

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo

**LA IMPLEMENTACION INCONCLUSA
DE LA INICIATIVA PARA LA
TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS
EXTRACTIVAS EN EL PERÚ**

VÍCTOR MANUEL GAMONAL HERRERA

MARZO 2010

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA EITI	4
3. PERÚ: ¿DÓNDE ESTAMOS?	6
3.1 Revelación: Estudio de Conciliación Nacional	7
3.2 La Difusión de la EITI	8
3.3 La Validación de la EITI.....	9
4. RECOMENDACIONES	10

INTRODUCCIÓN

Se esperaba que el 09 de marzo de 2010, tras la evaluación final de la implementación de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), que el Perú pudiera pasar del status de país *candidato* al de país *cumplidor* de la EITI de acuerdo con los estándares internacionales.

Sin embargo, el Perú no logró adoptar el status de *cumplidor*¹ debido a que no ha llegado a efectuar todos los pasos y requisitos que demanda el proceso de implementación de la EITI.

Como se mencionó en una edición anterior², la etapa decisiva del proceso de implementación de la EITI es la *Validación*, que es el paso donde finalmente se evalúa y se determina el cumplimiento de los requisitos internacionales interpuestos por la propia Secretaría de la EITI.

En este sentido, los retrasos y las demoras han sido el común denominador durante todo el proceso de implementación de la EITI en el Perú.

En el presente documento, señalaremos las principales causas que ocasionaron que el proceso EITI – Perú no haya cumplido con las metas en los plazos fijados desde la aceptación de la candidatura del Perú al EITI.

Finalmente, terminaremos con recomendaciones al proceso de implementación EITI, con el objeto que el Perú pueda lograr el status de país *cumplidor* y promocionar la transparencia y la rendición de cuentas.

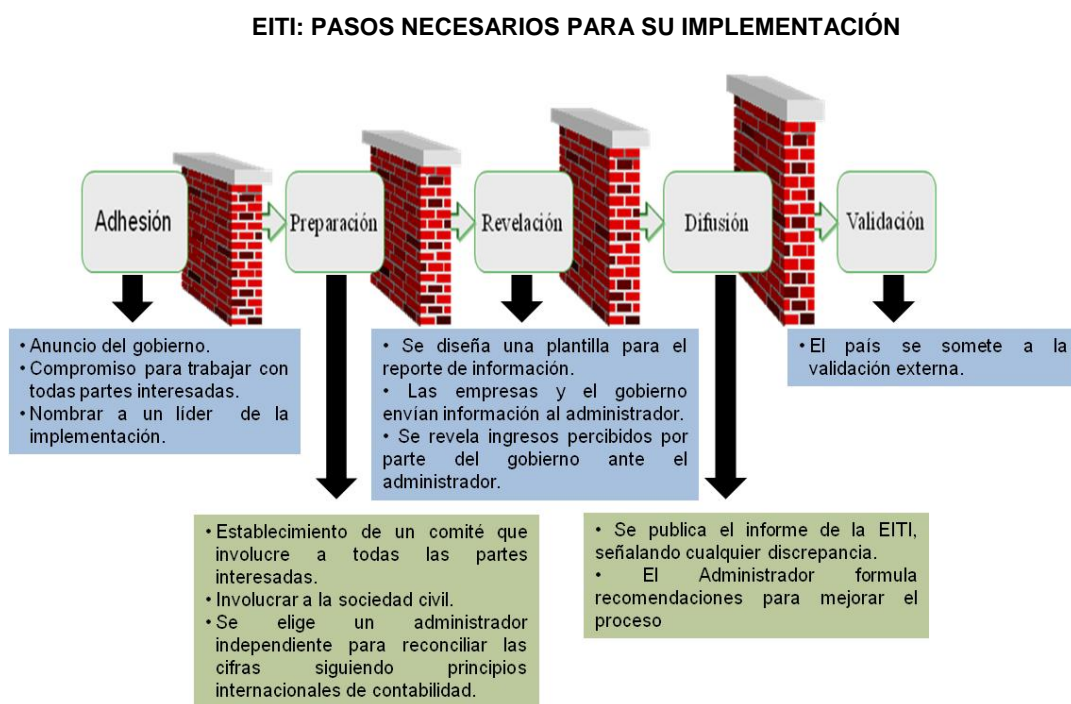
¹ Los únicos países que han adoptado el status de países cumplidores son: Azerbaiyán y Liberia, ver al respecto: <http://eitransparency.org/Azerbaijan> y <http://eitransparency.org/Liberia>

² Ver al respecto, COOPERACION (2009): *Un Balance de la Implementación de la Iniciativa de Transparencia Financiera en las Industrias Extractivas en el Perú*. Agosto

2. PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA EITI

Tal como se mencionó en una edición anterior³, la EITI es un acuerdo de alcance internacional entre el Gobierno, las Empresas y las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo fin es promover una mayor transparencia y rendición de cuentas de los pagos efectuados por la actividad minera y de hidrocarburos.

Dicha implementación es de carácter voluntario e incluye una serie de estándares internacionales impuestos por el Consejo Directivo Internacional de la EITI, el mismo que consta de cinco fases: *Adhesión*, *Preparación*, *Revelación*, *Difusión* y *Validación*, tal como se observa en el gráfico adjunto:



Fuente: Folleto Informativo de la Iniciativa para la Transparencia EITI (2005). Agosto.
Elaboración: CooperAccion

En la actualidad, hay 32 países que vienen aplicando dicha iniciativa y el Perú es el único de América⁴. La candidatura del Perú se remonta a septiembre de 2004, cuando el Ministerio de Energía y Minas (MEM), solicitó al Banco Mundial y al Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés), líderes auspiciadores de la iniciativa, un apoyo formal y asistencia para la participación efectiva de nuestro país en la iniciativa.

³ Ver al respecto, COOPERACCION (2009): *Un Balance de la Implementación de la Iniciativa de Transparencia Financiera en las Industrias Extractivas en el Perú*. Agosto.

⁴ Ver al respecto <http://www.eitransparency.org/countries>

Luego en septiembre de 2007, el Perú es aceptado como país *candidato*, teniendo hasta el 09 de marzo de 2010 para culminar el proceso de implementación de la iniciativa y lograr el status de país *cumplidor*⁵.

A continuación se presenta un esquema resumen con los hechos más importantes de la implementación de la EITI en el Perú.

LÍNEA DE TIEMPO DEL PROCESO EITI PERÚ



Elaboración: CooperAccion

Tal como se observa en el gráfico de la línea de tiempo, desde que el Perú solicitó participar en la iniciativa de la EITI hasta la firma del contrato del Estudio de Conciliación, han transcurrido cinco años. Así, la candidatura del Perú y la posterior firma del contrato para la Conciliación son los procesos que han demandado más tiempo, lo que hacía presagiar una demora en la marcha del proceso de implementación de la EITI.

Durante el 2009, el hecho más resaltante es la finalización del Estudio de Conciliación Nacional EITI-Perú, el mismo que demoró más de lo previsto, tal como se comentará más adelante, y los grandes procesos ausentes fueron la Difusión y la Validación⁶. En los primeros meses de 2010 se han estado llevando a cabo distintas pruebas para la Difusión de la EITI sin resultados trascendentales.

⁵ Ver al respecto <http://eitransparency.org/implementingcountries> y <http://eitransparency.org/Peru>

⁶ La Validación es el último paso en el Proceso de Implementación de la EITI, y por tanto, es la fase determinante para el cumplimiento o no del proceso.

A pocas semanas para la fecha final del proceso de implementación de la EITI, el Perú ha realizado una solicitud de extensión del plazo de culminación del proceso, ello fue dirigido al Secretariado Internacional de la EITI y al Consejo Directivo Internacional de la EITI, esto será ampliado líneas abajo.

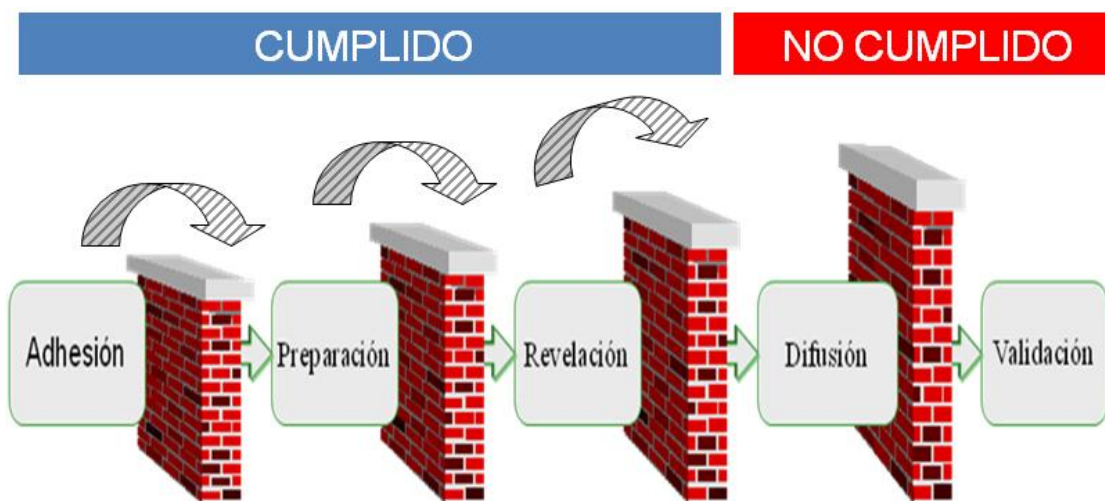
3. PERÚ: ¿DÓNDE ESTAMOS?

De acuerdo con los estándares internacionales, los pasos necesarios para que un país *candidato* se convierta en un país *cumplidor* son cinco: *Adhesión, Preparación, Revelación, Difusión* y *Validación*.

El Perú tenía como fecha para validar el proceso de implementación de la EITI el 09 de marzo de 2010. Sin embargo, a marzo de 2010, el Perú se encuentra aún en la etapa de *Difusión*. Dicho retraso ha significado que el Perú no haya logrado obtener el status de país *cumplidor*.

En el gráfico adjunto líneas abajo, se podrá apreciar los pasos cumplidos por el Perú y los aún le quedan pendientes.

PERÚ: IMPLEMENTACIÓN DE LA EITI



Fuente: Folleto Informativo de la Iniciativa para la Transparencia EITI (2005). Agosto. Elaboración: CooperAccion

El Perú sólo ha llegado a cumplir tres de los cinco pasos de la Implementación de la EITI. A continuación vamos a precisar los tres últimos pasos, así como los hechos más importantes que conllevaron al retraso de todo el proceso de implementación EITI – Perú.

3.1 Revelación: Estudio de Conciliación Nacional

El estudio de Conciliación Nacional⁷ se inició en 27 de mayo de 2009 y finalizó el 14 de setiembre de 2009, lo que pese a la demora fue un paso decisivo en la implementación de la EITI en el Perú.

Dicho producto se limitó a realizar un *Estudio Conciliador a Nivel Nacional* para las empresas adheridas voluntariamente al proceso EITI. Lamentablemente, el número de empresas adheridas resultó menor de la esperada.

El estudio fue realizado por Medina, Zaldivar, Paredes y Asociados Sociedad Civil de Responsabilidad Limitada, firma miembro de *Ernst & Young*⁸. Participaron del estudio 33 empresas: 24 empresas del sector minero y 9 empresas del sector de hidrocarburos⁹.

No obstante, de las 24 mineras que participaron de la EITI, sólo 18 de ellas aceptaron tener una actitud totalmente transparente de “desagregación” de los pagos realizados. Mientras que las 6 restantes prefirieron limitarse a una “agregación”, que es una posición menos abierta y transparente y que no coincide con los objetivos perseguidos por la iniciativa de la EITI.

En el sector de hidrocarburos la situación no fue mejor, de un total de 9 empresas de hidrocarburos adheridas al EITI, sólo 2 aceptaron la “desagregación” de los pagos realizados, mientras que las 7 restantes prefirieron una postura de “agregación”.

Como se había mencionado líneas arriba, el estudio de Conciliación Nacional presentó demoras y postergaciones. Así por ejemplo, en el cronograma inicial se planteaba la finalización de dicho estudio para inicios de agosto de 2009. Sin embargo, el estudio finalizó a mediados de setiembre de 2009.

Algunas de las razones principales de la demora del estudio, según *Ernst & Young* son:

- La falta de disposición de las entidades del Estado para brindar información, a pesar de existir un previo acuerdo con la Comisión Nacional EITI-Perú¹⁰.

⁷ Para acceder al documento completo ver: http://intranet2.minem.gob.pe/web/eiti/inicio_estudio.asp y en: http://intranet2.minem.gob.pe/web/eiti/archivos/publicaciones/Estudio_Conciliación.pdf

⁸ Ver al respecto <http://www.ey.com/>

⁹ Para mayor detalle de las empresas adheridas al EITI, ver el anexo N° 1.

¹⁰ La Comisión Nacional EITI-Perú está compuesta por representantes del Estado (Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas), de las empresas mineras, petroleras y gasíferas (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Southern Peru Copper Corporation, Compañía Minera Antamina y Repsol Exploración Perú Sucursal del Perú), y de las organizaciones de la Sociedad Civil (CooperAccion, Grupo Propuesta Ciudadana, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad del Pacífico).

- La falta de control e información real de algunas entidades del Estado (No hay un control sobre la titularidad de los denuncios mineros).
- La burocracia al interior de los órganos del Estado.

3.2 La Difusión de la EITI

Si bien la Difusión vendría a representar la cuarta etapa del proceso de implementación de la EITI: publicar y difundir los resultados del Estudio de Conciliación Nacional. El publicar y difundir el plan de trabajo, acuerdos, decisiones y comunicaciones tomadas al interior de la Comisión Nacional EITI-Perú y que estos sean de conocimiento de la Sociedad Civil es un tema que también debe de ser tomado en cuenta en la Validación.

En este sentido, a lo largo de 2009 los representantes de la Sociedad Civil se han preocupado por tratar de abrir el proceso de implementación de la EITI. Así, en abril y septiembre de 2009, los representantes de la Sociedad Civil en la Comisión Nacional EITI-Perú, presentaron dos cartas dirigidas a la Secretaría EITI-Perú, solicitando actualizar la página web de la EITI, colocándose a disposición de los interesados las actas de las reuniones y comunicaciones generadas en el grupo de trabajo. Hasta la fecha, esto no fue tomado en cuenta por la Secretaría.

No obstante, desde fines de 2009 se ha elegido a la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria¹¹ para ser la responsable de la Difusión del proceso de implementación de la EITI en el Perú.

Sin embargo, transcurridos alrededor de cuatro meses, a marzo de 2010, la etapa de Difusión todavía no se ha iniciado como fue planteado en los términos de referencia¹². La revisión de las cartillas informativas, las pruebas a los spots radiales, la página web en construcción, la preparación de foros¹³ y en general toda la campaña de Difusión de la EITI Perú está demorando más de lo esperado. A ello se suma nuevamente la falta de liderazgo de la Secretaria. Lamentablemente creemos que a este ritmo es probable un nuevo retraso e incumplimiento del proceso de implementación de la EITI en el Perú.

¹¹ Ver al respecto <http://www.calandria.org.pe/>

¹² De acuerdo con los términos de referencia la etapa de Difusión debió iniciarse en enero de 2010.

¹³ Se ha determinado que los foros se podrían realizar en cinco regiones del país a parte de Lima.

3.3 La Validación EITI

Tal como se mencionó líneas arriba, la Validación es el último paso en el proceso de implementación de la EITI, y por tanto, es la fase determinante para el cumplimiento o no del proceso. En dicha fase el país candidato puede pasar al estatus de país cumplidor y/o puede perder incluso el status de país candidato.

De esta forma, la Validación consiste en verificar los resultados obtenidos en el proceso de implementación de la EITI. Dicha verificación es muy similar a la de un “examen”, y es realizada por un “validador” independiente pero acreditado por el Consejo Directivo de la EITI.

Según el cronograma oficial de la Secretaría Internacional de la EITI, el Perú tenía como plazo hasta el 09 de marzo de 2010 para finalizar el proceso de Validación. Sin embargo, transcurrido el plazo, el Perú ni siquiera ha determinado al validador del proceso de implementación¹⁴.

Una de las razones por las cuales el Perú no ha podido determinar al validador es que, a fines de 2009 hubo un cambio en la lista oficial de los validadores acreditados por el Consejo Directivo de la EITI. El problema es que el Perú contaba con la participación de uno de los validadores eliminados de la lista y cuya sucursal se encontraba en el país; ello le hubiese permitido ahorrar tiempo en temas como la traducción, viajes y otros costos, además de calzar con los plazos ajustados.

Otra de las razones ha sido la burocracia que reina en el Estado peruano y que por supuesto se reproduce en el Ministerio de Energía y Minas, además de la falta de liderazgo de la Secretaría EITI – Perú.

Con una nueva lista de Validadores acreditados, la Comisión EITI-Perú, decidió buscar otras alternativas. Sin embargo, nuevamente los problemas de burocracia hacen presagiar un nuevo retraso.

Este efecto combinado de problemas burocráticos y ausencia de un liderazgo y compromiso con el proceso por parte de la Secretaría EITI-Perú, conllevaron a que se solicite una extensión del plazo de culminación del proceso. El 10 de febrero de 2010, el viceministro de Energía, Daniel Cámac Gutiérrez, envió una comunicación al señor Peter Eigen, presidente del Consejo Internacional de la EITI, solicitando la ampliación hasta el 30 de junio de 2010.

De acuerdo con la respuesta del Sr. Peter Eigen, el Consejo de la EITI examinará la solicitud de prórroga del Perú, al igual que las solicitudes de otros países. Esto se haría efectivo en la reunión del Consejo en Berlín los días 15-16 de abril de 2010¹⁵.

¹⁴ A marzo de 2010, el Ministerio de Energía y Minas tiene como posibles candidatos para ser validadores: *Hart Nurse Limited*, *CAC 75*, *Deloitte LLP*, *GoodCorporation* entre otros.

¹⁵ Ver al respecto en: <http://www.eitransparency.org/news-events/peter-eigen-validation-deadlines-are-spurring-activity-improve-transparency>

4. RECOMENDACIONES

A continuación se presentan algunas recomendaciones orientadas a mejorar el proceso de implementación de la EITI en el Perú:

Recomendaciones generales

1. El proceso debe ser plenamente reconocido por el Estado peruano. Es necesario que las autoridades (Poder Ejecutivo y Legislativo) den los pasos para institucionalizar el proceso. Consideramos central que el proceso quede “blindado” ante posibles cambios de autoridades y administraciones
2. Aprovechar el proceso EITI para que los procesos de transparencia se conviertan en una verdadera política pública que comprometa a todos los estamentos del Estado y la sociedad peruana. Se debe fomentar una verdadera cultura de la transparencia
3. Nuevamente para superar trabas y restricciones actuales que atentan contra una real política de transparencia, se hace necesario pensar en cambios normativos que podrían ser trabajados por una comisión técnica especializada. Estos cambios deberían ser coordinados con la autoridad tributaria (SUNAT) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Recomendaciones Específicas

1. Se hace necesario ratificar el compromiso de las partes para impulsar el proceso y dar las facilidades necesarias para regular el cumplimiento del plan de trabajo. El estado debe asegurar los recursos necesarios para que el proceso continúe.
2. El proceso dentro del grupo de trabajo deja bastante margen de libertad a la Secretaría EITI-Perú. Un ejemplo claro lo constituyó el retraso del Estudio Nacional de Conciliación y hoy en día ocurre lo mismo con el proceso de difusión. La falta de liderazgo e iniciativa para cumplir plazos es un problema que no ha sido superado.
3. Es necesario que se dinamicen y revelen los mecanismos de toma de decisiones, publicando las actas de las reuniones, acuerdos y las cartas cursadas entre sus miembros y que esta información sea de dominio público. El sitio web de la EITI debería incluir todas las actas de las reuniones actualizadas.
4. Para futuros estudios de conciliación en el Perú, es necesario que se promueva la exposición detallada de las cifras correspondientes a los pagos realizados por las empresas. Hay que evitar las informaciones “agregadas” que van en contra de la naturaleza del EITI.

5. Se debe considerar la posibilidad de ampliar el alcance de los estudios a los asuntos relacionados con la aplicación del gasto de los montos recaudados y distribuidos.

Anexo N°1

A continuación, presentamos a las compañías adheridas al EITI indicando su voluntad de participación en el Estudio de Conciliación:

No.	Subsector	Exploración / Explotación	Compañía	Voluntad de participación: agregada o desagregada
1	Hidrocarburos	Explotación	Hunt Oil Company of Perú L.L.C.	Agregado
2	Hidrocarburos	Explotación	Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.	Desagregado
3	Hidrocarburos	Explotación	Olympic Perú INC, Sucursal del Perú	Agregado
4	Hidrocarburos	Explotación	Perenco Perú Limited, Sucursal del Perú	Agregado
5	Hidrocarburos	Explotación	Petrobras Energía Perú S.A.	Desagregado
6	Hidrocarburos	Explotación	Pluspetrol Norte S.A.	Agregado
7	Hidrocarburos	Explotación	Pluspetrol Perú Corporation S.A.	Agregado
8	Hidrocarburos	Explotación	Pluspetrol Camisea S.A.	Agregado
9	Hidrocarburos	Explotación	Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú	Agregado
10	Minería	Explotación	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A	Agregado
11	Minería	Explotación	Compañía Minera Antamina S.A.	Desagregado
12	Minería	Explotación	Compañía Minera Argentum S.A.	Desagregado
13	Minería	Explotación	Compañía Minera Milpo S.A.A.	Agregado
14	Minería	Explotación	Compañía Minera Raura S.A	Desagregado
15	Minería	Explotación	Empresa Minera Los Quenuales S.A.	Desagregado
16	Minería	Explotación	Minera Bateas S.A.C.	Desagregado
17	Minería	Explotación	Minera Pampa de Cobre S.A.	Agregado
18	Minería	Explotación	Minera Yanacocha S.R.L.	Desagregado
19	Minería	Explotación	Minsur S.A.	Desagregado
20	Minería	Explotación	Pan American Silver S.A.C. - Mina Quiruvilca	Desagregado
21	Minería	Explotación	Perubar	Desagregado
22	Minería	Explotación	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	Agregado
23	Minería	Explotación	Southern Perú Copper Corporation, Sucursal del Perú	Desagregado
24	Minería	Explotación	Xstrata Tintaya S.A.	Desagregado
25	Minería	Explotación	Minera Barrick Misquichilca S.A.	Agregado
26	Minería	Explotación	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	Agregado
27	Minería	Explotación	Inversiones Mineras del Sur S.A.	Desagregado
28	Minería	Explotación	Cedimin.S.A.C	Desagregado
29	Minería	Explotación	Anglo American Michiquillay S.A.	Desagregado
30	Minería	Explotación	Anglo American Quellaveco S.A.	Desagregado
31	Minería	Explotación	Anglo American Exploration Perú S.A.	Desagregado
32	Minería	Explotación	Río Tinto Minera Perú Limitada S.A.C.	Desagregado
33	Minería	Explotación	Río Tinto Mining and Exploration S.A.C.	Desagregado

Fuente: Estudio de Conciliación Nacional EITI-Perú (2009). Septiembre. Pág. 75.