de interpretación como lo es la máxima publicidad [establecida en el artículo 6° de la Constitución y en la Ley General] con excepciones mínimas, y además protege la privacidad de los solicitantes. Otro aspecto importante es que asegura un proceso de acceso a la información de manera simple y rápida de obtener.

Los impactos que ha tenido la Ley Federal desde su implementación en 2003 han sido muy favorables pues ha permitido el acceso a información de distintas áreas de la actividad estatal, en donde antes no existía oportunidad de conocer documentos que dieran cuenta del quehacer público. Sin embargo, aún es necesario fortalecer las prácticas institucionales en materia de transparencia, para que cumplan cabalmente con las obligaciones que tienen en esta materia, y para que la información que se genera de manera proactiva sea cada vez mayor, oportuna y accesible a las necesidades de la población. De esta manera, la transparencia entendida como la acción de los gobiernos de abrir información podrá garantizar el derecho a la información, además de promover la participación de la sociedad y el fortalecimiento del sistema democrático en México.

### 4.2. Investigaciones empresariales estratégicas: elaborar un mapa de poder

La investigación corporativa estratégica permite transparentar la estructura corporativa y de poder que está detrás de proyectos privados. El mapa de poder ayuda a comprender a los actores relacionados con un proyecto extractivo, y las relaciones de poder entre ellos. En sí, busca analizar la influencia que ejercen no sólo quienes participan directamente dentro de una empresa

o un proyecto de inversión—como accionistas, directivos, y subsidiarias—sino también la influencia ejercida por actores aparentemente externos al proyecto— como acreedores, financiadores, proveedores, y clientes. Facilita también identificar quiénes tienen la capacidad de tomar decisiones y a qué nivel de la empresa. Esto permite identificar puntos de presión para la organización, la movilización y la incidencia.

El siguiente gráfico refleja la variedad de actores que llegan a tener un interés en un proyecto extractivo o de infraestructura, en este caso de un gasoducto. Por una parte se sitúan la empresa que es dueña de la infraestructura o de la concesión, y (en este caso hipotético) la empresa que en sí opera el gasoducto o una subestación en la red de transmisión y distribución de gas natural. El mapa de poder debería incluir información sobre quiénes toman las decisiones en estas empresas, y sobre quiénes son sus beneficiarios reales. Las empresas podrían formar parte de un grupo empresarial más grande, con operaciones en otras partes del país, o bien en otras partes del mundo.

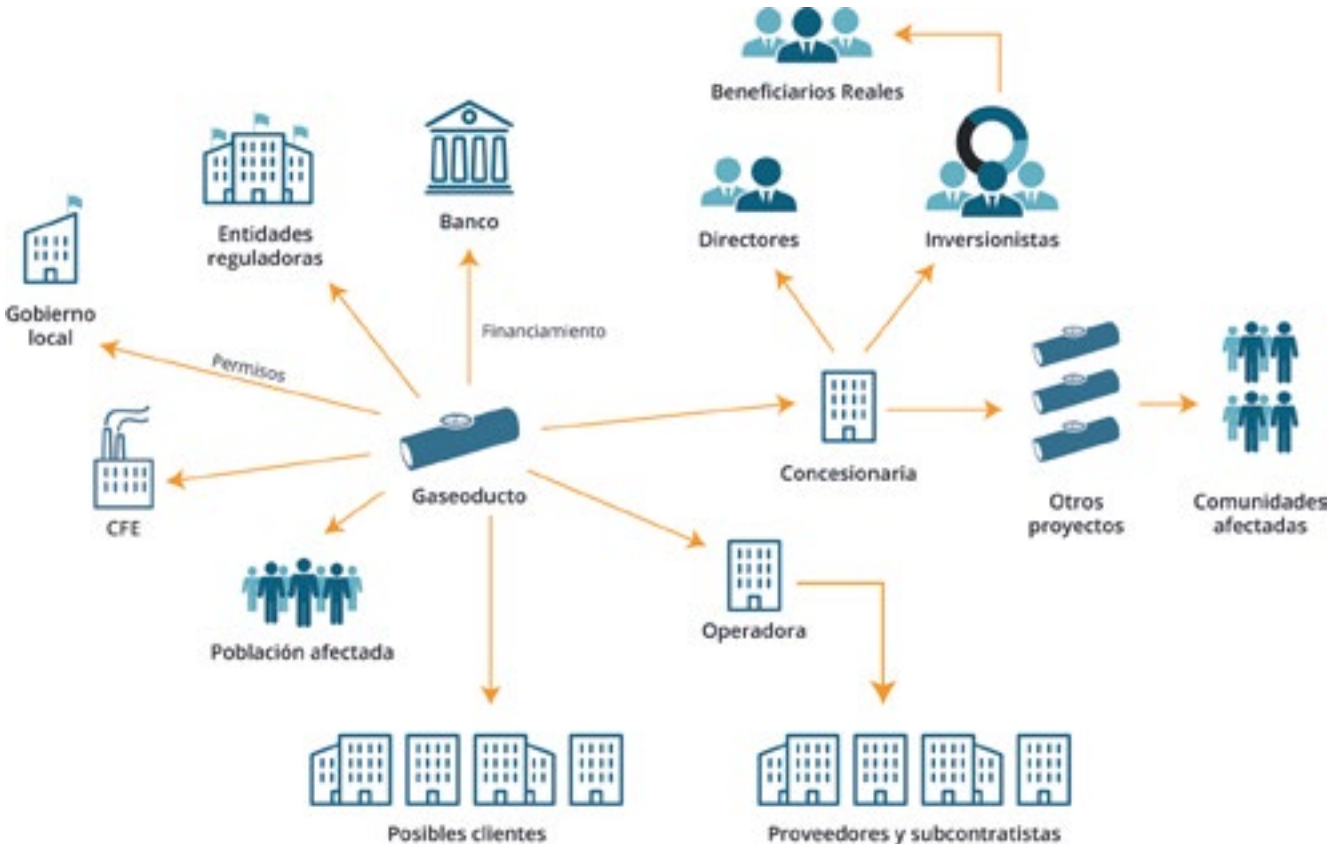
Un mapa de poder también incluye información sobre otras empresas que tienen un interés en el proyecto por las relaciones comerciales que mantienen con la empresa dueña o la empresa operadora. Estos pueden ser acreedores o inversionistas, clientes (quienes van a estar comprando gas natural) o bien proveedores y subcontratistas. Gobiernos locales y estatales también tienen un interés en el proyecto, al igual que las entidades e instituciones que regulan sus operaciones.

Finalmente, aunque no menos importante, están los pueblos originarios, indígenas y comunidades afectadas o posiblemente afectadas por la actividad empresarial, quienes tienen el derecho de decidir sobre su entorno. La población local, organizada o no organizada, debe ser considerada en el mapa de poder.

Al desarrollar el mapa de poder, es importante considerar no sólo la magnitud del poder que se ejerce, sino también si la presión es a favor o en contra del desarrollo del proyecto. En una campaña de rendición de cuentas de una empresa o un proyecto, un acercamiento a los aliados —por ejemplo, otras comunidades afectadas por las actividades de la misma empresa en otros territorios— permitiría no sólo intercambiar información sino también fortalecer el poder colectivo, e incrementar el alcance de la difusión de la problemática. Para que este ejercicio esté completo, es importante analizar las jerarquías y los niveles de influencia que tiene una empresa o un conjunto de empresas al interior de una industria, e identificar qué relación tienen con el poder político a nivel local, estatal o federal.

<sup>174</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPI) fue promulgada en 2002. Con la reforma constitucional del 2014 la Ley tuvo que ser modificada en el 2016.

Gráfico 10. Ejemplo de un mapa de poder



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11. Ejemplo de una cadena de suministro en la operación de una mina



Fuente: Elaboración propia.

### 4.3. Análisis vertical: ¿Quiénes se benefician?

El análisis vertical se refiere a mapear la estructura corporativa de una empresa o grupo corporativo, así como los principales accionistas o pasivos (i.e. deudas) que estas tienen. Su objetivo final es identificar a la(s) persona(s) física(s) que controlan o se benefician de la empresa, es decir, a sus beneficiarios reales. Así, se pueden conocer a todas las empresas que mantienen una relación de propiedad con otras, y que son controladas por la misma empresa tenedora o el mismo grupo de personas.

En la mayoría de los casos, los corporativos mantienen estructuras jerárquicas. Por ejemplo, una estructura corporativa basada en las unidades de negocio estaría conformada por una empresa tenedora (pública o privada) con subsidiarias que agrupan otras subsidiarias del grupo dentro de una unidad de negocio. También es común encontrar empresas que se dedican a actividades administrativas, como recursos humanos, que apoyen de manera transversal todas las unidades de negocio.

Los grandes corporativos multinacionales también implementan esquemas jerárquicos para limitar la responsabilidad y las obligaciones que generan sus subsidiarias, o bien minimizar obligaciones fiscales, pero incorporan elementos circulares para canalizar ganancias y regalías. Para ello, incorporan empresas en jurisdicciones secretas o laxas, conocidas también como jurisdicciones *offshore*, a las que transfieren grandes porcentajes de sus ingresos como pagos (por uso de propiedad intelectual, por comisiones y servicios administrativos, etc.) para reducir el margen de ganancia y así minimizar obligaciones fiscales. (En la sección 2.3. se incluyen ejemplos de esquemas complejos de propiedad empresarial).

Las empresas públicas en México, y en el mundo, están obligadas a presentar información (aunque no siempre completa) sobre su estructura corporativa. Sin embargo, como vimos previamente, las empresas privadas en México no están obligadas a publicar información acerca de sus inversiones, su situación financiera o su estructura de propiedad. En ese sentido, es un verdadero reto identificar todas las empresas que están vinculadas por relaciones de propiedad. Cada búsqueda manual o electrónica en el Registro Público de Comercio, además, tiene un costo e implica un tiempo de espera. Por ello, es mejor empezar la investigación con búsquedas exhaustivas en fuentes públicas.

El Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) es una plataforma de registro y consulta de antecedentes registrales de sociedades mercantiles, y, aunque es necesario registrarse para obtener acceso, es el mejor punto de inicio para la consulta. El SIGER mantiene información relativamente<sup>175</sup> actualizada sobre la constitución, transformación,

fusión, escisión de las empresas, y toda modificación que por ley debe ser protocolizada y registrada ante fedatario público.<sup>176</sup> Se pueden realizar búsquedas por nombre o razón social, por folio mercantil electrónico (FME), o por nombre completo o parcial de los accionistas. Sin embargo, aunque se ha avanzado mucho la digitalización de la información del Registro Público de Comercio, no se encuentra información sobre todas las empresas registradas en México. En particular, las empresas registradas en la Ciudad de México no siempre están en SIGER, por lo que se hace necesario realizar búsquedas manuales.

Como referencia, en el Anexo IV se proporcionan otras fuentes de información para realizar un análisis vertical de empresas multinacionales.

### 4.4. Análisis horizontal: La cadena de suministro

El análisis horizontal supone la identificación de nodos críticos dentro de la cadena de suministro de una empresa o el proyecto. En otras palabras, significa rastrear a los principales agentes económicos que mantienen (o mantendrán) actividades económicas con la empresa o el proyecto en cada uno de sus etapas, desde el suministro de insumos hasta la venta al cliente o beneficiario final. Para ello, se debe mapear a todos los proveedores, distribuidores, y clientes, e identificar la influencia que cada uno de estos actores ejerce sobre los demás en la misma cadena de suministro. Como ejemplo, en la producción de baterías para coches eléctricos, las minas de cobalto han incrementado el poder de influencia que tienen sobre el resto de la cadena de suministro por la alta demanda del mineral.

En la industria minera, la explotación y la fundición son nodos críticos para hacer cumplir el abastecimiento responsable a lo largo de la cadena de suministro. Las fundadoras mezclan minerales de muchas fuentes para después refinar los minerales en insumos de otras industrias.<sup>177</sup> Por lo mismo, el rastreo del origen de los

---

Quando una persona jurídica todavía no ha sido ingresada en el RFC/RPC, puede tomar hasta una semana para que las autoridades tengan la información". Ver: FATF y GAFILAT. "Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo: México, Informe de Evaluación Mutua". FATF, París, Enero de 2018. Consultada: 25 octubre 2018.

176 Ley General de Sociedades Mercantiles: "Artículo 50.- Las sociedades se constituirán ante notario y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones." Sobre asambleas extraordinarias el Artículo 182; el Artículo 194 estipula que "Las actas de las asambleas extraordinarias serán protocolizadas ante fedatario público." Capítulo IX: De la fusión, transformación, y escisión de las sociedades - "Los acuerdos sobre fusión se inscribirán en el Registro Público de Comercio y se publicarán en el Periódico Oficial del domicilio de las sociedades que hayan de fusionarse. Cada sociedad deberá publicar su último balance, y aquélla o aquéllas que dejen de existir, deberá publicar, además, el sistema establecido para la extinción de su pasivo." Ver [www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_ley\\_soc\\_merc.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_ley_soc_merc.pdf).

177 Estándares globales para el abastecimiento responsable en minería incluyen: the Responsible Minerals Assurance Process ([www.responsiblemineralsinitiative.org](http://www.responsiblemineralsinitiative.org)), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas ([www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm](http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm)) y el U.S. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ([www.sec.gov/answers/about-lawsshtml.html#df2010](http://www.sec.gov/answers/about-lawsshtml.html#df2010)). Consultadas: 1 octubre 2018.

175 "En Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Ciudad de México hay un atasco de sociedades creadas antes de septiembre 2016 que todavía no han sido ingresadas a los registros federales únicos.

minerales que entran a estos nodos críticos es sumamente difícil de realizar mediante fuentes públicas.

Así, al tiempo que empresas multinacionales se enfrentan a estándares internacionales más estrictos (aunque en su mayoría voluntarios) para mantener cadenas de suministro responsables, los mecanismos para rastrear el abastecimiento de una cadena de suministro son sumamente limitados. La integración vertical en la industria—en la que un mismo grupo corporativo controla más de un eslabón en la cadena de suministro—dificulta el rastreo. Los contratos comerciales de compra-venta son privados, por lo que sólo empresas públicas llegan a reportar acuerdos estratégicos con ciertos clientes o proveedores. Los datos de importaciones y exportaciones en México también son limitados, y son poco accesibles al público. Además, no se registra el sitio de donde se extrae el mineral que se exporta, sino sólo se registra información básica de las empresas comercializadoras.

Por otra parte, también existen cadenas de suministro complejas. Si se considera que hay poca información pública acerca de relaciones de propiedad entre empresas, información sobre acuerdos comerciales es aún más difícil de obtener. Sin embargo, entender cómo se relacionan actores económicos permite exigir mayores estándares de gobernanza y responsabilidad corporativa, particularmente a aquellas empresas públicas que deben responder a preocupaciones de sus inversionistas para cuidar el precio de sus acciones en mercados bursátiles. En relaciones comerciales donde existe mayor dependencia entre actores, existe mayor capacidad de influir como sociedad civil en más de un eslabón de la cadena.

El mapa de poder, el análisis vertical, y el análisis horizontal, en conjunto, permiten identificar el sistema que rodea un activo o una empresa, e identificar quiénes ejercen control y quiénes se están beneficiando de él. Sin embargo, gran parte de la tarea implica saber dónde buscar para obtener la información. Las solicitudes de acceso a la información son una herramienta sumamente útil para obtener datos sobre permisos y licencias, contratos y licitaciones que emiten entidades de la administración pública. Por otra parte, existe mucha información accesible en Internet, no sólo de fuentes oficiales—como páginas gubernamentales—sino también en medios de comunicación, en páginas de organizaciones de la sociedad civil, y en otros portales especializados. En el Anexo IV, se incluye una lista de fuentes que facilitan la investigación corporativa en México.

## Notas finales

La transparencia y el derecho de acceso a la información en las industrias extractivas beneficia a toda la sociedad y a todos los sectores involucrados (actores políticos y privados). Con mejor información, empresas, prestamistas e inversionistas pueden evaluar el impacto de sus relaciones comerciales y de sus inversiones, y reducir riesgos de corrupción a lo largo de su cadena de suministro. Al mismo tiempo, los compradores y consumidores pueden conocer el origen del producto que están comprando, y ser más responsables en su decisión. Al conocer los beneficiarios reales de las empresas, las instancias de gobierno pueden mejorar procesos de vigilancia y monitoreo para reducir distorsiones en los mercados, e identificar y sancionar de manera más efectiva e inmediata conflictos de interés y actos de corrupción.

La transparencia y el acceso a información veraz, integral y oportuna son ejes fundamentales para la participación de las personas en los asuntos públicos y, para que la población afectada o posiblemente afectada por proyectos extractivos impulse procesos de rendición de cuentas. En este proceso, el conocer a los beneficiarios reales es crucial pues por un lado permite a la sociedad civil desmentar a los actores que se benefician de la explotación de recursos naturales, y por otro, posibilita dismantelar la captura del Estado y avanzar en la justicia ambiental. Aquí interesa enfatizar que el proceso de rendición de cuentas en el sector público debe ir de la mano con la rendición de cuentas en el sector privado. Este paso es fundamental para consolidar la transparencia integral de las industrias extractivas en México.

Por otra lado, la investigación corporativa estratégica y el ejercicio del derecho al acceso a la información permite conocer información relevante de interés público relacionada con el desarrollo de proyectos extractivos. Y en particular, posibilita a las partes involucradas (actores privados, funcionarios públicos y comunidades) tomar decisiones con base en información veraz y oportuna. En México, la solicitudes de acceso a la información constituyen un mecanismo, hasta cierto punto efectivo, para ejercer un derecho fundamental: el derecho a saber. Este nos abre las puertas para exigir el respeto y la garantía de otros derechos humanos, tanto al Estado como a las empresas que desarrollan proyectos extractivos a lo largo y ancho del país.

La sociedad civil puede y debe emplear diversas herramientas y tácticas para combatir las malas prácticas empresariales. La información, no obstante, nutre y aumenta el alcance de otras herramientas. Permite monitorear y verificar prácticas empresariales e influir sobre

otras partes interesadas en el proyecto. La información fortalece la organización comunitaria y el poder colectivo, y abre la posibilidad de un diálogo con la empresa y con entidades gubernamentales desde un esquema de gobernanza, la cual supone la participación equitativa, eliminando la asimetría de poder entre los actores. Finalmente, más y mejor información y documentación sobre las partes interesadas, y sobre el impacto y las especificaciones del proyecto, fortalece procesos legales de rendición de cuentas al contar con evidencia sólida.

En México, la transparencia y el acceso a la información en los sectores extractivos presentan importantes retos. En primer lugar para que se dé cuenta del funcionamiento de la minería y los hidrocarburos y para que se cumplan con las obligaciones de transparencia establecidas en las leyes vigentes. En particular, estas industrias tienen serios obstáculos en el acceso a la información, que se manifiestan en la falta de accesibilidad de los documentos públicos, ya sea debido a los formatos cerrados (que impiden en manejo y uso de los datos), o porque tienen tecnicismos que dificultan su comprensión para el público en general. Además, las instancias del gobierno tienden a publicar documentos de forma incompleta o elaboran informes sin una explicación sobre las actividades que realizan, sus objetivos, alcances e impactos. Estas faltas y violaciones a los marcos normativos de la transparencia y acceso a información impactan en la rendición de cuentas de estos sectores considerados estratégicos para las finanzas y el desarrollo del país.

En cuanto a la información que se solicita a las instancias de gobierno (sujetos obligados), de acuerdo con la experiencia de PODER, se pudieron observar diversas limitantes, entre ellas: dilación en la entrega de información, entrega incompleta de documentos, negación de información bajo argumentos de inexistencia y reserva de información o seguridad nacional. Desde el enfoque de derechos, estas prácticas institucionales impiden el goce efectivo del derecho de acceso a la información y en consecuencia limitan seriamente la participación de las personas y las comunidades en la toma de decisiones que afectan su calidad de vida.

En este sentido, es importante sumarse a los esfuerzos nacionales e internacionales de la sociedad civil para combatir los efectos negativos de la opacidad y las malas prácticas empresariales. Entender las dimensiones económicas y financieras así como la estructura con la que operan las industrias extractivas es un paso estratégico y necesario en procesos de defensa del territorio. La falta de transparencia favorece en gran medida a las empresas privadas que explotan y comercializan recursos naturales,



y facilita el abuso de vehículos corporativos para esconder actividades ilícitas mediante entramados opacos y estructuras de propiedad complejas. La opacidad en las operaciones de las industrias extractivas funciona como un blindaje para que las empresas y los beneficiarios reales puedan evadir cualquier tipo de responsabilidad en materia de derechos humanos.

A nivel nacional, para fortalecer la transparencia y para avanzar hacia una efectiva rendición de cuentas en las industrias extractivas son necesarias las evaluaciones independientes, las auditorías por parte de las instancias competentes, como la Auditoría Superior de la Federación. Además de ejercicios ciudadanos que documenten y evidencien los impactos adversos que tienen estas industrias en los territorios, en los derechos humanos y, en la calidad de vida de las comunidades.

Actualmente existen avances en la información que transparentan las agencias de gobierno, sin embargo, cabe insistir en una recomendación esencial: la publicación de información conforme a las leyes de Transparencia vigentes. Estas subrayan las cualidades de la información, que debe ser veraz, oportuna, en formatos abiertos y accesibles para que cualquier persona pueda disponer de esta, en el momento que lo necesite. Aquí interesa subrayar la importancia de que las agencias de gobierno y las empresas que desarrollan proyectos extractivos pongan a disposición del público información comprensible, es decir, sin exceso de tecnicismos, y que explique las fases de los proyectos, los impactos y las medidas que el gobierno y las empresas desarrollarán para mitigar o remediar los efectos adversos de los mismos. Los análisis realizados por PODER y por otras instancias académicas (citados en capítulos previos) evidencian que la información que generan las instancias de gobierno está más orientada a las necesidades e intereses del sector privado que a las de la población, lo que restringe su derecho a saber y a participar en los asuntos de interés público.

A nivel internacional se están abriendo oportunidades para implementar y hacer valer los Principios Rectores de Naciones Unidas, sobre la responsabilidad de las empresas con los Derechos Humanos. La importancia de estos Principios radica en que fortalece las obligaciones del Estado, aclara las responsabilidades de las empresas y mejora el ejercicio efectivo de los derechos humanos, como el derecho de acceso a la información. Finalmente, da mayores elementos para que individuos y colectivos, así como comunidades de distinta índole, sepan a quién adjudicar responsabilidad y, de la misma forma, evitar que crímenes corporativos queden impunes. Estos principios sin duda, son un piso mínimo para exigir y evaluar el desempeño de los gobiernos y las empresas en materia de protección y garantía de los derechos humanos. La sociedad civil en México tiene la posibilidad de utilizar estos principios para impulsar mecanismos de vigilancia tales como auditorías sociales, cuyo objetivo sea incidir en políticas públicas que consideren la responsabilidad de las empresas en los derechos humanos.

En este sentido, se recomienda afianzar la colaboración entre organizaciones de la sociedad civil en el ámbito nacional, y de estas con iniciativas en América Latina y en el ámbito internacional. El intercambio de experiencias, conocimientos y estrategias es fundamental para incrementar la transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas, así como la defensa y protección de los derechos humanos a nivel regional. Al respecto es necesario e importante avanzar en la implementación de la justicia ambiental, para ello la experiencia de otros países y movimientos sociales puede arrojar luz sobre los retos y las posibilidades en esta materia en México.

La creación de plataformas de aprendizaje para la sociedad civil, con miras a fortalecer las capacidades de investigación en fuentes públicas, de ejercicio efectivo del derecho de acceso a información, son aspectos que permitirán la expansión de estas habilidades a un mayor número de personas y la consolidación y uso de herramientas estratégicas para la incidencia. En particular es preciso diseñar e implementar estas plataformas a partir de las necesidades de la población y de las comunidades afectadas o potencialmente afectadas por proyectos extractivos. Así, éstas podrán participar de forma activa en su desarrollo y proceso de aprendizaje colectivo.

Finalmente interesa enfatizar la obligación que tienen el Estado mexicano y las empresas (nacionales o multinacionales) de respetar y proteger los derechos humanos de las personas y de las comunidades indígenas u originarias que están asentadas en el espacio donde actualmente se desarrollan o se pretenden implementar proyectos extractivos.

## Bibliografía

- Alfonso Sierra Tatiana. 2016. "Hacia la Transparencia Socio ambiental. Análisis de los procesos EITI en América Latina y el Caribe. Lecciones y propuestas". Red Latinoamericana de Industrias Extractivas. Lima, Perú.
- Almaden Minerals Ltd. "Almaden Minerals Corporate Presentation". 19 de octubre de 2015. [almadenminerals.com/INVESTORS/DOCUMENTS/Almaden\\_Presentation.pdf](http://almadenminerals.com/INVESTORS/DOCUMENTS/Almaden_Presentation.pdf).
- . "Almaden Minerals Ltd Annual Report 2014". SEC, 31 de marzo de 2015. [sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000110262415000507/almaden20f.htm](http://sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000110262415000507/almaden20f.htm).
- . "Form 20-f Annual Report for the fiscal year ended December 31, 2017". 28 de marzo de 2018. [www.sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000117184318002347/f20f\\_032818p.htm](http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1015647/000117184318002347/f20f_032818p.htm).
- . "News Release: Almaden shareholders approve spinout of Almaden Minerals Limited and Reelect Directors." 19 de junio de 2015. [www.almadenminerals.com/NEWSROOM/2015/AlmadenNR\\_June19-15.pdf](http://www.almadenminerals.com/NEWSROOM/2015/AlmadenNR_June19-15.pdf).
- . "Our Projects: Mexico". Consultada: 25 mayo 2015. [almadenminerals.com/projects.html](http://almadenminerals.com/projects.html).
- . Projects, s.f. [www.almadenminerals.com/projects.html](http://www.almadenminerals.com/projects.html).
- Almadex Minerals Limited. "News Release Almadex Minerals Ltd. and Azucar Minerals Ltd. Announce closing of arrangement Azucar Minerals Ltd. Announces closing of private placement with Newcrest". 18 de mayo de 2018. [www.sedar.com/GgetFile.do?lang=EN&docClass=8&issuerNo=00045243&issuerType=03&projectNo=02774103&docId=4323174](http://www.sedar.com/GgetFile.do?lang=EN&docClass=8&issuerNo=00045243&issuerType=03&projectNo=02774103&docId=4323174).
- Almadex Minerals Ltd. "About Almadex". Consultada: 2 octubre 2018. [www.almadexminerals.com/ABOUT/About\\_Us.html](http://www.almadexminerals.com/ABOUT/About_Us.html).
- . "Notice of Special Meeting of Shareholders to be held on Tuesday, May 8, 2018 and Management Information Circular with Respect to a Proposed Arrangement involving 1154229 B.C. Ltd.". 6 de abril de 2018. [www.almadexminerals.com/INVESTORS/2018\\_Special/Almadex\\_Special\\_Meeting\\_Circular\\_Spin-out.pdf](http://www.almadexminerals.com/INVESTORS/2018_Special/Almadex_Special_Meeting_Circular_Spin-out.pdf).
- Altomonte Hugo, y Ricardo J. Sánchez. "Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile, mayo de 2016. Pág. 98.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10010100020809, 2010". Disponible en: [www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2010\\_0809\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Economico/2010_0809_a.pdf).
- . Secretaría de Economía. "Otorgamiento de Concesiones e Ingresos por Derechos en Materia Minera. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-10100-02-0030 DE-089". México: Auditoría Superior de la Federación, 2012. [www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0030\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0030_a.pdf).
- Bebbington, Anthony. Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales. Perú: IEP - Cepes, 2007.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016). [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf).
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676009](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676009). Consultada: 9 septiembre 2018.
- CEPAL. "Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe". diciembre de 2013. [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35891/S2013807\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35891/S2013807_es.pdf?sequence=1).
- Cerami, Andrea. "Posibles impactos sociales y ambientales de la Reforma Energética". 2016. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA. México.
- Consejo de Derechos Humanos. "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México. A /HRC/35/32/Add.2". Organización de las Naciones Unidas, 27 de abril de 2017. [documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/101/93/PDF/G1710193.pdf?OpenElement](http://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/101/93/PDF/G1710193.pdf?OpenElement).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada: 14 diciembre 2015. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm).

- Coordinación General de Minas, y Dirección General de Minas. Tarjeta de Registro Informativa del Título número 237440. [app.siam.economia.gob.mx/siamweb/security/cargaAviso;jsessionid=938f617318a93aeb40fd62cc0ffa](http://app.siam.economia.gob.mx/siamweb/security/cargaAviso;jsessionid=938f617318a93aeb40fd62cc0ffa). Consultada: 2 octubre 2018.
- Coordinación General de Minería. Tarjeta de Registro Público de Minería. Consultada: 3 septiembre 2018. [tarjetar-pm.economia.gob.mx/tarjeta.mineria](http://tarjetar-pm.economia.gob.mx/tarjeta.mineria).
- Coordinación General de Minería, y Secretaría de Economía. Guía de Trámites Mineros. noviembre de 2008. [www.economia.gob.mx/files/transparencia/GuiadeTramites-Mineros.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/GuiadeTramites-Mineros.pdf).
- Chacón Fregoso, Gina, Claudio Nash Rojas y Macarena Rodríguez Atero. 2016. "Estudio comparado que tienen las instituciones que resguardan el acceso a la información pública en Chile y el México sobre los derechos humanos en la ciudadanía". Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, Disponible en: [repositorio.uchile.cl/handle/2250/142492](http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/142492). Consultada: 17 septiembre 2016.
- De la Fuente, Aroa, y Omar Manríquez. 2013. "Deficiencias y retos para el acceso a la información pública en las contrataciones de Pemex". En: Cécile Lachenal y Ana Joaquina Ruiz (Coords.), Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios. Pág. 141-73. México: Gedisa.
- Del Pozo Martínez, Edmundo, y Mariana González Armijo. 2016. "El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México". Colección de Textos sobre Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación. Ley Minera (1992). [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf).
- . Ley Minera (2014). [www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17108.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17108.pdf).
- Dirección General de Minas. Títulos de Concesiones Mineras 2017. [www.siam.economia.gob.mx/swb/work/models/siam/Resource/285/2/images/Concesiones\\_Mineras.csv](http://www.siam.economia.gob.mx/swb/work/models/siam/Resource/285/2/images/Concesiones_Mineras.csv).
- Dirección General de Regulación Minera. Archivo de datos abiertos para concesiones mineras. SIAM, 20 de octubre de 2015. [www.siam.economia.gob.mx/work/models/siam/Resource/Avisos/opendata\\_conces.xlsx](http://www.siam.economia.gob.mx/work/models/siam/Resource/Avisos/opendata_conces.xlsx).
- Estudio de Transparencia en la Comisión Nacional de Hidrocarburos. 2018. Centro de Investigaciones en Docencia Económicas, A.C. CIDE. México.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. "Transparencia y Acceso a la información". Las actividades extractivas en México. Estado Actual. Anuario, 2016. México. Pág. 223-9.
- Giarracca, Norma, y Miguel Teubal. "Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo". Revista ALASRU Nueva época, no. 5 (octubre de 2010). Pág. 113-33.
- Gutiérrez, Rodrigo, y Silvia Emanuelli. (Coordinadores), 2014. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Resolución RDA 1443/15, 27 de mayo de 2015.
- Hayrikyan, Tamar. 2015. "Diagnóstico de transparencia de las industrias extractivas en México: Hacia una agenda de la sociedad civil". Investigación realizada para Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Transparencia Mexicana y PODER, con apoyo de Natural Resource Governance Institute (NRGI).
- Herrera, Agustina, Paloma Moreno y Reyna Escobedo. "El acceso a la información ambiental". Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No. 29, Julio-diciembre, 2013. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). Consultada: 17 septiembre 2018.
- Ibarra, David. "El desamantamiento de Pemex". Economía UNAM, 5 (2008), [www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v5n13/v5n13a1.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v5n13/v5n13a1.pdf). Consultada: 29 septiembre 2018.
- Jiménez Patiño, Luis Fernando. "El derecho a la información: una visión global". Disponible en: [www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/40.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/40.pdf). Consultada: 24 septiembre 2018.
- Knobel, Andres, Markus Meinzer y Moran Harari. "What Should Be Included in Corporate Registries? A Data Checklist - Part 1: Beneficial Ownership Information". SSRN Electronic Journal, 13/022017. [doi.org/10.2139/ssrn.2953972](https://doi.org/10.2139/ssrn.2953972).
- Lamberti, María Julieta. "Abajo del amanecer" el corazón del universo en disputa. El caso de la instalación de empresas mineras en Wirikuta. Tesis doctoral. Centro de Estudios Sociológicos - El Colegio de México, 2014. Disponible en: [ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis\\_julieta.pdf](http://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_julieta.pdf).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, última reforma 09/05/2016.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 04/05/2015.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA). Diario Oficial de la Federación, última reforma 16/01/2014.

- López-Ayllón, Sergio, y Mauricio Merino. 2009. "La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 1". Secretaría de la Función Pública. México.
- Llano, Manuel. 2017. "La actividad minera en las Áreas Naturales Protegidas" en: Las actividades extractivas en México. Estado Actual. Anuario, 2016. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. México. Págs. 19-31.
- Naciones Unidas. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía de Interpretación. 2012. Ginebra y New York. Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf).
- Nunenmann, Anna, y Oscar Pineda. "Beneficiarios Reales en México". Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), junio de 2018. [www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2018/06/beneficiariosrealesPODER.pdf](http://www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2018/06/beneficiariosrealesPODER.pdf).
- OCDE. "Revolving Doors, Accountability and Transparency Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis". 2009. Disponible en: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En).
- Ochoa Pineda, J.G, M.A. León Gutiérrez y M.A. Carignan-Palacios, et al. 2015. "Participación Pública, Minería y Medio Ambiente". Centro Mexicano para la Defensa Ambiental A.C. Environmental Law Alliance Worldwide Ensenada, B.C., México. Pág. 122.
- Paz, María Fernanda, y Nicholas Risdell (Coordinadores). 2014. Conflictos, conflictividades y movilizaciones socio ambientales en México: Problemas comunes, lecturas diversas. Cuernavaca, CRIM, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Eds. Pág. 2-4.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-18. Presidencia de la República. México.
- Salas-Porras, Alejandra. La economía política neoliberal en México: ¿Quién la diseñó y cómo lo hizo? México: Ediciones Akal, 2017.
- Secretaría de Economía. Manual del Inversionista en el Sector Minero Mexicano. Consultada: 3 septiembre 2018. [www.gob.mx/se/documentos/manual-del-inversionista-en-el-sector-minero-mexicano?state=published](http://www.gob.mx/se/documentos/manual-del-inversionista-en-el-sector-minero-mexicano?state=published).
- Servicio Geológico Mexicano. Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, 2016. Edición 2017. [www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario\\_2016\\_Edicion\\_2017.pdf](http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf).
- . Servicio Geológico Mexicano. [www.gob.mx/sgm](http://www.gob.mx/sgm). Consultada: 3 septiembre 2018.
- Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la información Pública y Protección de Datos. México.
- Transparency International. Corruption sector Oil and Gas. [www.transparency.org/topic/detail/oil\\_and\\_gas](http://www.transparency.org/topic/detail/oil_and_gas). Consultada: 27 septiembre 2018.
- Vergara, Rodolfo. La transparencia como problema. 2007. Cuadernos de Transparencia No. 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.



## Anexo I. Reconfiguración de Pemex, de 1988 a 2014

**Cuadro I.** Modificaciones en la estructura corporativa y el sistema de negocios de Petróleos Mexicanos 1988 a 2014, por sexenio

| Sexenio                               | Cambios                                                                                                                      | Año    | Principal resultado                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) | Reestructuración interna de Petróleos Mexicanos                                                                              | 1989   | Se conforma la subsidiaria P.M.I. Comercio Internacional y otras subsidiarias con el objetivo de realizar el comercio internacional de hidrocarburos y otros servicios.                                                                                                                                      |
|                                       |                                                                                                                              |        | Pemex se convierte en un organismo descentralizado de la administración pública con autonomía jurídica, patrimonio y presupuesto propio. Se crean 4 organismos subsidiarios: Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Petroquímica (PPQ) y Pemex Refinación (PR). |
|                                       | Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (LOPMOS)                                                 | 1992   | Pemex se convierte en un organismo descentralizado de la administración pública con autonomía jurídica, patrimonio y presupuesto propio. Se crean 4 organismos subsidiarios: Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Petroquímica (PPQ) y Pemex Refinación (PR). |
| Ernesto Zedillo (1994-2000)           | Modificación a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo                                   | 1995-6 | Se divide a la petroquímica en dos ramas, primaria y secundaria, y se abre a la participación de capitales privados. La apertura incluye también al transporte, suministro y distribución del gas natural (infraestructura y logística).                                                                     |
|                                       |                                                                                                                              |        | El Consejo de Administración de Pemex desincorpora varios activos petroquímicos (Cangrejera, Escolín, Morelos, Cosoleacaque, Pajaritos, Tula, Camargo, Independencia y Reynosa) y una terminal de almacenamiento (San Fernando).                                                                             |
| Vicente Fox (2000-2006)               | Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos 2002-2010                                                                            | 2001   | Se establecen los Contratos de Servicios Múltiples (CSM), una modalidad de asociación público-privada para producir gas natural.                                                                                                                                                                             |
| Felipe Calderón (2006-2012)           | Nueva Ley de Petróleos Mexicanos. Modificación a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo | 2008   | Se introducen los Contratos Integrales de Explotación y Producción (CIEP) que le permiten a Pemex celebrar acuerdos con capitales privados para explotar hidrocarburos.                                                                                                                                      |
| Enrique Peña Nieto (2012-2018)        | Ley de Hidrocarburos. Reformas a los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Nueva Ley de Petróleos Mexicanos              | 2013   | Pemex se convierte en una empresa productiva del Estado, y pierde el monopolio para la explotación de hidrocarburos. Se generan nuevos esquemas para la participación de particulares en las labores de producción y explotación de petróleo y gas.                                                          |
|                                       | Reestructuración de líneas de negocios de Petróleos Mexicanos                                                                | 2014   | Desaparecen tres organismos subsidiarios creados en 1992 (PR, PGPB, PPQ). Sólo queda Pemex Exploración y Producción (PEP), y se crean siete nuevas empresas subsidiarias como parte de la estructura corporativa de Pemex.                                                                                   |

Fuente: PODER, 2015.



## Anexo II. Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y acceso a información ambiental

La importancia de los instrumentos internacionales que promueven el respeto de los derechos humanos radica en su utilidad para sujetar el comportamiento de los Estados y de las empresas a favor de la protección y del ejercicio pleno de estos por parte de todas las personas, comunidades indígenas u originarias. Estos instrumentos sientan las bases para la exigibilidad de los derechos humanos y, también, para hacerlos justiciables.<sup>178</sup>

En México existen un cuerpo normativo sólido en transparencia y acceso a la información, el cual es reconocido internacionalmente como un referente en la materia. En particular, también se cuenta con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, que desde el año 1996 estableció las bases para garantizar el acceso a la información ambiental y la participación social en estos temas (aunque esta última de manera muy incipiente y primordialmente para convocar a audiencias públicas, sin una participación activa y libre que permita a las personas influir en la toma de decisiones). Estas herramientas legales tienen (o han tenido) como referente principios y normas de derechos humanos establecidas desde organismos internacionales, como las Naciones Unidas o la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

En las últimas décadas del siglo XX se puede rastrear, en el ámbito internacional, la construcción de acuerdos multilaterales que favorecieron la creación de políticas públicas al interior de los Estados, con mecanismos para la protección del ambiente y la creación de planes de desarrollo con un enfoque sostenible. En la agenda de la llamada “Cumbre para la Tierra”, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* de 1992 celebrada en Brasil<sup>179</sup> se colocaron como un tema central las discusiones sobre las políticas públicas y la responsabilidad de los Estados y las empresas para velar y proteger el ambiente.

Actualmente el derecho a un medio ambiente sano se ha convertido en un eje esencial para la defensa y la protección de los derechos humanos en nuestro país y en toda la región de América Latina. Al respecto, interesa presentar dos instrumentos internacionales, el primero sienta las bases para promover el pleno de ejercicio de este derecho desde tres raíces esenciales: el acceso a la información ambiental, la participación en asuntos ambientales y la justicia ambiental. Y el segundo son los principios elaborados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas los cuales establecen la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos. Aunque estos no son instrumentos que obliguen jurídicamente a los

Estados y a las empresas, sí aportan bases que permiten defender y proteger el ambiente, los territorios y las comunidades de amenazas y violaciones a sus derechos humanos. Por ello, a continuación se destacan los elementos que se consideran más relevantes.

### Declaración de Río: el Principio 10

La *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* de 1992, y en particular sus acuerdos, conocidos como *La Declaración de Río*, constituye un instrumento que exalta la importancia del acceso a la información y la participación de todas las personas en los asuntos ambientales.

En especial, el *Principio 10* de la Declaración de Río establece los derechos humanos a la información ambiental, a la participación y al acceso a la justicia ambiental; reconocidos como “derechos de acceso” estos son esenciales para garantizar el involucramiento de las personas en la toma de decisiones de la cual dependen sus vidas.

#### El Principio 10: “los derechos de acceso”

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe estipula en el Principio 10:

“Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”<sup>180</sup>

Los trabajos para la creación de un Acuerdo Regional que facilitara la implementación cabal de los derechos de acceso tomaron varios años de arduas negociaciones entre los Estados y organizaciones de la sociedad civil de diversos países latinoamericanos. El primero paso se dio en el 2012, cuando se decretó la *Declaración sobre la aplicación del*

178 Edmundo Del Pozo y Mariana González. 2016. “El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México”. Colección de Textos sobre Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ciudad de México.

179 Ver: [www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html). Consultada: 8 octubre 2018.

180 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, disponible en: [www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.html](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.html). Consultada: 17 septiembre 2018.

*Principio 10*; el Estado mexicano firmó este documento y se comprometió a avanzar en la consecución de un Acuerdo Regional.<sup>181</sup> En 2014 con el apoyo de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, 20 países latinoamericanos y organizaciones civiles iniciaron una fase de negociación del Acuerdo para que éste tuviese un carácter vinculante.

Finalmente, en septiembre de 2018 culminó el proceso para la integración del *Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Este instrumento denominado *Acuerdo de Escazú* constituye un importante avance para la construcción de la gobernanza ambiental en la región, pues vincula la perspectiva de derechos humanos con los asuntos ambientales. Este fue firmado por el gobierno mexicano y el siguiente paso para su implementación es la ratificación por parte del Senado mexicano, así como la armonización del instrumento de derecho internacional.<sup>182</sup>

Este marco normativo internacional se suma a los contenidos en la LGTAIP y la LFTAIP, y juntos forman un cuerpo legal que promueve y establece las bases en materia de transparencia, acceso a la información y participación social en los asuntos públicos.

## Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos

En 2011 el Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso los *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos* de la Organización de las Naciones Unidas. Estos principios establecen una agenda para la acción de los Estados, empresas y otros actores interesados. A continuación se presentan algunos de los Principios más relevantes.<sup>183</sup>

**Principio 1:** Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en sus territorios y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas.

**Principio 4:** Los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control.

181 Ver: [www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo](http://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo); [www.onunoticias.mx/onu-publica-textos-del-primer-acuerdo-regional-ambiental-de-america-latina-y-el-caribe](http://www.onunoticias.mx/onu-publica-textos-del-primer-acuerdo-regional-ambiental-de-america-latina-y-el-caribe). Consultada: 17 septiembre 2018.

182 El Acuerdo también fue firmado por los Estados de Antigua y Barbuda, Santa Lucía, Costa Rica, Guyana, Panamá, Uruguay, Perú, Brasil, Ecuador, Guatemala, Argentina, República Dominicana y Haití. Más información disponible en: [www.onunoticias.mx/primer-acuerdo-ambiental-de-america-latina-y-el-caribe](http://www.onunoticias.mx/primer-acuerdo-ambiental-de-america-latina-y-el-caribe). Consultada: 28 septiembre 2018.

183 Más información consultar: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía de Interpretación. Naciones Unidas, Ginebra y New York, 2012. Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf).

**Principio 11 y 23:** Las empresas deben respetar los derechos humanos reconocidos internacionalmente y el marco legal del país donde lleva a cabo sus actividades.

**Principio 13:** Las actividades de las empresas deben evitar consecuencias negativas sobre los derechos.

**Principio 15:** Para cumplir con sus responsabilidades las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias: a) un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, b) un proceso de diligencia debida para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas; c) un proceso que permita reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a en éstas.

**Principio 17:** Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.

**Principio 18:** Las empresas deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Este proceso debe: a) incluir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes; b) incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas.

**Principio 19:** Para prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas.

**Principio 20:** Para verificar si se están tomando medidas para prevenir las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben hacer un seguimiento de la eficacia de su respuesta. Este seguimiento debe: a) basarse en indicadores cualitativos y cuantitativos adecuados; b) tener en cuenta los comentarios de fuentes tanto internas como externas, incluidas las partes afectadas.

**Principio 21:** Las empresas deben estar preparadas para comunicar las consecuencias de sus actividades con los grupos afectados, y deben informar las medidas que tomarán al respecto. Las comunicaciones deben ser accesibles y frecuentes, deben aportar suficiente información. Esta no deben poner en riesgo a las

partes afectadas o al personal y no vulnerar requisitos legítimos de confidencialidad comercial.

**Principio 25:** En caso de que se produzcan abusos por las empresas, los Estados deben garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas que los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.

**Principio 29:** Para la efectiva reparación de los daños, las empresas deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran consecuencias negativas.

**Principio 30 y 31:** Las empresas deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de reclamación eficaces. Para garantizar su eficacia los mecanismos de reclamación extrajudiciales tanto estatales como no estatales, estos deben ser: a) legítimos, b) accesibles, c) predecibles, d) equitativos, e) transparentes, f) compatibles con los derechos, y g) fuente de aprendizaje continuo.

### Anexo III. Obligaciones de transparencia y sujetos obligados en las industrias extractivas

**Cuadro II.** Sujetos obligados en los sectores de los hidrocarburos y la minería

| Sujetos obligados                  | Obligaciones de transparencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comisión Nacional de Hidrocarburos | <ul style="list-style-type: none"> <li>El marco normativo vigente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.</li> <li>Los indicadores relacionados con temas de interés público.</li> <li>La información financiera sobre el presupuesto asignado.</li> <li>Contratos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. Autorizaciones para perforación de pozos.</li> <li>La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza.</li> <li>Padrón de proveedores y contratistas.</li> <li>Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos.</li> <li>Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimiento seguidos en forma de juicio.</li> <li>Las actas de sesiones de los consejos consultivos. <a href="http://www.gob.mx/cnh/documentos/cumplimiento-de-obligaciones-de-transparencia?idiom=es">www.gob.mx/cnh/documentos/cumplimiento-de-obligaciones-de-transparencia?idiom=es</a></li> </ul> |
|                                    | Sitios de interés y fuentes de información del sector hidrocarburos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                    | <p>Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.</p> <p>Es la instancia responsable de la información obtenida de las actividades de reconocimiento y exploración superficial, así como las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.</p> <p><a href="http://www.gob.mx/cnh/acciones-y-programas/centro-nacional-de-informacion-de-hidrocarburos-cnih?idiom=es">www.gob.mx/cnh/acciones-y-programas/centro-nacional-de-informacion-de-hidrocarburos-cnih?idiom=es</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                    | <p>Sitio Rondas México. Da a conocer información relacionada con los contratos y extracción de Hidrocarburos. <a href="http://rondasmexico.gob.mx/quienes-somos">rondasmexico.gob.mx/quienes-somos</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                    | <p>Bóveda Digital de Contratos.</p> <p>Acceso a los contratos firmados, que corresponden a aquéllos que fueron suscritos entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos y los contratistas adjudicados en los procesos de licitación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</p> <p><a href="http://www.gob.mx/cnh/articulos/boveda-digital">www.gob.mx/cnh/articulos/boveda-digital</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                    | <p>Sistema de Información de Hidrocarburos. Información de petróleo y gas por cuenca y ubicación.</p> <p><a href="http://portal.cnih.cnh.gob.mx/dashboard-sih.php">portal.cnih.cnh.gob.mx/dashboard-sih.php</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                    | <p>Transparencia focalizada: Información Ronda 1. Contratos suscritos en la Ronda 1.</p> <p><a href="http://transparencia.cnh.gob.mx/home/transparencia-focalizada/index.html">transparencia.cnh.gob.mx/home/transparencia-focalizada/index.html</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente</p> | <p><b>Obligaciones de transparencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autorizaciones en materia de impacto y riesgo ambiental del sector hidrocarburos, incluyendo los anexos.</li> <li>• Las autorizaciones para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera por las Instalaciones del Sector Hidrocarburos.</li> <li>• Las autorizaciones en materia de residuos peligrosos en el Sector Hidrocarburos.</li> <li>• Las autorizaciones de las propuestas de remediación de sitios contaminados y la liberación de los mismos al término de la ejecución del programa de remediación correspondiente.</li> <li>• Las autorizaciones en materia de residuos de manejo especial.</li> <li>• El registro de planes de manejo de residuos y programas para la instalación de sistemas destinados a su recolección, acopio, almacenamiento, transporte, tratamiento, valorización y disposición final.</li> <li>• Las autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales.</li> <li>• Los permisos para la realización de actividades de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados para bioremediación de sitios contaminados con hidrocarburos.</li> <li>• Las disposiciones, emitidas en el ámbito de sus atribuciones, para los asignatarios, permisionarios y contratistas.</li> <li>• Los procedimientos para el registro, investigación y análisis de incidentes y accidentes.</li> <li>• Los estándares técnicos nacionales e internacionales en materia de protección al medio ambiente.</li> <li>• Las coberturas financieras contingentes frente a daños o perjuicios que se pudieran generar.</li> <li>• Las previsiones a que deberá sujetarse la operación de fuentes fijas donde se desarrollen actividades del sector que emitan contaminantes atmosféricos.</li> <li>• Las especificaciones y los requisitos del control de emisiones de contaminantes procedentes de las fuentes fijas del Sector Hidrocarburos.</li> <li>• Los recursos depositados en los fideicomisos que se generen derivado del saldo remanente de los ingresos propios excedentes, así como el uso y destino de los mismos.</li> <li>• Los registros de las audiencias celebradas, que deberán contener el lugar, fecha y hora de inicio y conclusión de las mismas, así como los nombres completos de las personas que estuvieron presentes y los temas tratados.</li> <li>• Los volúmenes de uso de agua, la situación geográfica y todos los productos químicos utilizados en el fluido de fracturación por pozo del Sector Hidrocarburos.</li> <li>• Los volúmenes de agua de desecho recuperada por pozo, los volúmenes de agua inyectados en los pozos de aguas residuales y las emisiones de metano a la atmósfera por pozo, del Sector Hidrocarburos.</li> <li>• Los programas de manejo de agua utilizada en la fracturación hidráulica.</li> <li>• Las acciones de seguridad industrial y de seguridad operativa para el control de residuos, y la instalación de sistemas destinados a su recolección, acopio, almacenamiento, transporte, tratamiento, valorización y disposición final.</li> </ul> <p>104.209.210.233/gobmx/Articulo_73</p> |
| <p>Registro Público de la Propiedad Federal</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgadas. Fracción XXVII. Artículo 70 de la LGTAIP <a href="http://www.gob.mx/indaabin/acciones-y-programas/obligaciones-de-transparencia-172658">www.gob.mx/indaabin/acciones-y-programas/obligaciones-de-transparencia-172658</a></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Fuente: PODER, 2015.

## Anexo IV. Fuentes públicas de acceso a la información

La siguiente lista es una referencia para quienes buscan realizar investigaciones corporativas utilizando fuentes públicas. No es una lista exhaustiva, sino un punto de partida. Es importante señalar que los vínculos a sitios web suelen modificarse con el tiempo —los datos abiertos en sitios gubernamentales, por ejemplo, se han ido mudando a [datos.gob.mx](http://datos.gob.mx)— por lo que a veces es útil acceder desde un motor de búsqueda.

**Cuadro III. Información sobre los proyectos**

| Fuente                               | Tipo de información disponible                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Vínculo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) | La organización social CartoCrítica también aloja una base de datos de concesiones de uso de agua para actividades mineras en su sitio web, actualizada al 2015. Permisos y concesiones de uso de agua nacionales para actividades extractivas, incluyendo actividades mineras, perforación de pozos, entre otras. En el portal de transparencia de la dependencia, se puede consultar la base de datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPDa). | <a href="http://app.conagua.gob.mx/Repda.aspx">app.conagua.gob.mx/Repda.aspx</a><br><a href="http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/concesiones-asignaciones-permisos-otorgados-y-registros-de-obras-situadas-en-zonas-de-libre-alu/">busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/concesiones-asignaciones-permisos-otorgados-y-registros-de-obras-situadas-en-zonas-de-libre-alu/</a><br><a href="http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/">www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/</a> |
| Comisión Reguladora de Energía (CRE) | Permisos otorgados en materia de gas natural, gas licuado de petróleo, petróleo, petrolíferos, petroquímicos, bioenergéticos y electricidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <a href="http://www.cre.gob.mx/Permisos/index.html">www.cre.gob.mx/Permisos/index.html</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Compranet                            | Se pueden descargar bases de datos en formato XLS con información de contrataciones públicas, por licitación (LP) o adjudicación directa (EX), desde el 2002.                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <a href="http://sites.google.com/site/cnetuc/contratos_cnet_3">sites.google.com/site/cnetuc/contratos_cnet_3</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Contratos públicos                   | Otras agregadoras que permiten visualizar y consultar contratos otorgados por entidades públicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <a href="http://todosloscontratos.mx">todosloscontratos.mx</a> , <a href="http://ContratoBook-contratobook.org/">ContratoBook-contratobook.org/</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Dirección General de Minas           | Se puede consultar la base de datos de Concesiones Mineras Vigentes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <a href="http://www.siam.economia.gob.mx/es/siam/Avisos">www.siam.economia.gob.mx/es/siam/Avisos</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Plataforma Nacional de Transparencia | Permite ingresar solicitudes de acceso a la información a entidades de la mayoría de los estados en México. Permite realizar varias solicitudes a la vez.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <a href="http://www.plataformadetransparencia.org.mx">www.plataformadetransparencia.org.mx</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Portal de Transparencia              | Portal con información sobre contratos, concesiones, licencias, permisos, entre otras, otorgados por entidades federales. Por ejemplo, se puede solicitar información sobre el volumen de agua usado por las industrias extractivas, la distribución del uso de agua, impuestos y/o cobro por uso de agua, disposición de residuos y manejo de agua residual.                                                                                             | <a href="http://www.portaltransparencia.gob.mx">www.portaltransparencia.gob.mx</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



|                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México (PROFEPA) | Organismo encargado del cuidado y preservación del ambiente, al igual que la inspección y vigilancia del cumplimiento de leyes para la protección ambiental. Provee información acerca de denuncias, acciones de inspección, emergencias ambientales, entre otros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <a href="https://datos.gob.mx/busca/organization/profepa">datos.gob.mx/busca/organization/profepa</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)       | <p>La SEMARNAT publica información sobre los proyectos sometidos a Consulta Pública y/o Reuniones Públicas. Para proyectos sometidos a consulta, se pueden descargar las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs), entre otros documentos de interés.</p> <p>La consulta de subsidios o incentivos, como aquellos para industrias limpias, se obtienen a través del Sistema de Acceso a la Información (SAI).</p> <p>Con el número de proyecto, obtenido de las gacetas ecológicas de la SEMARNAT, se puede consultar el estatus de los trámites realizados frente a la SEMARNAT.</p> | <p><a href="http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/tfocalizada.html">www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/tfocalizada.html</a></p> <p><a href="http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/consultas.html">www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/consultas.html</a></p> <p><a href="http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/constramite.htm">www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/constramite.htm</a></p> |
| Servicio Geológico Mexicano                                        | Publica el Anuario Estadístico de la Minería Mexicana con datos sobre las exportaciones e importaciones nacionales, por minerales metálicos y no metálicos y por áreas geográficas y países de Destino.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <a href="https://datos.gob.mx/busca/dataset/anuario-estadistico-de-la-mineria-mexicana">datos.gob.mx/busca/dataset/anuario-estadistico-de-la-mineria-mexicana</a>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Comisión Nacional de Hidrocarburos                                 | <p>La página web Rondas México proporciona información sobre las rondas de licitación.</p> <p>El Centro Nacional de Control de Hidrocarburos tiene en línea el Tablero de Empresas Petroleras en México donde se pueden consultar todas las empresas que han participado en alguna de las rondas, independientemente de que hayan ganado o no un contrato.</p>                                                                                                                                                                                                                           | <p><a href="http://www.rondasmexico.gob.mx">www.rondasmexico.gob.mx</a></p> <p><a href="http://portal.cnih.cnh.gob.mx/dashboard-empre-sas.php">portal.cnih.cnh.gob.mx/dashboard-empre-sas.php</a></p>                                                                                                                                                                                                                               |

**Cuadro IV. Información empresarial en México**

| Fuente                                                                     | Tipo de información disponible                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Vínculo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sitio web de la empresa de interés                                         | Dependiendo de la empresa, y si es pública o privada, se pueden obtener información sobre sus actividades empresariales, sus clientes, sus proveedores, sus accionistas, su situación financiera, etc. En el Aviso de Privacidad, se puede confirmar la razón social de la empresa.                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Directorio del Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)          | Requiere registrarse para acceder a algunos datos. Se puede buscar por giro, estado o nombre de la empresa. Se proporciona información de contacto de la empresa, sus actividades económicas y sus establecimientos.                                                                                                                                                                                                                                         | <a href="http://siem.gob.mx/consulta">siem.gob.mx/consulta</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| MarcaNet, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial                    | Servicio de consulta sobre información de marcas. La búsqueda avanzada, entre otras cosas, permite la búsqueda de marcas por titular (ya sea una persona física o una persona moral) o representante legal.                                                                                                                                                                                                                                                  | <a href="http://marcanet.impi.gob.mx/">marcanet.impi.gob.mx/</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Bolsa Mexicana de Valores (BMV)                                            | Todas las empresas listadas en la BMV deben revelar información financiera de manera periódica, incluyendo reportes anuales y trimestrales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <a href="http://www.bmv.com.mx">www.bmv.com.mx</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| SIGER 2.0                                                                  | Información sobre todos los movimientos registrados en el Registro Público del Comercio. Proporciona información sobre socios, capital social, directivos, representantes legales, entre otros.<br><br>Búsquedas manuales son necesarias para expedientes que no han sido digitalizados.                                                                                                                                                                     | <a href="http://rpc.economia.gob.mx/siger2/xhtml/login/login.xhtml">rpc.economia.gob.mx/siger2/xhtml/login/login.xhtml</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Publicaciones de Sociedades Mercantiles (PSM) de la Secretaría de Economía | Se realizan las publicaciones de boletas que establecen las leyes mercantiles incluyendo, entre otros, convocatorias y acuerdos de asambleas, balances, estados financieros y resoluciones.                                                                                                                                                                                                                                                                  | <a href="http://psm.economia.gob.mx/PSM/busqueda.jsf">psm.economia.gob.mx/PSM/busqueda.jsf</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Entidades reguladoras                                                      | Publican información sobre quejas, multas, sanciones u otras irregularidades de las empresas que supervisan.<br><br>Estas incluyen PROFEPA, CONDUSEF (instituciones financieras), Alertas (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Procuraduría Federal del Consumidor, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria), SAT (incumplimiento en materia fiscal) o la SFP (proveedores y contratistas sancionados). | <a href="http://webapps.condusef.gob.mx/SIPRES/jsp/pub/index.jsp">webapps.condusef.gob.mx/SIPRES/jsp/pub/index.jsp</a><br><a href="http://alertas.gob.mx/">alertas.gob.mx/</a><br><a href="http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html">omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html</a><br><a href="http://directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm">directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm</a> |
| QuiénEsQuiénWiki PODER                                                     | Herramienta para explorar las conexiones y contratos entre empresarios, políticos, empresas y organizaciones en América Latina. Facilita el acceso de investigadores, periodistas y ciudadanos a varias fuentes de datos abiertos.                                                                                                                                                                                                                           | <a href="http://www.quienesquien.wiki">www.quienesquien.wiki</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| #RindeCuentas                                                              | Proyecto periodístico de PODER con el propósito de fomentar la rendición de cuentas empresarial y mostrar el fenómeno de la captura del estado a través de notas periodísticas.                                                                                                                                                                                                                                                                              | <a href="http://www.rindecuentas.org/">www.rindecuentas.org/</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

**Cuadro V. Información corporativa de empresas extranjeras**

| Fuente                                            | Tipo de información disponible                                                                                                                                                                                                                                                         | Vínculo                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Business & Human Rights Resource Centre           | Organización internacional que promueve los derechos humanos en las empresas. Incluye información sobre los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos.                                                                                                   | <a href="http://www.business-humanrights.org/es">www.business-humanrights.org/es</a>                                                                                                                                                     |
| EITI                                              | Sitio de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Se pueden consultar datos abiertos publicados por los países y las empresas participantes.                                                                                                          | <a href="http://eiti.org/es">eiti.org/es</a><br><a href="http://eiti.org/mexico">eiti.org/mexico</a><br><a href="http://eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/home">eiti.transparenciapresupuestaria.gob.mx/swb/eiti/home</a> |
| ICIJ Database                                     | Plataforma con información sobre entidades incorporadas en jurisdicciones secretas o paraísos fiscales, incluyendo aquellos documentos obtenidos mediante las filtraciones conocidas como Paradise Papers (2017), Panama Papers (2016), Bahamas Leaks (2016), y Offshore Leaks (2013). | <a href="http://offshoreleaks.icij.org/">offshoreleaks.icij.org/</a>                                                                                                                                                                     |
| International Corporate Accountability Roundtable | Organización no gubernamental cumplir las reglas sobre las corporaciones que promueven los derechos humanos y reducen la desigualdad.                                                                                                                                                  | <a href="http://www.icar.ngo/">www.icar.ngo/</a>                                                                                                                                                                                         |
| Investigative Dashboard                           | Plataforma diseñada para periodistas de investigación que resguarda documentos primarios de oficinas registrales de varios países. Requiere registrarse.                                                                                                                               | <a href="http://investigativedashboard.org/">investigativedashboard.org/</a>                                                                                                                                                             |
| OpenCorporates                                    | Base de datos pública y abierta sobre empresas en el mundo. Se pueden hacer búsquedas por empresa, director o socio. Facilita también la consulta por medio de identificadores únicos, como direcciones.                                                                               | <a href="http://opencorporates.com/">opencorporates.com/</a>                                                                                                                                                                             |
| OpenSecrets                                       | Análisis y datos sobre contribuciones a campañas federales y cabildeo en Estados Unidos.                                                                                                                                                                                               | <a href="http://opensecrets.org/">opensecrets.org/</a>                                                                                                                                                                                   |
| Principios de Ecuador                             | Reportes e información publicada por las 93 instituciones financieras que han adoptado los principios.                                                                                                                                                                                 | <a href="http://equator-principles.com/">equator-principles.com/</a>                                                                                                                                                                     |
| SEC - EDGAR                                       | Sistema que resguarda los informes de las empresas estadounidenses o extranjeras, con operaciones en EEUU., obligadas a emitir reportes periódicos sobre su incorporación, información financiera, estructura accionaria, entre otras.                                                 | <a href="http://www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html">www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html</a>                                                                                                                   |
| UN Global Compact                                 | Se pueden consultar reportes públicos emitidos por empresas integrantes de UN Global Compact.                                                                                                                                                                                          | <a href="http://www.unglobalcompact.org/">www.unglobalcompact.org/</a>                                                                                                                                                                   |
| QuiénEsQuiénWiki PODER                            | Herramienta para explorar las conexiones y contratos entre empresarios, políticos, empresas y organizaciones en América Latina.                                                                                                                                                        | <a href="http://www.quienesquien.wiki">www.quienesquien.wiki</a>                                                                                                                                                                         |





Financiado por la Unión Europea



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