

EITI Colombia:

Una Experiencia de Incidencia
de la Sociedad Civil

Noviembre de 2014



**Mesa de la Sociedad Civil
para la Transparencia en las
Industrias Extractivas**





Este documento fue realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia. Su diagramación e impresión es posible gracias al apoyo de Transparencia por Colombia y el Fondo Canadiense para Iniciativas Locales de la Embajada de Canadá.



EITI Colombia: Una Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil

Documentación del proceso EITI en Colombia 2012-2014

Bogotá, Noviembre de 2014

Tabla de Contenido

	Página
Introducción	5
1. Contacto con la iniciativa EITI	5
2. Difusión de la Iniciativa en Colombia	10
3. Preparación de la candidatura	13
4. Acompañamiento al proceso	19
4.1 ¿Qué debe transparentar el estándar EITI en Colombia?	19
4.2 El carácter transnacional de la cadena de valor de las industrias extractivas - Más allá del EITI 2013	20
4.3 Algunas consideraciones para una propuesta de EITI regional en Colombia	22
4.4 Boletines informativos	24
5. Algunas reflexiones finales	24



EITI Colombia: Una Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil¹

Introducción

Este documento tiene como propósito referir la experiencia de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en Colombia, con el fin de ofrecer una interpretación de lo que fue el proceso EITI en el país hasta julio de 2014 y, en particular, del papel jugado por las organizaciones de la sociedad civil, lideradas desde 2012 por la Fundación Foro Nacional por Colombia (en adelante Foro).²

El documento identifica tres fases del proceso: la primera, contacto con la iniciativa, transcurre de junio de 2012 a mayo de 2013. Es una fase de conocimiento y divulgación inicial de EITI en el país, de contactos exploratorios con organizaciones sociales, con el Secretariado Internacional y con los promotores de un intento anterior de implantación del EITI en Colombia. Esta fase incluyó la realización en Diciembre de 2012 de un primer taller de información y sensibilización, al que acudieron más de 10 organizaciones interesadas en la iniciativa.

La segunda fase, divulgación de la iniciativa, se inició con la asistencia de Foro al Encuentro Mundial de EITI en Sydney (Australia), en mayo de 2013, en el cual el gobierno colombiano anunció su decisión de sumarse a la iniciativa. Se inició así un diálogo entre Foro y otras organizaciones de la sociedad civil con el Gobierno Nacional, a través del Viceministerio de Minas, del Ministerio de Minas y Energía, y se comenzó a diseñar una estrategia de difusión de la iniciativa entre organizaciones de la sociedad civil a lo largo y ancho del país. En esa fase se conformó la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas en Colombia y se realizó la elección de las organizaciones que representarían a la sociedad civil en el Comité Tripartita Nacional (CTN) de EITI Colombia.

La tercera fase, *preparación de la Candidatura*, cubre el período enero a agosto de 2014. Tuvo como eje central de su desarrollo la construcción de la candidatura de Colombia a EITI en el CTN. Fue una fase de negociación con el gobierno y con los representantes de la industria extractiva, que culminó con la aprobación del Plan de Acción a mediados de agosto de este año.

1. Contacto con la iniciativa EITI

Esta fase tuvo lugar entre mediados del 2012 y mayo del 2013; es lo que podría llamarse el primer contacto de Foro con la iniciativa, el cual tuvo lugar en una reunión internacional de EITI celebrada en Lima, en junio del 2012. Allí, a través de Revenue Watch Institute (RWI) Foro conoció algunos integrantes del cuerpo directivo de la iniciativa, concretamente

¹ Documento elaborado por Fabio E. Velásquez y Ana María Cárdenas, de Foro Nacional por Colombia

² Este documento es uno de los productos del proyecto "Strengthening colombian civil society participation in the EITI candidacy process", ejecutado por Foro con el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI).

a Francisco París, oficial para América Latina del Secretariado de EITI. En ese evento se acordó realizar un desayuno de trabajo en Bogotá con el objetivo de brindar información a diferentes organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre el carácter de la iniciativa, su alcance, sus objetivos, principios y procedimientos, aprovechando la presencia en Bogotá de la señora Clare Short, Presidenta del Consejo Internacional de EITI, quien iba a entrevistarse con altos dignatarios del estado colombiano, incluido el Presidente de la República.

La idea era sensibilizar a las OSC para que se vincularan al trabajo de promoción de EITI en Colombia y, en la eventualidad de que Colombia se sumara a la Iniciativa, colaboraran en su implementación. Ese desayuno se realizó el 29 de junio de 2012 bajo la coordinación de Foro y tuvo la presencia de la señora Short, de Francisco París y de aproximadamente doce personas en representación de varias organizaciones, entre ellas Transparencia por Colombia, la Fundación Avina, la Corporación Nuevo Arco Iris, el Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP) y Foro.

En esa reunión, la Sra. Short y Francisco París explicaron en que consiste la iniciativa EITI, cómo opera, cuales son sus principios básicos, los valores que la inspiran, e hicieron una invitación a las organizaciones de la sociedad civil para que conocieran la iniciativa y empezaran a trabajar en su promoción y difusión. Como resultado de las discusiones se acordó de manera consensuada la siguiente ruta de trabajo³:

Elaborar un mapa de actores interesados en la iniciativa, incluyendo actores de diferentes regiones del país.

1. Realizar en un tiempo prudente un taller de un día con la presencia de representantes de EITI, de Revenue Watch Institute (Carlos Monge), de quienes participan en la iniciativa en Perú y de representantes de organizaciones sociales colombianas, para conocer más a fondo la iniciativa, rescatar las lecciones aprendidas de la experiencia peruana y diseñar una ruta de mediano plazo para impulsar la iniciativa en Colombia.
2. Establecer contacto con actores sociales en diferentes regiones del país para que participen en el taller y se sumen a la iniciativa.
3. Indagar sobre la postura actual del gobierno sobre EITI y las tareas que haya adelantado para implementarla en el país.

Foro propuso que en el mes de diciembre se hiciera el taller acordado, al cual podrían ser convocadas un conjunto más amplio de organizaciones y al cual podrían asistir personas conocedoras del tema, expertos internacionales y representantes del Secretariado Internacional. Concretamente, se pensó en la presencia de Epifanio Baca, miembro del CTN del Perú y del Consejo Internacional de EITI en representación de las organizaciones de la sociedad civil. En este taller participaron además Carlos Monge, representante de RWI para América Latina, e Hilarie Avril, un consultor francés conocedor de experiencias internacionales, particularmente en África, sobre el desarrollo del EITI, quien estaba vinculado al equipo que realizaba en ese momento un estudio de alcance (*scoping study*)

3 Foro Nacional por Colombia. *Memoria de la reunión sobre la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas*. Junio 29 de 2012. Bogotá.



sobre la minería en el país, cuyo propósito era formular recomendaciones al Gobierno Nacional para implementar la Iniciativa de Transparencia en Colombia.

El taller tuvo lugar el 7 de diciembre de 2012⁴. Asistieron cerca de 25 personas, entre ellas representantes de las oficinas de Foro en Cali y Barranquilla, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Universidad Externado de Colombia, Partners de Colombia, Colombia Punto Medio, CINEP, y varias de las organizaciones que asistieron al desayuno de junio de 2012. En el taller hubo una intervención de Carlos Monge sobre el tema de la transparencia en las Industrias Extractivas, que brindó un marco general para comprender el alcance y la importancia de EITI. Por su parte, Epifanio Baca mostró en detalle cómo había sido el proceso en el Perú, cómo operaron las OSC para elegir sus representantes y cuáles fueron los principales acuerdos entre los tres sectores (Gobierno, OSC y empresas) que permitieron la presentación de la candidatura, la elaboración del informe y, posteriormente, la certificación del Perú como país cumplidor.

Hilaire Avril hizo una presentación muy ilustrativa sobre experiencias internacionales en países diferentes al Perú, especialmente de África, a través de la cual alertó sobre temas cruciales de la Iniciativa que deben ser tenidos en cuenta en el momento de presentar la candidatura, así como sobre problemas que surgieron en esos países y que no pueden repetirse en la experiencia colombiana. De igual manera, presentó lineamientos generales sobre el estudio de alcance que se estaba llevando a cabo en Colombia.

El taller sirvió para despejar dudas, aprovechando la presencia de los expertos internacionales, y para comenzar a conocer las diferentes opiniones de los asistentes sobre cómo podría ser una ruta de comportamiento de las OSC para, de un lado, promover la iniciativa, y, de otro, entablar relaciones con el Gobierno y con las empresas en la mira de propiciar su implantación en el país. Al final de la sesión hubo una discusión importante sobre cuáles de las organizaciones estarían dispuestas a participar en la iniciativa. En general la mayoría de ellas aceptaron la idea de sumarse a la iniciativa liderada por Foro. Después de varias discusiones los asistentes al Taller llegaron a un acuerdo sobre las siguientes estrategias⁵:

- a. Esperar la finalización de la consultoría contratada por el gobierno nacional (estudio de alcance) y conocer la reacción del gobierno a las propuestas consignadas en ese estudio. Desde las organizaciones de la sociedad civil se acordó insistir al Gobierno nacional para que hiciera una presentación pública del estudio, de modo que las empresas y las organizaciones de la sociedad civil tuviesen información suficiente al respecto. En ese momento se tendría una idea más clara de aspectos tan importantes como la decisión del gobierno nacional de implementar la iniciativa, la forma y los tiempos del proceso y los mecanismos que serían utilizados para conformar el CTN. Seguramente, con estos elementos se podría llevar a cabo una discusión más concreta sobre los planteamientos del gobierno y los escenarios de actuación de las organizaciones sociales.

4. Ese taller fue financiado con recursos del Banco Mundial. Representantes del Banco habían tomado contacto con Foro para saber de su interés en involucrarse en la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas. Dos funcionarios del Banco Mundial que visitaron Bogotá se entrevistaron con el Presidente Ejecutivo de Foro; en esa reunión quedó claro el interés de Foro de impulsar la iniciativa en el país. Los representantes del Banco Mundial señalaron que una vez el proyecto se pusiera en marcha en el país podrían hacer aporte de fondos para apoyar la implementación del EITI desde las OSC. Esa fue la razón por la cual el Banco decidió financiar el taller en diciembre de 2013.

5. Foro Nacional por Colombia. *Memoria del evento Taller sobre Iniciativas de Transparencia de las Industrias Extractivas –EITI*. Diciembre 7 de 2012. Bogotá.

- b. Los temas de discusión que en ese momento se encontraban en la agenda pública sobre el sector extractivo, tanto en el nivel nacional como territorial, deberían ser de interés de las OSC presentes en el Taller. Se fortalecería el trabajo en acciones de incidencia que las organizaciones venían realizando: discusión de la reforma al Código Minero, el nuevo sistema de regalías, los temas ambientales y el apoyo a movimientos sociales alrededor de proyectos específicos en varias regiones del país. Por lo tanto, el reto para los próximos meses consistiría en articular estas acciones y construir estrategias colectivas para generar opinión pública sobre el tema.
- c. Será importante que la iniciativa en Colombia incluyera progresivamente nuevos temas: la producción de las regalías, su distribución y los impactos sociales de estos recursos. En esta perspectiva, se plantea que en caso de que el gobierno nacional decida implementar la EITI en el país, varias de las organizaciones sociales presentes en el taller estarían dispuestas a participar en un escenario de diálogo multilateral con entidades del Estado, las empresas extractivas y los medios de comunicación, con el propósito de generar opinión pública sobre el tema y garantizar la participación e incidencia de la sociedad civil en el proceso.

En enero de 2013 los consultores contratados por el Banco Mundial para realizar el estudio de alcance sobre la industria extractiva en Colombia entregaron su informe al gobierno nacional. El estudio contiene los siguientes componentes: 1. Un resumen general del sector. 2. Un balance de las percepciones de stakeholders públicos, privados y de la sociedad civil vinculados al sector frente a la implementación de EITI; y 3. Recomendaciones generales de conveniencia y viabilidad de la implementación de la Iniciativa en Colombia.

El gobierno nunca hizo público ese estudio y las OSC estuvieron a la expectativa sobre su difusión y sobre el anuncio oficial que podría hacer el gobierno de sumarse a EITI. Dicho anuncio tenía un antecedente explícito: en abril de 2012, en el marco de la realización de un encuentro internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), el gobierno colombiano anunció su interés de sumarse a EITI. Fue una declaración inicial, sin repercusiones prácticas inmediatas, que de todos modos abrió la expectativa del sector empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil para trabajar en esa dirección, en el entendido de que el gobierno pronto expresaría formalmente su decisión de iniciar el proceso.

El gobierno analizó el estudio de alcance, pero nunca invitó a las OSC para darlo a conocer; Foro tuvo acceso a ese estudio por intermedio del Banco Mundial y, posteriormente, en respuesta a una solicitud formal realizada al Ministerio de Minas y Energía para que entregara el informe a las organizaciones involucradas en el proceso. El interés de las OSC era que ese estudio fuera conocido por la opinión pública. Esto sin embargo nunca ocurrió.

El estudio aporta análisis y recomendaciones sobre cuatro puntos específicos⁶:

1. Implementar acciones para mejorar la gestión de la información del sector minero-energético de cara a la generación del informe país exigido por EITI. Divulgar y sensibilizar a los diferentes actores del país frente a la iniciativa.

⁶ Ministerio de Minas. *Ayuda memoria EITI Abordaje EITI Colombia con Sociedad Civil*. Julio 16 de 2013. Bogotá



2. Transferir capacidades a los actores públicos, privados y de la sociedad civil objeto de la iniciativa para mejorar la rendición de cuentas, la responsabilidad empresarial y el control social.
3. Definir un “modelo Colombia” ajustado al desarrollo institucional actual del sector minero y petrolero colombiano que permita cumplir con los estándares mínimos exigidos por EITI, e introducir mejoras y aportes conforme a la realidad del país. El desarrollo sugerido es un esquema por fases partiendo por hidrocarburos y minería a gran escala y plantear propuestas a largo plazo para incluir a la minería de pequeña y mediana escala.
4. Adicionalmente, se señala como una necesidad (principalmente por parte del sector privado) avanzar en iniciativas como EITI que permitan relevar el trabajo de las empresas formales que trabajan en Colombia y poner sobre la mesa el trabajo de las industrias extractivas en el país fomentando la responsabilidad, la rendición de cuentas y el control social.

El primer semestre de 2013 no registró en Colombia eventos de importancia con respecto al desarrollo de EITI, salvo que en Abril el Secretariado Internacional de EITI invitó formalmente al Presidente de Foro para que asistiera a la 6ª Conferencia Global de EITI en Sydney, Australia. En dicho evento, realizado en mayo de ese año, fueron discutidos nuevos elementos del estándar 2013. Además, en el marco del Encuentro fue organizado un desayuno de trabajo para presentar y discutir la experiencia de países de América Latina y el Caribe. Además, tuvo lugar un desayuno de trabajo, en el que la Viceministra de Minas de Colombia, Natalia Gutiérrez, hizo el anuncio oficial de que el gobierno se sumaba a EITI, y que se iba a iniciar el proceso de preparación de la candidatura ante el Consejo Internacional. En el desayuno se hicieron presentes representantes de los gremios de la gran minería y de las empresas petroleras de Colombia, de Foro y de varias agencias de cooperación, embajadas de diferentes países europeos y agencias multilaterales, todos los cuales expresaron su complacencia por la decisión del gobierno colombiano de involucrarse en la iniciativa, y brindaron su apoyo a Colombia para sacar adelante esa tarea.

La decisión del gobierno fue ratificada en carta enviada al International Board de EITI, en cabeza de la Señora Clare Short, en junio de 2013. En Sidney, la Viceministra estuvo acompañada de varias personas de su equipo asesor, entre ellas Alix Andrea Cortés, con quien Foro estableció un contacto directo con el fin de acordar los pasos iniciales para el diseño y el montaje de la iniciativa. En particular, se conversó sobre la importancia de trabajar mancomunadamente entre el Gobierno y las OSC, a fin de llenar los requisitos exigidos por EITI para la presentación de la candidatura, en especial dos: la conformación del CTN (con representación del gobierno nacional, de las empresas y de las OSC) y la elaboración del plan de acción.

A finales de junio de 2013, Foro retomó el contacto con la asesora de la Viceministra de Minas, nombrada como líder de la iniciativa por parte del gobierno nacional. Se llevaron a cabo un par de reuniones iniciales en las que se intercambiaron planes de cada institución, visiones del sector extractivo y del tema de transparencia, y fueron esbozadas algunas

ideas de lo que podría ser el procedimiento para iniciar la conformación del CTN y el trabajo de candidatura. Estas conversaciones abrieron la segunda fase del proceso.

2. Difusión de la iniciativa en Colombia

Esta fase cubrió el segundo semestre de 2013. Fue un periodo bastante dinámico. Hubo cerca de 8 reuniones con el Ministerio de Minas para avanzar en los temas de alistamiento de condiciones para emprender el trabajo de la candidatura de Colombia a EITI. Foro hizo un llamado a las organizaciones que habían participado en el taller de diciembre de 2012 para conformar un comité de impulso de la iniciativa. A esa convocatoria respondieron la Fundación Avina, la Universidad Externado de Colombia y la Corporación Transparencia por Colombia. A solicitud del Ministerio de Minas y Energía las cuatro organizaciones se constituyeron en Grupo Impulsor (GI) de la Iniciativa para desarrollar un conjunto de tareas de difusión de la Iniciativa y preparatorias de la selección de los representantes de las OSC al CTN.

Esta fase tuvo dos objetivos: en primer lugar, de parte de las organizaciones de la sociedad civil adelantar un conjunto de acciones encaminadas a difundir la iniciativa en el país y abonar el terreno para la elección de los representantes de la sociedad civil al Comité Tripartita Nacional. En segundo lugar, asegurar un proceso democrático de elección de los representantes de las OSC al CTN. Se llegó a un acuerdo con el Ministerio de Minas en el sentido de que este último estaría conformado por 9 miembros, tres de cada sector, y que el Gobierno tendría una Secretaría Técnica que acompañaría el proceso y lo documentaría para la presentación posterior de la candidatura al Secretariado Internacional de EITI.

Para cumplir con estos objetivos, el Grupo Impulsor realizó hasta diciembre de 2013 un total de 13 reuniones, en las cuales se estableció un plan de trabajo para desarrollar las actividades de socialización y difusión de la iniciativa. Una de las tareas relevantes en este período fue la definición de las reglas de juego de la relación de las OSC con el Ministerio del Interior. Se planteó una postura de colaboración autónoma. En otras palabras, las OSC expresaron su decisión de trabajar en favor de la Iniciativa, conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía, pero lo harían desde una perspectiva de total autonomía en el manejo de su agenda y de los recursos que permitirían financiar su actividad. En tal sentido, el GI diseñó una agenda propia de actividades, que trasladó como información al Ministerio, e hizo contacto con MSI, operador de USAID en Colombia, entidad que ofreció apoyo técnico y financiero al GI para adelantar su tarea, en particular las visitas a las regiones para promocionar la Iniciativa en zonas claves de implantación de proyectos extractivos en el país.

Dentro de los propósitos centrales del trabajo diseñado y realizado por el GI ganó especial relevancia la conformación de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas (en adelante, la Mesa). Ese fue un propósito claramente acordado entre los miembros del GI como una estrategia para democratizar el proceso, especialmente mediante la inclusión de organizaciones de diferentes regiones del país, construir un escenario de diálogo entre las OSC y contar con un respaldo social que brindara legitimidad



a los representantes en el CTN. El GI fue muy diligente en la definición de reglas de juego para la selección de los representantes, así como en el diseño de una convocatoria amplia a ONG, Universidades, Centros de Pensamiento y otros organismos que podrían estar interesados en la Iniciativa, para que asistieran a un evento en Bogotá, en el que se conformó la Mesa.

El evento se realizó el 7 de noviembre del 2013, en Bogotá. Fueron invitadas unas 50 o 60 organizaciones, de las cuales acudieron 35 personas en representación de 25 organizaciones provenientes de once regiones del país. Entre ellas cabe señalar la presencia de organizaciones no gubernamentales, universidades y de los Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías –CSIR, lo que conformó un escenario amplio y diverso de organizaciones que, sin duda, eran la expresión de actores sociales interesados en la transparencia de las industrias extractivas.

El GI le apostó desde el inicio de la preparación de este evento a la idea de contar con la presencia de personas que pudieran presentar testimonios y análisis sobre el desarrollo de EITI en otros países de América Latina y de África. No fue una tarea fácil lograr la confirmación de estos conferencistas extranjeros, teniendo en cuenta su agenda personal e institucional. Al final el evento logró el concurso de Asmara Klein, una investigadora francesa que conoce bien la Iniciativa y que brindó un panorama amplio del alcance de la iniciativa y de aspectos que deberían ser tenidos en cuenta del nuevo estándar 2013 para el caso colombiano⁷. También se hicieron presentes Hilaire Avril, quien hizo referencia a la participación de la sociedad civil en el proceso, tomando en cuenta experiencias de países africanos, y Epifanio Baca, del Perú, quien detalló los avances de la Iniciativa en el Perú y su experiencia personal como miembro del Comité Tripartita del Perú. Lamentablemente no fue posible contar con las intervenciones de dos personas de países africanos, muy conocedoras de la Iniciativa, a quienes se les había solicitado presentar el proceso en sus respectivos países y señalar algunas lecciones aprendidas que podrían ser útiles para el caso colombiano. En un principio aceptaron intervenir en el evento a través de una teleconferencia, pero, al final no se las pudo contactar por problemas de agenda, en un caso, y técnicos, en el otro.

No obstante, el taller fue muy exitoso, no solo porque se dio una información panorámica sobre la Iniciativa a personas que no tenían información al respecto ni la habían oído mencionar, sino también porque ese mismo día se conformó la Mesa de la Sociedad Civil con la firma de un buen número de organizaciones que se comprometieron con la tarea de difundir EITI en sus entornos y colaborar en la elección de los representantes de las OSC al CTN. Los acuerdos se resumen en los siguientes puntos⁸:

1. Creación de la Mesa Ampliada de la Sociedad Civil para la Transparencia de la Industria Extractiva.
2. Fortalecimiento del GI para ejercer la secretaría técnica de dicha Mesa, mediante la vinculación al mismo del CSIR Meta, el CSIR Sucre y de Gestión Ambiental Estratégica.
3. Intención de que, como tareas inmediatas de la Mesa, la Secretaría Técnica promueva:

⁷ Asmara Klein se encuentra actualmente vinculada a *Publish What You Pay*.

⁸ Taller Informativo y de Discusión sobre la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (EITI). Acta de acuerdos. Noviembre 7 de 2013.

- a. Diversas actividades de difusión de la EITI incluyendo talleres regionales, diseminación en las páginas web de las organizaciones, contacto con medios de comunicación, etc.
- b. La formulación de un reglamento de funcionamiento de la Mesa, que incluya criterios para vinculación de nuevas organizaciones, organización interna, periodicidad de reuniones, así como un plan de trabajo.
- c. El diseño de un plan de trabajo y la consecución de recursos para ponerlo en marcha.
- d. La elaboración de un reglamento y diseño de un mecanismo de elección de los representantes al CTN de EITI Colombia.

El acta que recoge estos acuerdos fue firmada por 20 organizaciones: Fundación Avina, Foro Nacional por Colombia, Capitulo Costa Atlántica (Barranquilla), Corporación para el Desarrollo Compromiso (Bucaramanga), Gestión Ambiental Estratégica, Conciudadanía (Medellín), Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Medellín, Universidad Externado de Colombia, Corporación Transparencia por Colombia, Fundación Foro Nacional por Colombia, CSIR Sucre, CSIR Huila, CSIR Córdoba, CSIR Magdalena Medio, CSIR Arauca, CSIR Meta, Alisos, Corporación Ocaso, Alianza por la Minería Responsable –ARM, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Valle del Cauca (Cali) y Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

La Corporación Ocaso se sumó al GI, el cual inició la tarea de diseño del reglamento para la elección de los representantes de las OSC al CTN, se fijó la fecha de la elección, se establecieron las reglas de juego (quiénes podían votar, cómo se realizaría la votación, quiénes harían el escrutinio, etc.), y se abrió la convocatoria de candidatos a ocupar los cargos de representación de las OSC en el CTN.

El reglamento de la Mesa Ampliada fue adoptado el 26 de noviembre y, finalmente, se hizo la elección el 18 de diciembre mediante votación pública virtual por medio de correo electrónico dirigido a la Secretaría Técnica. Las entidades postuladas fueron: Transparencia por Colombia, CSIR Sucre, CSIR Magdalena Medio, Universidad Externado y la Fundación Foro Nacional por Colombia. El comité de escrutinio estuvo en cabeza de Gestión Ambiental Estratégica y de la Fundación Avina. Ellos fueron los testigos del proceso electoral. El 19 de diciembre informaron a los miembros de la Mesa los 3 representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil elegidos al CTN: Transparencia por Colombia, Universidad Externado de Colombia y CSIR Sucre. La Fundación Foro Nacional por Colombia fue designada primer suplente.

Uno de los objetivos estratégicos del GI fue la sensibilización de actores sociales en distintas regiones del país mediante la organización y realización de diferentes talleres regionales, cuyo propósito era informar a las organizaciones sobre la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas y el espacio que la sociedad civil tiene en el EITI. Estos talleres se realizaron en las ciudades de Villavicencio, Montería, Neiva y Barranquilla, con la conducción del GI.



Lugar y Fecha	Número de asistentes	Tipo de organizaciones
Montería 29 de noviembre de 2013	28	Veedurías, periodistas, Asociación de jóvenes, universidades, Red de mujeres, Juntas de Acción Comunal, organizaciones indígenas, CSIR
Neiva 3 de diciembre de 2013	36	Observatorio Ciudadano Concejo y Asamblea Visible, Veedurías ciudadanas, Eco petrol, Contraloría General, universidades, CSIR
Villavicencio 4 de diciembre de 2013	21	Universidades, Contraloría General, Cordepaz, Pastoral Social Regional, CSIR
Barranquilla 4 de diciembre de 2013	18	Universidades, Protransparencia, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Costa Atlántica

Esa etapa fue de gran valor para el proceso, desde el punto de vista de las OSC, por varias razones: 1) permitió a la Mesa y al GI abrirse a una gran cantidad de organizaciones con las cuales no había contacto previo ni se había dialogado sobre la iniciativa EITI, 2) la Mesa inició un trabajo con acuerdos básicos y con un notable entusiasmo por el trabajo en torno a EITI, lo que la convirtió en una experiencia relevante y en un valor agregado pues los tres representantes de las OSC en el CTN lograron un respaldo técnico y político que fortaleció su legitimidad ante terceros, en particular ante el Ministerio de Minas y Energía y el CTN. La Mesa es un interlocutor de primer orden y permanente de los representantes de la sociedad civil al CTN y, a la vez, fortalece su papel y sus propuestas en esa instancia. Más adelante se señalará la importancia de este último papel de la Mesa.

3. Preparación de la Candidatura

Con la elección de los representantes de las OSC al CTN culminó la segunda fase del proceso y dio inicio a una nueva etapa, la de participación en el CTN para construir el Plan de Acción y someter la candidatura de Colombia a consideración del Consejo Internacional de EITI. Esta fase se inició a finales de enero y principios de febrero con la elaboración, de parte de las OSC y, en particular, de los tres representantes, de las propuestas que serían presentadas al CTN para la preparación de la Candidatura de Colombia a EITI.

A continuación se presentan algunas de las propuestas que realizaron los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de los integrantes de la Mesa:

En las primeras reuniones se sugirió que en la parte de análisis de contexto se incluyera todo la regulación del sector ambiental, así como los pagos del sector y sus agentes. Pos-

teriormente, sobre el tema de materialidad se sugirió elaborar el informe por mineral y determinar cuáles son las empresas de oro, carbón y níquel que cubren el 80-90% de la producción de cada uno de estos minerales. Finalmente, en lo que respecta a la información, se propuso incluir información que sea socialmente útil, con el fin de evitar confusiones y distorsiones entre los destinatarios.

En la revisión de los requisitos, los representantes de las OSC con apoyo de los participantes de los Grupos de apoyo Técnico, realizaron una serie de propuestas que incluían temas como los siguientes:

- Incluir en el plan de acción un componente de EITI subregional (departamental o municipal) mediante la realización de un piloto cuyo alcance sería preciso definir técnicamente.
- Conocer también el gasto social voluntario que pagan las empresas por responsabilidad social empresarial. Esa información se reportaría mas no se conciliaría.
- Analizar temas como el de la ilegalidad y seguridad. Se propuso que entidades como la DIAN, la UPME y el DANE revisar los temas de evasión y lavado de dinero en las exportaciones, la información sobre ilegalidad y contrabando, y cómo afecta el ingreso del dinero y la generación de empleo a nivel local y regional, entre otros.
- Abordar el tema de empleo directo e indirecto en toda la cadena de valor.

El 6 de febrero de 2014 se llevó a cabo la instalación del Comité Tripartito Nacional. El gobierno designó como *champion leader* del proceso al Viceministro de Minas, César Díaz Guerrero. El viceministerio conformó un equipo técnico que incluía una Coordinadora Nacional EITI, Karen Aparicio, una Especialista en Articulación de Procesos, Ana María Rodríguez, un Especialista en Comunicaciones, Nicolás Cuellar, y otros profesionales de apoyo. El CTN quedó conformado por las siguientes entidades:

- Por el Gobierno Nacional: El Departamento Nacional de Planeación -DNP, el Ministerio de Minas y Energía y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.
- Por las organizaciones de la sociedad civil: Universidad Externado de Colombia, CSIR Sucre y Transparencia por Colombia. En Junio de 2014 renunció el CSIR Sucre y fue reemplazado por la Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Por las empresas: El Sector de minería a Gran Escala (SMGE) (hoy Asociación Colombiana de Minería), la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP) y la empresa estatal Ecopetrol.

El CTN trabajó del 6 febrero al 14 de agosto, fecha en la que se aprobó el plan de acción, el requisito más importante para la presentación de la candidatura de país ante el Secretariado Internacional de EITI. Las primeras reuniones del CTN buscaron crear confianza entre sus integrantes con base en el conocimiento mutuo y la presentación de puntos de vista sobre el trabajo que les esperaba. Un apoyo importante fue el Grupo de Apoyo Técnico (GAT), creado para discutir técnicamente y proveer al CTN los insumos



necesarios para su discusión y para la toma de decisiones. El GAT estuvo conformado por personal técnico de los tres sectores. Trabajó en ocho reuniones y produjo una serie de acuerdos que fueron posteriormente avalados por el CTN, excepto en el tema ambiental. Por las OSC participaron instituciones como la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes, Gestión Ambiental Estratégica, Fundación Avina, Foro, y los representantes en el CTN.

Las primeras reuniones fueron muy fluidas en su desarrollo. A continuación se presenta un cuadro con las actividades y los acuerdos principales en las primeras cinco reuniones del CTN:

Fecha reunión	Acuerdos principales
6 de febrero de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación y aprobación del Reglamento Interno del Comité Tripartita Nacional. • Establecimientos de tiempos para que algunos miembros del CTN puedan socializar las decisiones y los avances en sus juntas directivas y sus afiliados. • Se propuso que la candidatura se extienda hasta Octubre del 2014, lo que implica que el plan de acción debe estar a más tardar para el mes de julio de 2014.
10 de marzo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Postergar la candidatura de Colombia ante el EITI para el mes de Octubre. • Las reuniones del CTN tendrán lugar una vez al mes y de manera extraordinaria cuando se requieran. • Habrá reuniones bilaterales con cada sector (gobierno-empresas, gobierno-sociedad civil), para revisar los requisitos y el estándar en los meses de marzo y abril. • Explicación de la metodología de los Grupos de Apoyo Técnico. Este grupo debe estar conformado por los delegados que asigne cada sector.
3 de abril de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Dar a conocer a Clare Short los avances en la preparación de la candidatura de Colombia ante EITI. • Presentación por parte de los representantes de las OSC del proceso desde sociedad civil y los principales retos a los que se enfrentaron. • Los representantes de la ACP, SMGE y Ecopetrol presentaron su proceso y trayectoria en la preparación de la candidatura y el tema de transparencia en general.

<p>14 de mayo de 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones y sugerencias por parte de cada sector respecto al contenido del objetivo de EITI en Colombia • Se analizaron punto por punto los principios que aplicarán para Colombia. • Se estableció que el horizonte de tiempo para el plan de acción será de 24 meses, lo cual el primer informe EITI Colombia 2013 será presentado en diciembre de 2015. • Frente al tema ambiental se analizará y reportara la legislación y el marco normativo nacional. Los representantes de la sociedad civil sugirieron que se incluyera todo lo que se regula, cuáles son todos los ingresos que tiene el sector y quien es el responsable de estos pagos. Ante eso se solicitó que en un taller expliquen lo que significa para sociedad civil lo relacionado con el cumplimiento del manejo ambiental
<p>5 de junio de 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y aprobación de las definiciones de la cadena de valor, fortalecimiento institucional, participación ciudadana y licenciamiento. • Revisión y aprobación de los principios, se hizo la aclaración que cada vez que se hable de distribución y uso es fundamental incluir distribución, ejecución y uso efectivo de pagos e ingresos. Los principios definidos fueron: progresividad, efectividad, materialidad, información oportuna, de calidad y socialmente útil y, finalmente, alineación y sinergia de esfuerzos • El CTN aprobó el siguiente objetivo general: “proveer información veraz, oportuna, contextualizada, y socialmente útil para fortalecer la transparencia en la cadena de valor del sector extractivo en beneficio del desarrollo sostenible local y nacional”. <p>Los objetivos específicos quedaron aprobados así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Producir la información en el marco del objetivo general y los principios de EITI Colombia 2. Divulgar la información que se produzca garantizando el cumplimiento del estándar EITI 3. Promover el uso efectivo de la información proveída en el marco del estándar EITI 4. Garantizar la organización, operatividad y funcionamiento de la estructura EITI Colombia para la implementación del plan de acción y la iniciativa EITI Colombia. <ul style="list-style-type: none"> • Respecto al alcance se aprobó nuevamente: el Plan de acción Nacional, 24 meses; y el primer reporte nacional 2013 será presentado en diciembre de 2015. • Revisión y ajuste de fechas del cronograma.



Como se observa en el cuadro, hubo un acuerdo sobre las orientaciones generales del plan de acción (sus objetivos y principios). Este tiene como objetivo general “proveer información veraz, oportuna, contextualizada y socialmente útil para fortalecer la transparencia en la cadena de valor del sector extractivo en beneficio del desarrollo sostenible local y nacional”. La estructura del plan acordada es la siguiente: objetivos priorizados, actividades, responsables, fecha de inicio y terminación, producto y costo. Vale la pena señalar que dentro de este plan se contemplan 4 objetivos priorizados: producir la información en el marco general del objetivo EITI en Colombia; divulgar la información que se produzca garantizando el cumplimiento del estándar EITI; propiciar el uso de la información proveída en el marco del estándar EITI; y garantizar la organización, operatividad y funcionamiento de la estructura EITI Colombia para la implementación del plan de acción y la iniciativa EITI Colombia. El plan fue formulado para un periodo de 22 meses, contados a partir de la aceptación de la candidatura del país (ver en el anexo el plan de acción en el formulario de presentación de la candidatura de Colombia).

Desde la quinta reunión, cuando se empezaron a tratar diversos temas como el referido a asuntos ambientales, empezaron a aflorar las diferencias entre los representantes de las OSC, las empresas y el gobierno en el CTN. En efecto, el 18 de julio los representantes de las OSC enviaron un mail a los demás miembros del CTN en donde expresaron su posición frente a diversos temas, entre estos el ambiental. Para las OSC consultadas en los diferentes talleres regionales y en las reuniones nacionales de la Mesa, la cuestión ambiental siempre apareció como uno de los temas de mayor preocupación en diferentes comunidades y organizaciones en regiones afectadas por la actividad extractiva. Esto llevó a los representantes a la conclusión de que era necesario incorporar ese asunto dentro del informe EITI Colombia y, en consecuencia, en el Plan de Acción. En tal sentido, consideraron que los aspectos mínimos de información contextual deberían ser: licencias ambientales, estudios de impacto ambiental, planes de manejo ambiental, informes de cumplimiento ambiental del 2013, las respuestas (actos administrativos) de ANLA a esos informes y la identificación y visibilización de pagos por concepto de las licencias.

Esta propuesta de los representantes de las OSC no fue aceptada por el sector empresarial. Señalaban, en primer lugar, que el estándar EITI no tiene incluido el tema ambiental y que, por tanto, si se discutía habría que hacerlo en otros escenarios, no en esta iniciativa. Señalaban además, que organizar esa información implicaría la vinculación de personal de las Compañías diferentes a los que habían sido convocados para discutir el EITI. Finalmente, adujeron que no existía una metodología para contabilizar en forma estandarizada dichos pagos, por lo que no habría criterio claro para incluir esa información en la conciliación. En consecuencia, plantearon un “no rotundo” a la iniciativa de incluir temas ambientales en EITI.

El Viceministro de Minas, quien había participado en una reunión en México, en la que destacó los avances de EITI y señaló la posibilidad de incluir los temas ambientales, formuló una propuesta, según la cual el grupo acordaba realizar una serie de acciones para explorar y concertar una metodología de sistematización de los pagos realizados por el sector extractivo en asuntos ambientales. Los representantes de las OSC contrapro pusieron que, además de lo propuesto por el Viceministro de Minas, se incluyera en el informe los actos administrativos de las licencias ambientales de los proyectos incluidos

en la Iniciativa y los estudios de impacto ambiental que sirvieron de base a la aprobación de dichos proyectos.

Esta última propuesta generó el rechazo de parte de los representantes de las empresas, al que se sumó el Viceministro, arguyendo que su propuesta de explorar la posibilidad de construir una metodología sobre pagos ambientales era el primer paso para incluir en el futuro estos temas en EITI Colombia. De esa forma, el Viceministro, que había permanecido aparentemente neutral en la discusión, comenzó a inclinarse por la postura de los representantes del sector empresarial. Por ejemplo, la ACP, en la sexta reunión, trajo a colación el tema de las licencias ambientales y la posición de parte de las empresas de no incluirlo, pues consideraba que desde el punto de vista procedimental podría tener problemas de fondo.⁹

Las OSC tuvieron que plantear un debate a fondo para defender sus opiniones sobre la necesidad de incluir el tema ambiental como parte del informe y de las tareas del plan de acción, con base en los resultados de las consultas realizadas a la Mesa y a organizaciones y poblaciones de las ciudades donde se realizaron los talleres regionales. Sin embargo, gobierno y las empresas plantearon un EITI de mínimos que se refería solamente a pagos y que –en su opinión– no podría incluir otros aspectos que no estuvieran en el estándar. A continuación se presentan algunos párrafos sobre las discusiones más álgidas que se llevaron a cabo en el CTN¹⁰:

Frente al tema ambiental, Rafael Herz, expresó que la preocupación de las empresas pertenecientes a la ACP es que no hay criterios unificados sobre la contabilidad y reitero que el alcance de EITI es de pagos e ingresos y la ejecución de la inversión.

Fabio Velásquez expuso frente al tema ambiental que este tiene tres componentes distintos: 1. Estudios y licencias; 2. Pagos obligatorios; 3. Inversiones voluntarias. Luego se preguntó si al EITI Colombia le conviene incorporar el tema ambiental. ¿Qué del tema ambiental? Y es precisamente acá donde se debe discutir e incluso considerar en el plan de acción incluir la parte del estudio o consultoría que propone el Viceministro.

Ante esta apreciación, Rafael Herz expresó que si esa es la pregunta, para el sector de las empresas la respuesta es que el tema ambiental no podía entrar.

Raúl Buitrago, del SMGE, manifestó que si un tema es importante para alguien del CTN debe darse el debate; sin embargo, dar una respuesta positiva es imposible. Tocaría discutirla en los Grupos de Apoyo Técnico, para luego ser discutida por las casas matrices, y aunque se mencionó que el tema ambiental ya está siendo reportado por el Global Reporting Initiative -GRI, no quiere decir que entre a EITI.

Al final, en la última sesión del CTN, en agosto de 2014 se acordó, luego de una larga y difícil discusión, que el gobierno contrataría una consultoría que definiera una metodología para estandarizar los pagos de las empresas en materia ambiental. Aunque ese punto no quedó dentro del plan de acción, sino en el acta de la reunión, se acordó que una vez

⁹ Ministerio de Minas. Acta # 6 EITI. Sexta reunión Comité Tripartita Nacional. 26 de junio de 2014. Bogotá

¹⁰ Ministerio de Minas. Acta # 7 EITI. Séptima reunión Comité Tripartita Nacional. 9 de julio de 2014. Bogotá



finalizada la consultoría el 30 de junio de 2015, el CTN analizaría los resultados y decidiría si el punto ameritaría ser incluido en el plan de acción. Para las organizaciones de la sociedad civil incluir el tema ambiental en las discusiones del CTN era muy importante no solo por el clamor ciudadano en las regiones al respecto, sino porque hay suficiente información pública sobre la materia.

Aprobado el plan de acción, la candidatura de Colombia al EITI fue remitida al Secretariado Internacional de EITI, quien luego de resolver algunas dudas sobre la documentación enviada, la remitió al Consejo Internacional. Este aprobó la candidatura de Colombia el 15 de octubre de 2014.

4. Acompañamiento al proceso

Desde sociedad civil, un aspecto importante de esta tercera fase fue el acompañamiento que hizo Foro Nacional por Colombia a todo el proceso, mediante el proyecto apoyado por RWI. Foro realizó una alianza con la Secretaria Técnica de la Mesa de la Sociedad Civil para impulsar algunas actividades complementarias y adicionales. Dicho apoyo implicó: la realización de talleres regionales y nacionales, la elaboración de tres documentos técnicos y de dos boletines que dieran cuenta del avance del proceso y un documento sobre la experiencia desarrollada. Ese proyecto fue muy importante para la Mesa de la Sociedad Civil y para los representantes al CTN porque permitió llevar la iniciativa a las regiones (se realizaron talleres en Medellín, Montería, Sincelejo, Neiva y Villavicencio) y se convocó en Bogotá a nuevas organizaciones para que conocieran la Iniciativa y se vincularan formalmente a la Mesa. Además, el proyecto trabajó con periodistas regionales (una reunión en Bogotá y otra en Villavicencio), los cuales se interesaron ampliamente por la Iniciativa y se comprometieron a difundirla en sus respectivas regiones de influencia.

Foro elaboró tres documentos técnicos, cuyo contenido se reseña a continuación. Se puede destacar el primer documento técnico que realizó Foro, pues sugiere qué información debería estar en el plan de acción. Esto resultó ser una experiencia interesante porque distintas entidades del Estado y los propios empresarios también expusieron sus puntos de vista sobre temas que fueron trabajados en el GAT, y cuyo acuerdo era importante subirlo al CTN para que allí fluyera mucho más la discusión de los acuerdos.

4.1. ¿Qué debe transparentar el estándar EITI en Colombia?

El primer documento técnico se encuentra estructurado en dos partes: La primera ofrece un marco conceptual referido a cuatro temas, organizados en igual número de secciones: la primera de ellas sitúa el estándar internacional EITI como uno de los estándares y certificaciones que existen a nivel mundial, clasificado en la categoría de *accountability*, debido a su propósito de promover la transparencia de información en el sector extractivo. En la segunda el documento describe brevemente diferentes doctrinas de organización jurídica de la minería e hidrocarburos en Colombia. Luego, en la tercera sección se presenta una

tipología de contratos. La sección final se refiere al significado de la renta del sector extractivo y la participación estatal.

La segunda parte analiza el requisito EITI en Colombia. En esta parte se soporta el argumento y se consideran en detalle los requisitos tres y cuatro del estándar EITI. Estos requisitos aluden a la información contextual de las industrias extractivas, los ingresos y pagos a los gobiernos nacionales, departamentales y municipales por las empresas mineras y de hidrocarburos. Esta parte del documento profundiza sobre el significado de cada requisito, en particular para Colombia, la disponibilidad y accesibilidad de la información, y las preguntas para el gobierno y las empresas. Se señala que el reto de la aplicación del EITI corre por el hecho de que en muchos casos la información no existe, está incompleta, es de baja calidad o precisión, no está sistematizada y consolidada en una fuente oficial, o existe de manera parcial en archivos físicos. Adicionalmente, existe una débil capacidad de articulación institucional en los niveles nacional, departamental y municipal que se expresa en deficiencias de la gestión integral de la información.

En tal sentido, se concluye con la identificación de las siguientes necesidades sobre las cuales el grupo de la sociedad civil debe hacer especial énfasis al exigir las para la aplicación del estándar y en una divulgación abierta, pública, digitalizada, sin código de acceso, y descargable: 1. Los textos completos de los contratos y sus modificaciones en la página web equivalente a <http://contratos.gov.co/>; 2. Los mapas actualizados de catastro en archivos wfs; 3. Las bases de datos de pagos de canon superficiario, regalías y contraprestaciones contractuales, con información sobre la forma de liquidación y su relación con el origen de las mismas; 4. Las estadísticas históricas agregadas de declaraciones tributarias de la DIAN a 2013; 5. Los textos completos y resumidos de planes de trabajo y obras (PTO), estudios de impacto ambiental (EIA), planes de manejo ambiental (PMA), licencias ambientales, e informes de cumplimiento ambiental (ICA), 6. La declaración de renta de las empresas en un formato que permita desagregar la información; y 7. La información desagregada del pago de las grandes empresas a los entes territoriales.

El documento concluye señalando que las organizaciones de la sociedad civil tienen el reto de negociar de manera estratégica los contenidos de EITI Colombia, de modo que este último no se limite a los mínimos del estándar, sino, por el contrario, que genere un valor agregado desde el punto de vista de la información que se quiere transparentar.

4.2. El carácter transnacional de la cadena de valor de las industrias extractivas - Más allá del EITI 2013

El segundo documento técnico se propuso examinar experiencias internacionales para derivar de ellas experiencias que pudiesen ser útiles para la definición de algunos contenidos del informe EITI Colombia. Dado que a la fecha ningún informe había sido elaborado teniendo como base el estándar 2013, el documento se orientó a desarrollar el primer documento técnico de Foro, tomando como referencia una amplia literatura internacional al respecto. El argumento principal del texto puede ser resumido de la siguiente manera: la cadena de valor no se contiene en las fronteras nacionales.



Esto implica una aproximación transnacional al tema de transparencia y acceso a la información sobre industrias extractivas. EITI Colombia por sí solo es incapaz de transparentar la información sobre la operación de compañías en Colombia. Esta situación conlleva la necesidad de que las OSC piensen estratégicamente un terreno de incidencia y movilización en forma de red más allá de los límites del estado-nación. Existe un contexto internacional favorable caracterizado por el trabajo en red de organizaciones que se piensan transnacionalmente y actúan localmente e incluso por lineamientos de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y entidades mixtas (que incluyen empresas).

El argumento se desarrolla en cinco secciones: la primera profundiza sobre el carácter transnacional de la cadena de valor de las industrias extractivas, lo que implica una mirada sobre el derecho a la transparencia y al acceso a la información, así como sobre el trabajo en redes y el uso estratégico de lineamientos de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y otras. Las siguientes tres secciones sobre divulgación de licencias habilitantes, información ambiental e información y gasto social presentan diferentes iniciativas relevantes para el análisis de EITI Colombia. Finalmente, la última sección recoge algunas reflexiones finales que pueden ser útiles para el desempeño de los representantes de las OSC.

La primera sección plantea el alcance del EITI a lo largo de la cadena de valor, es decir, el proceso que abarca desde la exploración y extracción de los recursos naturales, el procesamiento, venta, y el uso final de los ingresos generados por estas actividades. Definida de esta manera, la cadena de valor trasciende las fronteras nacionales. Un ejemplo es la cadena de valor del carbón explotado en Colombia; los principales empresas que lo explotan y exportan son compañías que cotizan en bolsas en Canadá, Estados Unidos, e Inglaterra entre otras. Lo anterior también establece que los estados son incapaces por sí solos de generar herramientas de transparencia y acceso a la información que sean vinculantes con todas las empresas.

Para suplir tal necesidad de información, se han generado iniciativas internacionales a las que se han ido adhiriendo paulatinamente países como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Sistemas de información como *System for Electronic Document Analysis and Retrieval (SEDAR)* o *Electronic Data Gathering Analysis and Retrieval (EDGAR)* han permitido disminuir la brecha de conocimiento que se tenía anteriormente sobre los pagos e ingresos de las empresas privadas. De igual manera, algunos gobiernos están obligando por ley a las empresas con base en sus territorios nacionales a divulgar información sobre pagos a los gobiernos donde operan.

El estándar EITI 2013 también establece la divulgación de las licencias habilitantes que en Colombia son equivalentes a los derechos de exploración y explotación, permisos y licencias ambientales. En algunos países, las empresas que también están presentes en Colombia realizan una presentación de estos datos; sin embargo, en nuestro país esta situación es totalmente diferente y no existe una justificación por parte del Gobierno Nacional sobre la materia, más aún cuando se entiende que en estos derechos y permisos no existe necesariamente información crítica o de carácter confidencial. El reto al respecto es principalmente de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades

competentes para cumplir con esta obligación; por parte de las OSC, se trata de exigir la publicación de tal información.

Por otra parte, el tema medio ambiental ha ganado importancia dentro del estándar y en Colombia esta información tiene soporte jurídico nacional en el Código de Recursos Naturales Renovables de 1974, la Constitución Política de 1991 y en la Ley 99 de 1993, que crea el sistema nacional ambiental (SINA). A pesar de la obligatoriedad legal de la divulgación de dicha información y de la existencia de un portal del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), en la actualidad dicha información se encuentra dispersa principalmente en archivos físicos de las diferentes entidades que conforman el Sistema. El principal reto consiste en fortalecer las capacidades, recursos y personal de autoridades competentes como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), para el cumplimiento de esta obligación legal.

Finalmente, se ha impulsado la información sobre gasto social debido a la importancia que ha tomado el hecho de medir el impacto que las empresas privadas tienen en los territorios donde llevan a cabo sus actividades extractivas, sean mineras, gasíferas o petroleras. La problemática va más allá de la cantidad de recursos destinados al gasto social. Algunas investigaciones han presentado resultados según los cuales no necesariamente ante un mayor gasto existe un mejoramiento en la calidad de vida de la población, más aún si se incluye en el debate la utilización de las regalías por parte del Gobierno y las administraciones locales.

En conclusión, las prioridades definidas por los representantes de las OSC deben estar directamente relacionadas con la transparencia en la cadena de valor del sector extractivo. Los textos completos y modificaciones de derechos en el sector extractivo así como las licencias ambientales constituyen una información fundamental sobre la cadena de valor. Asimismo, la información ambiental y social permite una valoración más comprehensiva sobre quiénes se benefician y quiénes resultan perjudicados con el desarrollo de las industrias extractivas.

4.3. Algunas consideraciones para una propuesta de EITI regional en Colombia

Dentro de las discusiones dadas previamente a la candidatura de Colombia al EITI las OSC se plantearon el reto de generar un marco lógico y procedimental que intentara aplicar el estándar de una manera más regional para responder a las necesidades de transparencia en sectores más específicos como Departamentos y Municipios. El tercer documento técnico elaborado por la Fundación Foro Nacional por Colombia pretende, si bien no dar una respuesta final a esta interrogante de cómo sería el modelo de un EITI regional, sí entregar lineamientos sustentados teóricamente y en experiencias como la peruana de cómo podría presentarse un estándar de tales características y sobre todo, cuál sería su importancia y funcionalidad para que el país lo aplique.

El documento se estructura en tres partes: en la primera se hace una aproximación conceptual a las nociones de región y territorio, señalando que este último incorpora un componente simbólico definido a partir de representaciones y prácticas sociales. Este enfoque es



muy necesario para determinar el alcance de una experiencia EITI subnacional, pues pone énfasis en las particularidades de cada territorio, no solo biofísicas, sino socio-simbólicas.

La segunda parte examina la experiencia peruana, una de las primeras en formular la necesidad de que el EITI pase de un plano nacional a uno subnacional. Si bien el caso peruano no es el único que ha tenido aproximaciones al EITI regional, si es importante para la experiencia de Colombia debido a que es el país más cercano histórica-geográfica y culturalmente al nuestro. Tras su aceptación en 2007 como país candidato, en 2009 se empezó con la redacción del informe a nivel regional sobre la región de Cajamarca. En la actualidad, Perú ya está certificado como país cumplidor del estándar y uno de sus principales retos sigue siendo la descentralización del EITI a pesar de que en Cajamarca persisten los problemas de voluntad política para el desarrollo del informe regional.

Los principales problemas y retos que Perú ha afrontado en la elaboración del EITI regional pueden enunciarse de la siguiente manera:

- El carácter voluntario de la iniciativa para las empresas. Esto ha implicado que los informes sólo cuentan con información parcial e insuficiente para brindar una mirada comprensiva de la situación de las industrias extractivas en Perú.
- Volatilidad del proceso en término de recursos frente a los procesos electorales, lo que se suma a la inexistencia de recursos provenientes de cooperación internacional para fortalecer el proceso.
- Relaciones conflictivas entre el Comité Nacional y las Comisiones Regionales, que argumentan una centralización de funciones desde el Comité Nacional.
- Poca relevancia de los estudios ante la mirada de los pobladores en las regiones. En el momento de divulgación de los estudios la información se encontraba desactualizada.

Finalmente, en la última parte, el documento recoge algunas lecciones aprendidas para el caso colombiano y sugiere algunas ideas para la realización de un EITI regional en Colombia. El texto parte de la consideración de que el mapa minero-energético colombiano se caracteriza por la diversidad geográfica, social-cultural, en escalas y tecnologías, por la informalidad, la superposición de figuras de ordenamiento territorial y competencias, por su operación en zonas principalmente rurales permeadas por el conflicto interno armado y la baja gobernabilidad por el Estado. En ese contexto, se debe plantear no sólo el propósito del EITI regional sino su planeación y la estrategia que debe adelantarse para coronar esa tarea con éxito. Por tal motivo, se explora la posibilidad de agrupar a los territorios por regiones más amplias que puedan comprender varios Departamentos, con el objetivo de ampliar la participación política y social en el proceso además de abarcar una mayor cantidad de industrias extractivas.

En esta línea, se propone que el EITI regional Colombia se aborde desde una perspectiva de complementariedad y relacionamiento entre enfoques conceptuales e instituciones existentes. Esto implica un gran reto para generar compromisos y acuerdos interinstitucionales sostenibles en el tiempo. Las “regiones” de planeación nacional y en hidrocarburos y minería pueden servir de base para un EITI regional además de tener en cuenta las enseñanzas que ha dejado el caso peruano.

4.4. Boletines informativos

El proyecto de acompañamiento al proceso EITI incluyó la elaboración de dos Boletines informativos sobre el desarrollo de la experiencia en el país. Los Boletines, fueron estructurados con base en las siguientes secciones:

Boletín 2	Boletín 3
Presentación	Presentación
Qué es el Estándar EITI	El Estándar EITI 2013: Requisitos
EITI en Colombia	El EITI sigue avanzando en Colombia
Entrevista: “La academia puede ayudar a crear los escenarios para que exista un debate informado”. Entrevista realizada a Ana Carolina González. Profesora de la Universidad Externado de Colombia	Entrevista: “La sociedad civil ha sido propositiva”. Entrevista realizada a Andrés Hernández, de Transparencia por Colombia
Experiencias internacionales. Perú: Caso exitoso de América Latina	Experiencias internacionales. Guinea: Transparencia en los contratos

Los Boletines, producidos durante el primer semestre de 2014, fueron distribuidos entre los asistentes a los talleres nacionales y regionales de EITI promovidos por la Secretaría Técnica de la Mesa y por Foro. Además, fueron subidos al sitio web de Foro (www.fundacionforo.org). Los boletines tuvieron una gran acogida por tratarse de un instrumento pedagógico y de divulgación sobre la iniciativa EITI, tanto a nivel internacional como en Colombia.

5. Algunas reflexiones finales

El proceso EITI en Colombia hasta la presentación de la candidatura al Consejo Internacional en Agosto de 2014 fue en general exitoso. A pesar del cambio de autoridades en el Ministerio de Minas durante el período de análisis¹¹, se logró una cierta continuidad en el desarrollo de la iniciativa, explicable por dos factores: de un lado, el interés del gobierno de presentar a tiempo la candidatura al Consejo Internacional, pues es uno de los requisitos exigidos por la OCDE para admitir al país como miembro; de otro, el peso que ganó rápidamente el Comité Tripartita en el proceso y, dentro de él, la representación de las OSC, que permanentemente insistió en la importancia de sacar adelante la Iniciativa, para lo cual siempre tuvo propuestas y puntos de vista acerca de cada uno de los temas tratados. También hay que reconocer el trabajo realizado por el equipo de la Secretaría

¹¹ La Viceministra de Minas que dio a conocer la decisión del gobierno colombiano de sumarse a la Iniciativa de Transparencia fue Natalia Gutiérrez. Tres meses después de dicho anuncio, fue reemplazada por César Díaz, dirigente de uno de los gremios empresariales del sector minero. A él correspondió liderar la preparación de la candidatura, sobre todo en lo relativo al Plan de Acción. Con el inicio del nuevo gobierno del Presidente Santos en agosto de 2014, fue nombrada como Viceministra María Isabel Ulloa, a quien le corresponderá poner en marcha el plan de acción.



Técnica que el Ministerio de Minas y Energía conformó para conducir el proceso y documentarlo permanentemente.

Una mención especial debe hacerse al papel jugado por el Grupo de Apoyo Técnico (GAT) por su aporte a cada uno de los temas discutidos. Fue en el seno de dicho grupo donde se discutió la mayor parte de los contenidos del plan de acción y se preparó el material de base para las discusiones y los acuerdos del CTN. En dicho grupo participaron profesionales de las tres partes del CTN, quienes rápidamente generaron un buen número de consensos en torno a los contenidos del plan de acción. Allí, las empresas del sector, las entidades gubernamentales y las entidades de la Mesa de la Sociedad Civil presentaron sus puntos de vista y brindaron la información necesaria para diseñar el mapa de información y demás contenidos del plan de acción. No sobra señalar que el espíritu del GAT fue siempre el de lograr acuerdos, así no se hayan conseguido en todos los casos, y contribuir al cumplimiento del cronograma.

El resultado final (el Plan de Acción) recoge consensos importantes sobre cuatro aspectos ya mencionados: producción de la información, divulgación de esa información, uso efectivo de la misma por parte de la ciudadanía y fortalecimiento interno del proceso EITI. Cabe señalar que en ese resultado tuvieron una gran influencia los representantes de las OSC: fueron ellos quienes elaboraron una propuesta de objetivos y principios del EITI Colombia, que en un noventa por ciento de su contenido fue aceptada por los demás integrantes del CTN. Y fueron ellos también quienes propusieron que el plan de acción incluyera elementos de fortalecimiento de la ciudadanía para el uso de la información producida por EITI Colombia. Insistieron también en la necesidad de que las entidades nacionales y los gobiernos locales participaran en distintas actividades de información, alistamiento y sensibilización en torno a los diferentes componentes de la Iniciativa.

Con lo anterior se quiere destacar el papel de los representantes de la sociedad civil en el CTN. A lo largo de las ocho sesiones del Comité, realizadas para consensuar el plan de acción, presentaron iniciativas sobre cada uno de los puntos discutidos. No siempre hubo consenso en torno a ellas, pero sí fue posible lograr acuerdos sobre la mayoría de las propuestas formuladas por las OSC. El punto de mayor desacuerdo fue la inclusión del tema ambiental en EITI Colombia. Ya fueron señalados los puntos de discrepancia entre los representantes de las OSC y los de las empresas, en primera instancia, y, luego, entre las OSC y las otras dos partes integrantes del CTN. El desacuerdo en torno a ese tema estuvo a punto de hacer fracasar el proceso en la octava sesión del CTN. Sin embargo, la voluntad de los representantes de las OSC de sacarlo adelante, a pesar del “no rotundo” de las empresas y, luego, del gobierno, a la propuesta de incluir pagos ambientales y actos administrativos correspondientes a las licencias ambientales en el informe EITI, permitió que se lograra un acuerdo que habrá que volver operativo cuando se retome el proceso, una vez aceptada la candidatura del Colombia.

Este acuerdo debe ser interpretado como una ganancia para la sociedad civil, pues se pudo incluir un tema en el desarrollo de la iniciativa –aunque aún no en el plan de acción– que en un comienzo no figuraba en los planes ni del gobierno ni de las empresas. Se abrió así la puerta a un tema que puede generar un alto valor agregado a la iniciativa EITI en Colombia. Pero también fue ganancia en el sentido de demostrar que, a partir de

desacuerdos, es posible construir acuerdos si las partes buscan la forma de lograrlos y tienen la voluntad de hacerlo. Ese fue el caso en Colombia, donde los representantes de las OSC entendieron que había que ceder posiciones en la negociación para obtener alguna ganancia. Esa fue la actitud de los representantes de las OSC y gracias a ello se logró el consenso en torno a la realización de un estudio para elaborar una metodología de estandarización de los pagos ambientales de las empresas.

El papel importante jugado por los representantes de las OSC en el CTN tuvo mucho que ver con la existencia de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas. La Mesa ha crecido desde su creación en noviembre de 2013 y cuenta actualmente con un número significativo de organizaciones y de personas comprometidas con la tarea de difundir EITI en sus regiones, además de apoyar a los representantes de las OSC ante el CTN. El trabajo que ha venido desarrollando la Mesa se ha implementado de manera articulada con las organizaciones de la sociedad civil que hacen parte de ella, las cuales aportan elementos y discusiones que favorecen y enriquecen las propuestas de los representantes. Ese ha sido, sin duda, un factor de éxito y la Mesa puede ser considerada como una buena práctica. Esto es tan cierto que el grupo de OSC que lidera la Alianza para el Gobierno Abierto en Colombia decidió copiar el modelo de la Mesa para implementarlo en el seno de la Alianza y obtener mejores resultados en la presión que piensa ejercer sobre al gobierno para que inicie la formulación de un segundo plan de Acción AGA.

La Mesa se ha reunido en dos ocasiones en Bogotá para escuchar los informes de rendición de cuentas por parte de los representantes en el CTN, para recibir capacitación sobre temas conexos con la iniciativa y para comenzar a encontrar una estructura funcional que le permita recoger propuestas y plantearse temas de debate público sobre el sector extractivo en el país¹². Hoy tiene una estructura de subcomisiones y una secretaría técnica que coordina las actividades. Un factor que ha propiciado esta dinámica ha sido la obtención de financiamiento para su funcionamiento y el de la Secretaría Técnica. Sin esos recursos difícilmente se habría podido llevar a cabo el trabajo realizado hasta ahora. Además, se trata de una Mesa en la que participan organizaciones de fuera de Bogotá, lo que le da mayor relevancia a esta experiencia y mayor fuerza y legitimidad a los argumentos que los representantes de las OSC esgrimen en el CTN.

Hoy la Mesa tiene un plan de acción definido para el 2015, centrado en buena parte en la definición de temáticas en materia ambiental (en lo que hace al EITI) y en el desarrollo de otros asuntos para el debate público. La única fuente de incertidumbre es la disponibilidad de recursos financieros de mediano plazo. La Mesa ha presentado propuestas a la Embajada de Canadá y a Cordaid, entidades que han prometido recursos para el corto plazo (seis meses). Será necesario garantizar nuevos recursos que permitan visualizar un trabajo de mayor envergadura en el futuro y una sostenibilidad por lo menos para el período que requiere la aceptación de Colombia como país cumplidor.

Finalmente, las OSC han hecho un importante esfuerzo por mantener una relación permanente con el Secretariado Internacional de EITI y por participar en eventos internacio-

¹² Desde un comienzo, la Mesa acordó que su trabajo no se limitaría al universo de EITI, sino que abarcaría temas de debate público sobre el sector extractivo. Actualmente, comienza a trabajar temas ambientales, de informalidad en la minería y de normativa minera.



nales que permitan el intercambio de experiencias, la discusión de contenidos sustantivos relacionados con la transparencia del sector y el establecimiento de nexos con otras iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Ello ha permitido mantener un diálogo con otros países que, sin duda, será muy provechoso en la mira de extraer lecciones aprendidas de esas experiencias y también mostrar las particularidades del caso colombiano.



**Mesa de la Sociedad Civil
para la Transparencia en las
Industrias Extractivas**

Encuéntrenos en:



mesadesociedadcivil



www.mesatransparenciaextractivas.org



@MSociedadCivil