

Implementación en el Perú
de la iniciativa para la
Transparencia en las Industrias
Extractivas

Balance y perspectivas



Desde hace algunos años, el Perú viene participando de una iniciativa que promueve la transparencia de las industrias extractivas y la mejora en los índices de gobernabilidad en países ricos en recursos naturales. Esta iniciativa, conocida como EITI por sus siglas en inglés, es una alianza estratégica que reúne a gobiernos nacionales, empresas extractivas (minería, petróleo y gas), grupos de la sociedad civil y organismos multilaterales.

La EITI otorga a los países, una vez que califican como miembros, una certificación oficial de "país cumplidor". El Perú obtuvo este distintivo en febrero del 2012. Esto implica la publicación periódica de los pagos tributarios y no tributarios significativos efectuados por las empresas a los gobiernos y los ingresos fiscales recibidos por los gobiernos de dichas empresas.

El presente documento de trabajo busca sistematizar los diferentes momentos y las principales características de la implementación de EITI en el Perú, evaluando el proceso en curso y buscando lecciones que contribuyan a mejorar y consolidar su aplicación.

**Implementación en el Perú de la Iniciativa
Para la Transparencia en las Industrias
Extractivas (EITI)
Balance y perspectivas**

IMPLEMENTACIÓN EN EL PERÚ DE LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI)

BALANCE Y PERSPECTIVAS

PRIMERA EDICIÓN: JULIO DE 2012

© CooperAcción
© Magreb Producciones SAC
para su sello Lustra Editores
Edificio Los Claveles, Dpto. 402
Residencial San Felipe, Jesús María
Lima-Perú
magrebproducciones@gmail.com

Contenido:

CooperAcción

Corrección de texto:

Manuel Echegaray

hgaray@gmail.com

Diseño de portada

y diagramación de interiores:

Jerry Mc Ario

Cuadros y gráficos:

Proporcionados por CooperAcción

Jefe de producción:

Pedro Ponte

Impresión:

Gráfica Industrial Alarcón SRLTda

Jr. Cailloma N° 270

Teléfono: 428-3121

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción total parcial o total del texto
y las características gráficas de este libro. Ningún párrafo
de esta edición puede ser reproducido, copiado
o transmitido sin autorización expresa de los editores.

I. INTRODUCCIÓN

Con el inicio de un nuevo gobierno y a la luz de los avances, aciertos y limitaciones del Estado peruano en materia de transparencia, es oportuno realizar una evaluación del proceso de implementación de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI o ITIE, por sus siglas en inglés) en el país.

En la actualidad el Perú experimenta un apogeo sin precedentes de las actividades económicas orientadas a la explotación de recursos naturales. A su vez, los recursos generados por dicha explotación resultan sumamente importantes para sostener el crecimiento y eventualmente paliar los efectos de la crisis financiera internacional. En este escenario, EITI se propone promover la transparencia en las industrias extractivas, combatir la corrupción, disminuir los conflictos y contribuir con una mejor gestión de los recursos naturales.

El presente documento de trabajo tiene como objetivo sistematizar los diferentes momentos y principales características de la implementación de EITI en el Perú¹, evaluando el proceso en curso desde la aproximación institucional de CooperAcción y buscando lecciones que contribuyan a consolidarlo.

Si bien la observación ciudadana del uso y destino de los recursos generados por la actividad minera y los hidrocarburos es todavía una tarea pendiente, los cambios que se vienen dando a nivel tributario (en el sistema de regalías mineras, el impuesto especial a la minería y el gravamen minero, entre otros) obligan a un mayor acceso a la información relevante, tanto para el control social como para ajustar los análisis y la toma de decisiones.

¹ [<http://citi.org/Peru>]

¿QUÉ ES EITI? [<http://eiti.org>]

Es una coalición de gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales que promueven la mejora en los índices de gobernabilidad en países ricos en recursos naturales, mediante la publicación y verificación de los pagos realizados por las empresas y los ingresos fiscales procedentes del petróleo, gas y minerales.

Un elemento clave para romper el paradigma de la "maldición de los recursos" es el acceso a la información, particularmente en países dependientes de la renta que genera la explotación de recursos naturales. Esta información es la que EITI busca hacer transparente y de fácil acceso a la ciudadanía, de manera actualizada y desagregada, para una fiscalización pública del uso y destino de los recursos y como herramienta de gestión eficiente para la planificación del desarrollo.

La iniciativa EITI es de carácter voluntario para los gobiernos, pero su implementación asume un sentido obligatorio para las compañías ya que los gobiernos velan porque así sea.

Habiéndose concluido el Segundo Estudio de Conciliación Nacional 2008-2010, nuestro interés es perfilar la transparencia financiera de las industrias extractivas (principalmente minería e hidrocarburos) como una política de Estado que pueda combatir la corrupción, reducir los conflictos sociales y empoderar a la sociedad civil en la exigencia del uso responsable de los recursos.

Buscamos además motivar una reflexión sobre la necesidad de replantear las políticas públicas y acercar al ciudadano a la toma de decisiones con información oportuna y relevante.

El debate está abierto. El Perú ya ha obtenido el status de país cumplidor y mediante un proyecto de ley actualmente en discusión parlamentaria busca que la iniciativa EITI pueda a futuro ser replicada en el resto de las industrias extractivas, como parte de una política de Estado que puede ser

paulatinamente mejorada y adecuada a nuestra realidad a nivel nacional, regional y local.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES DE ESTE INFORME DE TRABAJO:

La implementación de EITI en el Perú constituye un proceso gradual y perfectible que busca aportar a una política pública de transparencia sobre los recursos económicos que generan las industrias extractivas. La iniciativa puede contribuir a prevenir y disminuir los conflictos sociales porque contribuye con el ejercicio del derecho a la información. Los actores involucrados en la iniciativa, organizaciones de la sociedad civil, Estado y empresas, han construido un espacio de trabajo dinámico, capaz de abordar diversos temas y lograr acuerdos y consensos en base al diálogo y respeto por las ideas. La **Comisión de Trabajo EITI Perú** es un buen ejemplo de que los actores sociales pueden trabajar de manera conjunta.

Sin embargo, se requiere un mayor compromiso de parte del Estado para profundizar el proceso de implementación, que ha tomado más tiempo del esperado debido principalmente a la falta de voluntad política y liderazgo.

Los próximos estudios de conciliación nacional requieren información actualizada y desagregada (esto último implica que las empresas presenten su información de manera individual y no agrupada con otras) para fomentar la transparencia y mejorar la toma de decisiones, principalmente en las regiones que reciben fondos provenientes de la explotación de recursos no renovables. A la luz de los resultados obtenidos en el departamento de Cajamarca, la aplicación e implementación de la iniciativa EITI debe promoverse en otras regiones e involucrar a un mayor número de actores locales, autoridades y la sociedad civil.

Deben construirse alianzas que permitan una adecuada difusión y evaluación periódica de los reportes nacionales de conciliación en las regiones, donde la iniciativa debe contar con grupos de la sociedad civil y comisiones de trabajo permanentes. Las empresas que forman parte de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), y las no agremiadas, deben participar de manera regular en la iniciativa.

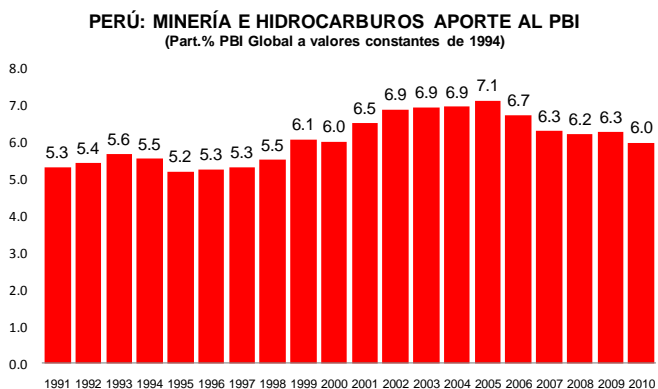
En definitiva, **EITI debe ser una política de Estado** debidamente sustentada por una ley acorde con la actual legislación sobre transparencia en la

gestión pública. Es necesario también que el Consejo Internacional EITI preste mayor atención a la aplicación de la iniciativa en América Latina, facilitando procesos y adecuándolos a la realidad de cada país.

II. EITI Y CONTEXTO ECONÓMICO

La iniciativa EITI es una coalición tripartita de gobiernos, empresas extractivas y organizaciones de la sociedad civil cuyo fin es promover la transparencia en los pagos que hacen las empresas mineras, petroleras y gasíferas a los gobiernos y los ingresos que el sector público recibe de ellas.

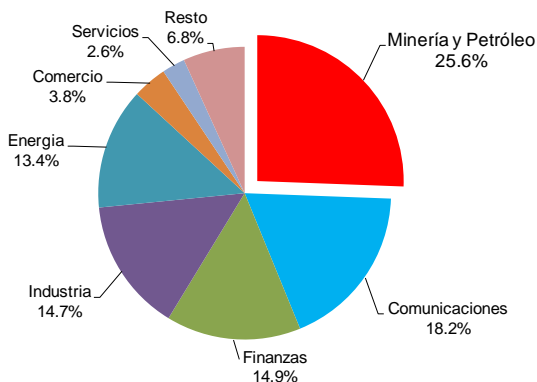
EITI llega al Perú en un escenario de expansión minera e hidrocarburífera sin precedentes. Las actividades del sector extractivo, principalmente de minería e hidrocarburos, han aportado en la última década - en promedio - alrededor del 6.6% del PBI del país. En cuanto a la generación de divisas, durante 2010 ambas actividades explicaron el 69.8% de las exportaciones totales. También ambas actividades económicas fueron responsables del 25.6% del stock de inversión extranjera directa (IED) en el Perú desde 1980 hasta 2010, con una inversión que bordea los US\$4.9 billones, tal como se puede observar en los gráficos siguientes:



Fuente: BCRP, PROINVERSIÓN, SUNAT, MEF, INEI
Elaboración: CooperAcción



PERÚ: STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, SEGÚN SECTORES
(Part.% 1980 - 2010)



Fuente: BCRP, PROINVERSIÓN, SUNAT, MEF, INEI
Elaboración: CooperAcción

La minería ha mostrado un crecimiento excepcionalmente importante: en la actualidad el Perú es el primer productor mundial de plata, segundo de cobre, tercero de estaño y cuarto de plomo. A nivel de Latinoamérica es el primer productor de oro, plata, zinc, estaño y plomo, tal como se observa en el cuadro siguiente:

PERÚ: RANKING MUNDIAL DE PRODUCCIÓN MINERA 2010

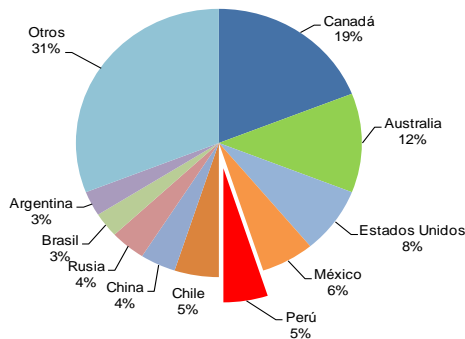
Mineral	Mundo	Latinoamerica
Plata	1	1
Zinc	2	1
Estaño	3	1
Plomo	4	1
Oro	6	1
Mercurio	4	2
Cobre	2	2
Molibdeno	4	2
Selenio	9	2
Cadmio	12	2
Hierro	17	5

Fuente: USGS, GFMS, ILAFA

Elaboración: CooperAccion

En cuanto a la inversión en exploración minera el Perú es el quinto mayor captador en el mundo, tal como se puede observa en el gráfico siguiente:

EXPLORACIÓN MINERA EN EL MUNDO
(Diez principales países, 2010)



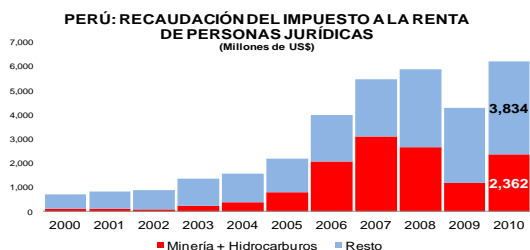
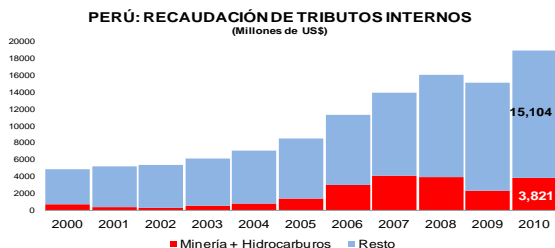
Fuente: Metals Economics Group

Si hablamos de los recursos generados, durante 2010 las actividades del sector minería e hidrocarburos representaron el 20.2% del total de tributos internos del país². Estos aportes muestran una recuperación con respecto a los niveles

² Los tributos internos son aquellos ingresos tributarios recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que constituyen ingresos del Tesoro Público. Los principales ingresos son: Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Nuevo Régimen Único Simplificado, Fraccionamiento, Impuesto Extraordinario de Solidaridad, Multas, Impuesto de Solidaridad a la Niñez Desamparada, Impuesto Extraordinario de Promoción Turística, Impuesto a las Acciones del Estado, Impuesto Temporal a los

registrados antes del estallido de la crisis financiera internacional, que bordeaban el 29.3%.

En el caso de la recaudación del impuesto a la renta de personas jurídicas³, durante el 2010 las actividades del sector minería e hidrocarburos explicaron el 38.1% del total de la recaudación, mostrando nuevamente una recuperación con respecto a los niveles registrados antes de la crisis financiera (que bordeaban el 56.6%), tal como se puede observar en los gráficos siguientes:



Fuente: SUNAT
Elaboración: CooperAcción

Las actividades extractivas juegan un papel significativo en las finanzas públicas y sus aportes han sostenido el crecimiento de la economía registrado en los últimos años. Sin embargo, el crecimiento económico del país no ha logrado aliviar sustancialmente la pobreza, desnutrición y exclusión social que aún persisten. Se requiere un mayor esfuerzo público donde las actividades

Activos Netos, Impuesto a las Transacciones Financieras, Impuesto a los Casinos de Juego y Máquinas Tragamonedas, entre otros.

³ Llamado también Impuesto a la Renta de Tercera Categoría o Impuesto Empresarial.

extractivas deberán jugar un papel más responsable y comprometido en la búsqueda del crecimiento económico sustentable.

EITI Y LA LEY DODD-FRANK

A mediados de 2010 el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó la ley *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (Acta de Reforma Financiera y Protección al Consumidor)⁴. Se trata uno de los cambios más significativos en temas de regulación financiera registrados desde la gran depresión de 1929.

La ley Dodd-Frank forma parte de un paquete de medidas del gobierno norteamericano surgidas como respuesta a la crisis financiera. La norma instituyó requerimientos de capital más exigentes para las empresas en la toma de riesgos financieros. A ello se suma la transparencia corporativa como eje fundamental para lograr confianza en la integridad del sistema financiero, proteger a los inversionistas y avanzar hacia un estándar global de supervisión, responsabilidad y transparencia del mercado financiero.

La ley contiene una sección sobre la divulgación de los pagos de las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales como petróleo, gas y minerales. Las empresas registradas con el ente regulador bursátil de Estados Unidos (*Securities and Exchange Commission*, SEC) deben publicar los pagos realizados a gobiernos extranjeros por las casas matrices, subsidiarias o entidades bajo su control.

Dicha información tendrá una periodicidad anual⁵ y deberá contemplar: impuestos, regalías, cargos (incluidos aquellos en concepto de licencia), derechos de producción, bonificaciones y otros beneficios materiales. Dicha información de flujos de ingresos será entregada según los proyectos de las empresas y de acuerdo con las pautas de EITI.

De esta forma, en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, muchos expertos han coincidido en señalar que la ley Dodd-Frank puede servir

⁴ La Ley Dodd-Frank fue propuesta inicialmente el 2 de diciembre de 2009 por la Cámara de Representantes, presidida por el congresista Barney Frank, y por el Comité de Banca del Senado, a cargo de Chris Dodd. El 11 de julio de 2010 fue refrendada por el presidente Barack Obama y entró en vigencia.

⁵ A partir de 2012 se tendrían los primeros reportes.

para reforzar la credibilidad de la iniciativa EITI, lo que subraya el compromiso de Estados Unidos con la transparencia en la rendición de cuentas de las empresas del petróleo, gas y minerales. A su vez, la ley puede resultar una herramienta que genere nueva información útil para empoderar a los ciudadanos y la sociedad civil, sobre todo en los países con abundancia de recursos naturales y con economías dependientes de la renta generada por las actividades extractivas.

La ley puede colaborar en la complementación de la iniciativa EITI, pues su cobertura podrá llegar a países donde aún no se ha implementado. Para aquellos países donde se ha implementado, la divulgación de datos ayudará a la sociedad civil a generar información desagregada.

La ley Dodd-Frank muestra una nueva tendencia global por la transparencia financiera. En países ricos en recursos naturales, la ley puede significar una herramienta interesante para la sociedad civil y la exigencia de un uso más responsable de los recursos generados por las actividades extractivas.

En el marco del lanzamiento de la Asociación de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*) el 20 de septiembre de 2011, el presidente Barak Obama declaró que Estados Unidos se incorporará a EITI.

Durante su discurso, Obama señaló que su administración lidera el esfuerzo mundial contra la corrupción: «En un mundo marcado por tanta confusión, es necesario un gobierno abierto para generar confianza y revitalizar el pacto social entre los estados y los ciudadanos. La apertura se puede lograr con los gobiernos y ciudadanos, cultivar la comprensión compartida y ayudar a resolver nuestros problemas prácticos»⁶.

Obama definió su compromiso con EITI a fin de asegurar que «los contribuyentes están recibiendo cada dólar generado por la extracción de nuestros recursos naturales».

⁶ [<http://www.opengovpartnership.org>]

III. TRANSPARENCIA Y MALDICIÓN DE LOS RECURSOS

La discusión sobre la llamada “maldición de los recursos naturales” no es un tema nuevo. Ha sido y es todavía motivo de preocupación de diversos gobiernos, teóricos e intelectuales. Es materia de estudios y tesis que buscan una explicación coherente a este fenómeno y construir herramientas capaces de abordarlo y darle solución.

Los economistas Jeffrey Sachs y Andrew Warner (1997), con datos reales de un conjunto de países, demostraron la relación inversa entre la tasa de crecimiento del PBI y la abundancia de recursos naturales. Dicha relación inversa fue llamada “maldición de los recursos” y es conocida también como la “paradoja de la abundancia”.

La “maldición de los recursos” evidenciaba que para un conjunto de países con abundancia de minerales, petróleo y gas muchas veces la riqueza significó una maldición antes que una bendición, pues aquellos países con grandes recursos naturales, como Irak e Irán en Asia o Venezuela en América Latina, mostraban un menor crecimiento económico en comparación con aquellos países que carecían de recursos naturales pero mostraban un crecimiento económico superior como Malasia o Vietnam y algunos de los tigres asiáticos como Taiwán y Corea.

No obstante, a partir de la evidencia empírica mostrada por Sachs y Warner, han surgido nuevos estudios que han revisado esta hipótesis. Varios de ellos encontraron nuevas explicaciones e incluso algunos cuestionaron los resultados preliminares.

La teoría de la enfermedad holandesa (Corden & Neary, 1982) sostiene que la renta generada por la explotación de recursos naturales podría tener efectos adversos sobre otros sectores (como manufactura o agro-exportación) debido a la depreciación del tipo de cambio y la apreciación de la moneda local. La mayor renta proveniente de los recursos naturales podría causar un exceso de reservas internacionales, lo que empujaría a la baja el tipo de cambio y afectaría la competitividad de los exportadores de otras industrias.

La llamada teoría de los cazadores de la misma renta (Ferrufino Goitia, 2007), sostiene que la renta generada por la explotación de recursos naturales puede

ocasionar que los agentes económicos de un país (Estado, empresas, familias) se vean tentados a invertir esfuerzos en capturar la renta que proviene de los recursos naturales y descuidar otras actividades económicas.

Ya que la extracción de recursos naturales genera poco valor agregado, podría volver menos productivos y emprendedores a los agentes económicos cazadores de renta, por lo que la economía doméstica podría crecer menos. La focalización de los agentes económicos a una determinada actividad económica coloca en una situación vulnerable al país en su conjunto.

También encontramos la teoría de la especialización y la volatilidad (Ferrufino Goitia, 2007), que sostiene que la renta generada por la explotación de recursos naturales podría reducir la producción de otros productos y generar una alta volatilidad en el mercado financiero. Al ser el Estado el mayor captador de la renta generada por la explotación de recursos naturales, hay un fuerte incentivo por incrementar la demanda de bienes no transables, por ejemplo a través de la construcción de obras públicas (viviendas, carreteras, electrificación) que incluso puede llevar a una excesiva especialización.

La mayor demanda de bienes no transables puede ocasionar que sus precios suban, luego puede ocurrir un cambio de consumo por bienes transables importados a menores precios. Dicha elevación de la demanda por bienes transables importados llevaría a una mayor necesidad de moneda extranjera. Todo ello podría ocasionar la volatilidad del tipo de cambio, que se traduce en un mayor riesgo para los sectores transables no relacionados a los recursos naturales.

La llamada teoría de la solidez o debilidad institucional (Ferrufino Goitia, 2007), trata de explicar cuándo se verifica la tesis de la maldición de los recursos y en qué casos podrían evitarse. Mehlum, Moene y Torvik (2005) señalaron que la abundancia de recursos naturales resulta en una verdadera maldición cuando los países carecen de una institucionalidad sólida. Estos autores sostienen que la verdadera maldición de los recursos ocurre cuando existe una institucionalidad proclive a la corrupción que hace que los recursos generados se desvíen hacia fines no productivos.

En términos de estos autores los países con abundancia de recursos naturales pueden generar mayor crecimiento económico que los países sin ella, la clave

es la solidez institucional. Por ejemplo, países con abundancia de recursos naturales que no han logrado un crecimiento económico debido a la debilidad institucional son Nigeria, Zambia, Angola e incluso Venezuela. Países con abundancia de recursos y mejores niveles institucionales, que lograron importantes tasas de crecimiento económico, son Canadá, Noruega y Australia, entre otros.

La tesis de Ferrufino Goitia muestra que la debilidad institucional puede desencadenar bajos niveles de gobernabilidad, que a su vez pueden estimular la corrupción. La falta de transparencia puede generar entonces seria inestabilidad política y social, que impiden aprovechar las rentas generadas por los recursos naturales.

Las rentas que genera la abundancia de recursos naturales pueden resultar en una bendición para aquellos países con solidez institucional, que luego se derivan en mejores niveles de gobernabilidad y bajos niveles de corrupción. Para ello, mejores prácticas de transparencia pueden sostener un mejor uso de estos recursos.

IV. ANTECEDENTES DE EITI

La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas se originó durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo realizada en 2002. Propuso un marco voluntario que busca promover la creciente apuesta de la comunidad internacional por la transparencia informativa y contable, en especial en las industrias extractivas. Anteriormente se habían realizado campañas de sensibilización e incidencia por parte de la sociedad civil con relativo éxito.

Es preciso destacar el papel desarrollado por el gobierno británico a través del ex primer ministro Tony Blair y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), como principales promotores de la iniciativa. Junto al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lideraron el proceso hasta que, en septiembre de 2007, se oficializó una secretaría independiente de EITI con sede en Oslo, con personal y equipo idóneo para el cumplimiento de sus objetivos.

La iniciativa del gobierno británico reunió a un grupo de países, empresas extractivas y organizaciones de la sociedad civil, quienes diseñaron y desarrollaron lo que hoy conocemos como la metodología EITI.

En la conferencia *Lancaster House Conference* celebrada en Londres, en 2003, se establecieron una serie de principios que regirían la iniciativa y se implementó un programa piloto. La experiencia y las lecciones aprendidas de dicha aplicación permitieron que en 2005, durante la conferencia *EITI London Conference*⁷, se determinen una serie de criterios que terminaron dando forma al Grupo Consultivo Internacional de EITI.

Producto de las sesiones de trabajo en *Lancaster House*, se aprobó y publicó el Manual EITI, guía ilustrativa de ayuda para los países donde se aplica la iniciativa. Se reconoció la necesidad de que los países validen su aplicación, por lo que el Grupo Consultivo Internacional supervisó el desarrollo de una Guía de Validación, publicada finalmente en 2006.

En 2007 se creó el Consejo Internacional EITI, institución independiente responsable de la aplicación de la iniciativa. Los acuerdos y decisiones tomadas por dicho consejo se dan a conocer a través de las denominadas Notas Sobre Política de EITI que emite la secretaría y se publican en el sitio web.

De esta forma, la iniciativa busca promover la transparencia como un mecanismo de información y combatir la corrupción de algunos gobiernos donde, justamente por el fenómeno de la maldición de los recursos, existen sospechas de mal uso de los fondos.

Recordemos que organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional también han promovido la lucha contra la corrupción a través de diversos mecanismos como el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI (2001) o los Índices de Gobernabilidad del Banco Mundial (2003 y 2006). Asimismo, el denominado Grupo de los Ocho (G8) se pronunció sobre la transparencia en sus declaraciones de *Evian Fighting*

⁷ El Gobierno del Reino Unido acogió la segunda conferencia internacional de alto nivel sobre las industrias extractivas el 17 de marzo de 2005. La conferencia, que siguió a la primera reunión de alto nivel de Lancaster House, reunió a unos 300 representantes de las instituciones financieras internacionales, los gobiernos de 40 países, las industrias extractivas y la sociedad civil.

Corruption and Improving Transparency (2003) y *Sea Island Fighting Corruption and Improving Transparency* (2004).

4.1 Principios EITI

Las primeras experiencias recogidas de la implementación de la iniciativa EITI la enriquecieron y abrieron un “amplio debate sobre la necesidad de contar con directrices claras de implementación que respeten la naturaleza voluntaria de la adhesión a la Iniciativa y el proceso específico de implementación en cada país” (EITI 2005).

Producto de la conferencia de *Lancaster House* en Londres se suscribió una declaración con estos principios (EITI 2011):

1. Compartimos la opinión de que el uso prudente de la riqueza de recursos naturales debería ser una fuerza motriz importante para el crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, si no se administra adecuadamente esta riqueza, puede producir efectos económicos y sociales negativos.
2. Afirmamos que está dentro del dominio de los gobiernos soberanos el proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países, de modo que se promuevan los intereses de su desarrollo nacional.
3. Reconocemos que los beneficios de la extracción de recursos se producen en forma de flujos de ingresos en el curso de muchos años y que pueden depender en gran medida de los precios.
4. Somos conscientes de que la comprensión por parte del público acerca de los ingresos y gastos públicos con el tiempo podría contribuir al debate público y a fundamentar la elección de las soluciones adecuadas y realistas disponibles para lograr el desarrollo sostenible.
5. Subrayamos la importancia que reviste que los gobiernos y las empresas respeten la transparencia de las industrias extractivas, y la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.
6. Reconocemos que el logro de una mayor transparencia debe encuadrarse en el respeto de los contratos y las leyes.

7. Nos percatamos de que la transparencia financiera puede mejorar las condiciones para la inversión nacional y extranjera directa.
8. Creemos en el principio y la práctica de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante todos los ciudadanos respecto de la gestión de las corrientes de ingresos y gastos públicos.
9. Estamos empeñados en promover altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la vida pública, las actividades del gobierno y la actividad económica.
10. Creemos que hace falta un enfoque ampliamente coherente y viable respecto de la revelación pública de los pagos e ingresos, que sea fácil de introducir y aplicar.
11. Creemos que la publicación de los pagos en un país determinado debería abarcar a todas las empresas de las industrias extractivas que desarrollan operaciones en ese país.
12. Creemos que todos las partes interesadas tienen contribuciones importantes y pertinentes que hacer a la búsqueda de soluciones; dichos interesados comprenden los gobiernos y sus dependencias, las empresas de las industrias extractivas, las empresas de servicios, los organismos multilaterales, las organizaciones financieras, los inversores y las organizaciones no gubernamentales.

4.2 Criterios EITI

Después de la etapa experimental y frente a la necesidad de contar con un conjunto de criterios aplicables en todos los países que deseen implementar la iniciativa, los participantes de la conferencia EITI Londres 2005 aprobaron una serie de puntos e instaron a los países a ir más allá de estos requisitos mínimos. Dichos criterios buscan dar respuesta al interrogante: ¿qué significaría implementar la iniciativa? (EITI 2011).

1. Publicación periódica de todos los pagos significativos efectuados por las empresas a los gobiernos relacionados con operaciones petroleras, gasíferas y mineras ("pagos") y todos los ingresos significativos recibidos por los gobiernos de empresas petroleras,

gaseras y mineras ("ingresos"), disponible para una amplia audiencia de manera exhaustiva, comprensible y de fácil acceso público.

2. Si no existen ya esas auditorías, los pagos e ingresos son objeto de una auditoría independiente, fiable y ajustada a las normas internacionales de auditoría.
3. Los pagos e ingresos son conciliados por un administrador independiente y fiable, de acuerdo con las normas internacionales de auditoría, y se publica el dictamen del administrador con respecto a dicha conciliación, incluidas las discrepancias que, en su caso, se hubieran identificado.
4. Este proceso abarca a todas las empresas, incluidas las estatales.
5. La sociedad civil participa activamente en el diseño, el seguimiento y la evaluación de este proceso y hace su aporte al debate público.
6. Los gobiernos anfitriones preparan un plan de trabajo público, sostenible desde el punto de vista financiero, respecto de todos los aspectos mencionados, con la ayuda de instituciones financieras internacionales cuando haga falta. Dicho plan abarca metas susceptibles de medición, un cronograma de implementación y una evaluación de las posibles limitaciones en la capacidad para aplicar dicho plan de trabajo.

Transcurridos varios años desde la aparición de la iniciativa EITI, la discusión sobre su implementación gira alrededor de si debe tener un carácter voluntario u obligatorio y en la cuestión de la soberanía de los países que la implementan.

EITI busca promover la rendición de cuentas, de modo que responda a intereses nacionales. Todo país que la implementa debería asegurar que todas las empresas, o al menos las más significativas, participen del mecanismo. Ello significa que la iniciativa EITI es de carácter voluntario para los gobiernos, pero su implementación asume un sentido obligatorio para las compañías ya que los gobiernos velan porque así sea.

V. IMPLEMENTACIÓN DE EITI

A continuación veremos el significado de esta iniciativa, sus ventajas y limitaciones, su aplicación y los pasos que involucran su proceso de implementación.

5.1. Ventajas y limitaciones

Los principales beneficiarios de la aplicación de la iniciativa EITI son los gobiernos, los inversionistas y ciudadanos de los países con abundancia de recursos naturales.

Saber lo que reciben los gobiernos y lo que pagan las empresas, es un primer paso para lograr que quienes toman decisiones y manejan los recursos rindan cuentas.

Los países ricos en recursos que implementan EITI contribuyen a un mejor clima de inversión, al enviar una señal clara a los inversionistas e instituciones financieras internacionales que sus gobiernos están decididos a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos provenientes de la explotación de sus recursos naturales.

La sociedad civil también puede beneficiarse de una mejor información pública acerca de los montos que pagan las empresas extractivas y cómo los gobiernos administran esos recursos en nombre de los ciudadanos, fomentando así la rendición y transparencia de cuentas.

De esta forma, la puesta en marcha de EITI, como parte de un programa para mejorar la gobernabilidad, debería contribuir a asegurar que los ingresos provenientes del petróleo, gas y minerales aporten sustancialmente a temas relevantes integrados a una política de Estado que busque por ejemplo reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y planificar el futuro con criterios de sustentabilidad.

INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Ventajas	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Menor riesgo de corrupción. • Mayor estabilidad política, social y económica. • Mejor clima para la inversión pública y privada. • Mayor transparencia de la información pública y rendición de cuentas. • Mejor gestión y mayor responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas. • Mayor participación de la sociedad civil en la vigilancia y toma de decisiones. • Mayores posibilidades de asegurar que los ingresos provenientes del petróleo, gas y minerales ayuden a la reducción de la pobreza y contribuyan al desarrollo sostenible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos gobiernos de los países que implementan la iniciativa no asumen su carácter obligatorio, con lo cual la información de los pagos e ingresos suele ser parcial. • La información que se concilia en algunos casos está desactualizada, lo que reduce su relevancia. • No se transparenta el uso y destino de los ingresos provenientes de las industrias extractivas. • En el Perú, el primer informe de conciliación nacional se presentó de manera agregada (1/3) y desagregada (2/3), conforme a la voluntad de cada empresa de revelar su información financiera. Esto limita aún más la capacidad de análisis y los instrumentos para enfrentar eventualmente discrepancias entre pagos e ingresos. • La iniciativa EITI no está necesariamente enmarcada ni respaldada por una política de Estado.

Fuente: Carbajal 2007. Elaboración: CooperAcción.

5.2 Requerimientos para la implementación

El primer paso para la implementación de EITI implica que los países manifiesten su intención de iniciar el proceso. Para ello, los gobiernos deben

expresar y firmar su adhesión y compromiso de trabajo con la sociedad civil y las empresas extractivas ante el secretariado internacional de EITI.

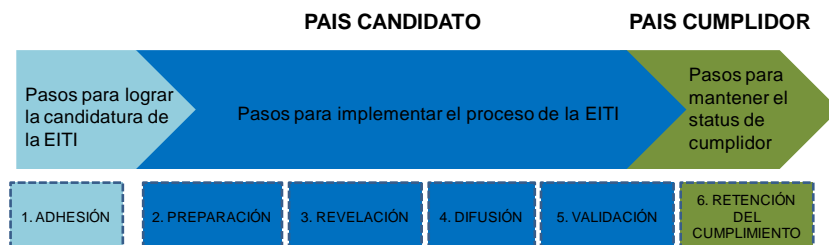
La iniciativa distingue dos categorías de países interesados en su implementación:

1. **Países candidatos:** son aquellos que después de haber manifestado voluntad de adherirse deben cumplir con cuatro indicadores o pasos: preparación (*preparation*), revelación (*disclosure*), difusión (*dissemination*) y validación (*validation*).
2. **Países cumplidores:** han completado, validado y publicado un estudio de conciliación nacional, donde se asegura el acceso público a la información de los pagos realizados por las empresas y los ingresos fiscales procedentes del petróleo, gas y minería. El estatus de país cumplidor otorga prestigio a sus instituciones de gobierno y a las empresas privadas que operan en él.

A comienzos de 2011 el Secretariado Internacional de EITI publicó las nuevas normas de la iniciativa (EITI 2011) que serán aplicadas estrictamente para aquellos países que inicien el proceso de implementación, mientras que para el resto de países candidatos la aplicación se realizará en forma gradual.

Una vez que logran el status de país candidato, los países tienen más de dos años para poner en práctica la iniciativa, implementar el proceso de validación y optar por el status de país cumplidor.

Requerimientos EITI



Fuente: EITI INTERNATIONAL SECRETARIAT OSLO (2009), EITI INTERNATIONAL SECRETARIAT OSLO (2011)
Elaboración: CooperAcción

PASOS REQUERIDOS PARA LA LOGRAR EL STATUS DE PAÍS CUMPLIDOR

Adhesión	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno apoya públicamente la iniciativa EITI. • Compromiso para trabajar con las partes interesadas (sociedad civil y empresas). • Nombramiento del líder de implementación. • Configuración, acuerdo y publicación de un plan de trabajo. • Formación de un comité integrado por todas las partes interesadas.
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria a la sociedad civil. • Convocatoria a las empresas. • Eliminación de obstáculos a la implementación. • Plantillas de informes. • Aprobación de un conciliador de EITI. • Plena participación de las compañías. • Asegurar que las cuentas de las compañías sean auditadas adecuadamente. • Asegurar que las cuentas del gobierno sean auditadas adecuadamente.
Revelación	<ul style="list-style-type: none"> • Revelación de los pagos de las compañías al gobierno. • Revelación de los ingresos recibidos por parte del gobierno ante el conciliador. • Verificación de la coincidencia de pagos e ingresos. • Identificación de discrepancias y recomendaciones. <p>Las nuevas reglas EITI señalan que los países deben presentar su primer informe de conciliación hasta 18 meses después de obtener el status de candidato.</p>
Difusión	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir el informe de conciliación.
Validación	<ul style="list-style-type: none"> • El país se somete a la validación externa.
PARA MANTENER EL STATUS DE PAÍS CUMPLIDOR	
Retención del cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación anual de un informe de conciliación con datos no menores a dos períodos contables a la fecha de elaboración. Si en dos años no se presentan informes de conciliación, el país puede someterse al mecanismo de suspensión temporal. • Dentro de los cinco años posteriores al logro del status de cumplidor, el país puede ser sometido al proceso de validación si el Consejo EITI sospecha que no implementa la iniciativa de acuerdo con los estándares requeridos. • Publicación de un informe anual de actividades que detalle los avances en la implementación. • Incentivar una mayor participación de las partes interesadas en la mejora del proceso de implementación de EITI.

Fuente: EITI (2011). Pág. 14.

5.3 Aplicación de EITI

En la actualidad, treinta y cinco países han dado su respaldo a la iniciativa EITI pero sólo catorce de ellos lograron el status de país cumplidor, dentro de los cuales se encuentra el Perú.

No obstante, muchos de los países que han logrado alcanzar el status de cumplidor utilizaron algunos plazos adicionales: República Democrática de Timor Oriental (2008 – 2010), República Centroafricana (2008-2011), Níger (2007-2011), Nigeria (2007 – 2011) y Yemen (2007 – 2011)⁸.

Otros países han mostrado poco o ningún avance significativo y en consecuencia perdieron el status de país candidato y han descendido a países con la intención de implementar la iniciativa, como Guinea Ecuatorial (adoptó la candidatura en 2007) y Santo Tomé y Príncipe (adoptó la candidatura en 2008).

A otros países que habían mostrado algún avance en la implementación se les había otorgado un plazo adicional para mejorar y completar el proceso, designándoles la categoría de cercano al cumplimiento (*close to compliant*): Kazajstán, República Democrática del Congo, Malí, Mauritania, Níger y Perú.

Por otra parte, varios países que formalmente se iniciaron en un mismo periodo hoy muestran status de cumplimiento distintos. Por ejemplo, a fines de 2007 diez países adoptaron el status de candidato: Azerbaiyán, Ghana, Níger, Yemen, Camerún, Gabón, Guinea, Mauritania, Perú y Guinea Ecuatorial, de los cuales sólo cuatro han logrado el status de cumplidor (incluyendo a Yemen, que está suspendido). Esto muestra que existe mucha asimetría en la implementación de la iniciativa EITI y la voluntad y el compromiso de los gobiernos juegan un papel clave para sus avances.

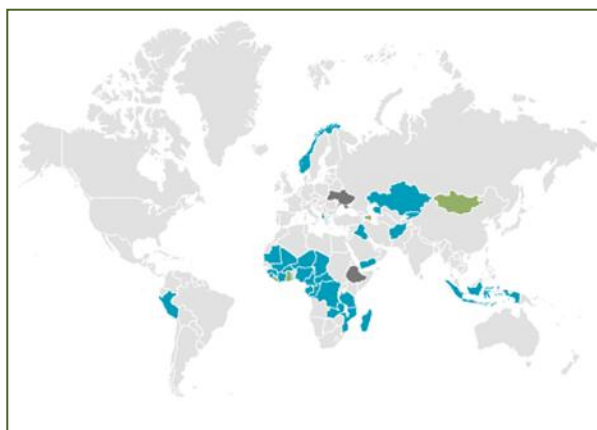
⁸ Yemen fue suspendido temporalmente el 9 de junio de 2011 por no asegurar una participación plena de la sociedad civil y otros actores en la implementación de EITI. [<http://eiti.org/Yemen>]

Status de cada país comprometido con la iniciativa EITI			
Situación	País	Aceptado como candidato	Aceptado como cumplidor
País cumplidor	Azerbaiyán		16 febrero 2009
	Liberia	27 septiembre 2007	14 octubre 2009
	Timor Oriental	22 febrero 2008	1 julio 2010
	Ghana	27 septiembre 2007	19 octubre 2010
	Mongolia	Diciembre 2005	19 octubre 2010
	República Kirguistán		1 marzo 2011
	República Centroafricana	21 noviembre 2008	1 marzo 2011
	Níger	27 septiembre 2007	1 marzo 2011
	Nigeria	27 marzo 2007	1 marzo 2011
	Noruega	11 febrero 2009	1 marzo 2011
	Mali		29 agosto 2011
	Perú	27 septiembre 2007	15 febrero 2012
	Mauritania	27 septiembre 2007	15 febrero 2012
Yemen (suspendido)	27 septiembre 2007	1 marzo 2011	
País candidato	Afganistán	10 febrero 2010	
	Albania	15 mayo 2009	
	Burkina Faso	15 mayo 2009	
	Camerún	27 septiembre 2007	
	República del Chad	16 abril 2010	
	Costa de Marfil	7 mayo 2008	
	Rep. Dem. del Congo	22 febrero 2008	
	Gabón	27 septiembre 2007	
	Guatemala	01 marzo 2011	
	Guinea	27 septiembre 2007	
	Kazajstán		
	Madagascar	22 febrero 2008	
	Mozambique		
	República del Congo	22 febrero 2008	
	Sierra Leona	22 febrero 2008	
	Tanzania	16 febrero 2009	
	Zambia	enero 2009	
	Iraq	10 febrero 2010	
Indonesia	19 octubre 2010		
Togo	19 octubre 2010		
Trinidad y Tobago	01 marzo 2011		
Países que han manifestado su intención de aplicar a EITI	Guinea Ecuatorial		
	Etiopía		
	Santo Tomé y Príncipe		
	Ucrania		
	Estados Unidos		
	Filipinas		

[<http://eiti.org/implementingcountries>]

En el continente americano, sólo tres países forman parte de la iniciativa. El Perú adhirió formalmente a fines de 2007. Guatemala y Trinidad y Tobago lo hicieron a comienzos de 2011. En febrero de 2012 el Perú obtuvo la condición de país cumplidor, primero en América.

Tal como se observa en el gráfico siguiente, hay once países que ya cuentan con el status de cumplidores (color verde), veintiún candidatos (color azul) y cuatro países que han manifestado su interés de adherir a la iniciativa EITI aunque todavía no han iniciado el proceso (en color marrón).



Fuente: EITI

5.4 Las nuevas normas EITI 2011

El 9 de junio de 2011 el Consejo Internacional acordó una nueva edición de las Normas EITI 2011, con requisitos que van desde el procedimiento de obtención del status de país candidato hasta su retención. Las nuevas normas presentan algunos cambios significativos que pueden tener consecuencias importantes para varios países que aplican la iniciativa. Por ejemplo, los plazos en implementación, el cumplimiento de la materialidad para la elaboración de los estudios de conciliación y las exigencias de auditoría bajo normas internacionales son tres puntos que la mayoría de países que implementan EITI tendrán que mejorar sustancialmente.

Los cambios más importantes de la nueva versión de las normas EITI son:

a) Requerimientos generales

- i) No se modificaron los principios y criterios EITI fundamentales.
- ii) Se modificó el capítulo sobre los requisitos para obtener el status de país cumplidor.
- iii) Se revisó la Guía de Validación, incluyendo los términos de referencia estándar para los validadores.

b) Compromiso de las comisión tripartita

En la nueva versión de las normas EITI, la comisión tripartita cumpliría un papel muy activo. Para que un país sea incorporado a EITI tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

- i) El gobierno debe anunciar públicamente su compromiso de implementación.
- ii) El gobierno debe trabajar con la industria y la sociedad civil.
- iii) La comisión debe estar presidida por una persona de alto nivel.
- iv) Se debe formar una comisión de carácter tripartito.
- v) La comisión tripartita debe aprobar un Plan de Trabajo EITI.

c) Límite de tiempo para la candidatura

En las nuevas normas, el status de país candidato tiene un límite de tiempo. Una vez que un país logre la candidatura, tendrá hasta dieciocho meses para publicar un informe EITI y hasta dos años y medio para presentar el informe final de validación. El país podría extender su candidatura por doce meses adicionales, pero si en una segunda validación no se demuestra el cumplimiento de la implementación será excluido definitivamente.

d) Presentación de informes periódicos y oportunos

Posteriormente a la producción del primer reporte, los países deberán producir informes anuales que incluyan información hasta del antepenúltimo período contable. Los países que no presenten un informe anual por más de dos años serán excluidos de EITI.

e) Participación de la sociedad civil

Las nuevas normas EITI advierten que la sociedad civil debe tener una participación independiente, libre, plena, activa y efectiva en su implementación⁹.

f) Definición de materialidad

Las nuevas normas EITI mencionan que la comisión tripartita debe acordar e incorporar los tipos y flujos de pagos que se incluirán en los reportes de conciliación.

g) Informes basados en cuentas auditadas según normas internacionales.

Las nuevas normas EITI estipulan que los informes de las compañías y del gobierno que se reporten en el estudio de conciliación deben estar basados en cuentas auditadas según normas internacionales. Cuando esto no sea factible, la comisión debe acordar un enfoque detallado para cumplir con este requisito a través del tiempo.

h) Principales requerimientos de información

- Definición clara de materialidad.
- Lista de los flujos de ingresos cubiertos.
- Lista de empresas participantes.
- Tomar nota de empresas o entidades del gobierno que haya decidido no participar.

⁹ EITI 2011. Nota de Política # 6.

- Describir el trabajo de la comisión para lograr la información, que debe basarse en cuentas auditadas según normas internacionales.
- Describir la metodología adoptada por la comisión para la elaboración del estudio de conciliación, identificar y resolver las discrepancias.

i) Requerimientos para *compliant countries*

Tal vez uno de los cambios más importantes de la nueva versión de las normas EITI es que hay nuevas condiciones que los países tienen que cumplir para lograr retener el status de cumplidor.

Los países cumplidores estarán obligados a publicar un reporte anual sobre las actividades del año anterior, detallando los avances y recomendaciones de la validación.

Las nuevas normas EITI incluyen cambios muy significativos que exigen a los países que la implementan elevar el compromiso, mejorar la cantidad y calidad de la información que publican y hacer de la rendición de cuentas una práctica habitual.

VI. IMPLEMENTACIÓN DE EITI EN EL PERÚ

En esta sección analizaremos el proceso de implementación de la iniciativa EITI en el Perú, el Primer Estudio de Conciliación Nacional 2004 – 2007 y su situación actual.

6.1 Proceso de implementación

En septiembre de 2004 el MINEM oficializó la candidatura del Perú a la iniciativa y solicitó apoyo formal y asistencia al Banco Mundial y al Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), líderes y auspiciantes de EITI.

En marzo de 2005 se realizó la Conferencia EITI de Londres, cuya declaración de resultados (*statement of outcomes*) reafirmó sus principios. También se evaluaron los avances y pautas del proceso de implementación, lo que

finalmente dio inicio al *Internacional Advisory Group*. El Perú asistió a la conferencia como suscriptor y participante formal.

En mayo de 2005, en nombre del gobierno peruano el MINEM publicó un comunicado de solicitud de adhesión a la iniciativa EITI. En junio de ese año, con el apoyo de un consultor contratado por el Banco Mundial y la participación de representantes del gobierno, empresas y algunas organizaciones de la sociedad civil que participaron de manera voluntaria, se formuló una primera versión del Plan de Acción para la Implementación de la EITI en el Perú.

En septiembre del mismo año el coordinador EITI del Perú y asesor del Ministerio de Energía y Minas, Carlos Garaycochea, ratificado para desempeñar dicho cargo, alcanzó al despacho del MINEM un proyecto de decreto supremo para formalizar el proceso de implementación, aprobar el plan de acción, crear la Comisión de Trabajo EITI Perú¹⁰, de naturaleza tripartita, y establecer los mecanismos generales para la designación de los representantes de la comisión. Finalmente, en noviembre se firmó un memorando de entendimiento entre el Banco Mundial y el MINEM, mediante el cual dicho organismo comprometió su apoyo a la ejecución del plan de acción.

El memorando de entendimiento fue sustituido por un convenio de donación, suscrito el 17 de julio de 2007, que contempla un apoyo financiero de hasta US\$ 350,000 para este propósito y fija el mecanismo operativo de las adquisiciones y contrataciones, sujetas a la aprobación de una comisión de trabajo a designar.

Es preciso reconocer que, hasta inicios de 2006, el trabajo fue bastante lento debido fundamentalmente a la decisión de formalizar (mediante decreto supremo) la conformación del grupo y su plan de trabajo. A pesar del decreto, no se percibía una clara voluntad política del gobierno peruano de impulsar el proceso. La insistencia del Banco Mundial y la embajada británica contribuyeron a que la iniciativa no quedara paralizada.

El 12 de mayo de 2006, finalizadas las coordinaciones intersectoriales en el gobierno peruano, se publica el Decreto Supremo 027-2006-EM, mediante el cual se aprueba el Plan de Acción para la Implementación de la EITI y se crea la Comisión de Trabajo encargada de ejecutar dicho plan. La comisión se conformó con representantes del MINEM, que ejerce la presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la SNMPE, representantes de empresas mineras y de hidrocarburos, universidades y organizaciones de la sociedad civil de nivel nacional

¹⁰ <http://citiperu.minem.gob.pe>

y regional vinculadas a temas de transparencia y vigilancia ciudadana a las industrias extractivas.

Una de las principales dificultades que enfrentó la Comisión Nacional EITI – Perú fue la definición de los términos de referencia del estudio de conciliación nacional que demanda la implementación. La dificultad se centró en aspectos legales, debido a que SUNAT y MEF, de acuerdo al código tributario, no están facultados para brindar información sobre un impuesto determinado por empresa, con lo cual era imposible realizar el estudio. Otro obstáculo fue la demora por parte de las empresas en manifestar su interés en adherirse a la iniciativa de manera oficial.

Con la designación de un nuevo secretario técnico del grupo, se logró llegar a un acuerdo para dar solución al entrapamiento de los términos de referencia. La solución consistió en que las propias empresas gestionen ante la SUNAT sus respectivas constancias de pago por concepto de impuestos.

De esta forma, el 27 de septiembre de 2007 el Perú fue aceptado como país candidato y tuvo como plazo hasta el 9 de marzo de 2010 para culminar el proceso y lograr el status de país cumplidor.

Luego de lograr el status de país candidato, se realizaron diversas reuniones para la elaboración del plan de acción y el estudio de conciliación. Sin embargo, debido a las dificultades de índole legal, finalmente el 27 de mayo de 2009 se logra suscribir el contrato para la elaboración del Estudio de Conciliación Nacional de la EITI Perú, entre el MINEM y la consultora Ernst & Young (E&Y). Entre los meses de junio y septiembre de 2009 se elaboró el primer Estudio de Conciliación Nacional y se publicó en noviembre de 2009.

La difusión del estudio fue realizada entre los meses de marzo y julio de 2010 en cinco departamentos: Moquegua, Ancash, Loreto, Cusco y Cajamarca. La culminación de la difusión fue realizada el 23 de julio de 2010 en la ciudad de Lima.

Paralelamente, en junio de 2010 la empresa francesa CAC 75 fue seleccionada como validador de la implementación de EITI en el Perú. Luego, en septiembre del mismo año se aprobó el Informe Final de Validación a la Comisión Nacional EITI Perú.

Tras la nueva evaluación del Consejo Internacional de EITI¹¹, el 14 de diciembre de 2010 se designó al Perú con el status temporal de país cercano al cumplimiento o *close to compliant*, que incluyó un plazo adicional de seis meses, vencido el 12 de junio de 2011, para cumplir con las observaciones del secretariado internacional de EITI y poder lograr el status de país cumplidor.

Esta designación como país cercano al cumplimiento causó malestar dentro de la Comisión Nacional EITI – Perú, especialmente en el Estado peruano, que estuvo dispuesto inclusive a abandonar el proceso. En ese momento, la sociedad civil cumplió un papel importante para que el grupo se mantenga y se continúe con el proyecto.

Finalmente, el 15 de febrero de 2012 el Consejo Directivo de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) otorgó al Perú la certificación de país cumplidor.

Como se observa en la línea de tiempo, el proceso de implementación de la iniciativa EITI en el Perú ha sido excesivamente lento en diversas fases. Por ejemplo, desde la solicitud del Perú para participar en la iniciativa hasta la firma de contrato para la elaboración del primer estudio de conciliación transcurrieron cinco años. La difusión del estudio tomó más tiempo del programado, con varios meses de retraso. Situación similar se dio en el proceso de validación ya que recién en la tercera convocatoria pública se logró contratar los servicios de la empresa francesa CAC75.

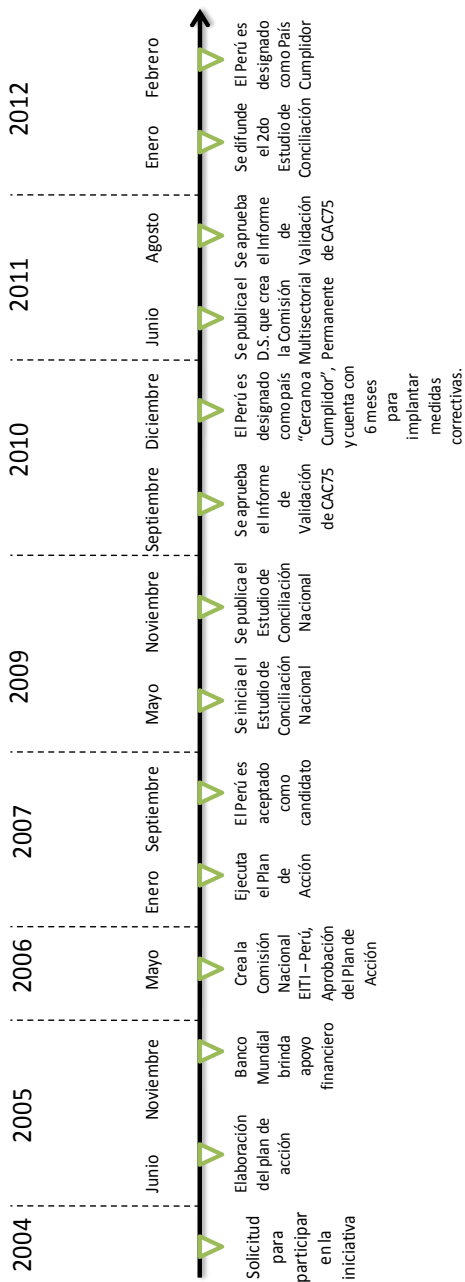
De esta forma, los procesos preliminares a la adopción del Perú como país candidato, la firma del contrato para la elaboración del estudio de conciliación y la contratación pública del validador fueron etapas críticas que han demandado mucho tiempo. Esto explica en gran medida los retrasos y las solicitudes de ampliación de plazos.

Un hecho decisivo fue la promulgación y publicación del Decreto Supremo 028-2011-EM¹² de creación de la Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento y Supervisión de la Transparencia en el empleo de los recursos que obtiene el Estado por el desarrollo de las Industrias Extractivas Minera e Hidrocarburífera, documento que permitió reconocer y formalizar la Comisión Nacional EITI Perú encargada de promover la implementación de la iniciativa en el país.

¹¹ De acuerdo con el Secretariado Internacional de EITI, las fechas de evaluación que el Perú tenía pactadas fueron: 9 de marzo de 2010, que luego se amplió hasta mediados de septiembre de 2010 y por tercera vez se amplió hasta el 12 de junio de 2011.

¹² [<http://spij.minjus.gob.pe/normas/textos/110611T.pdf>]

Línea de tiempo del proceso EITI en el Perú



Elaboración: Cooperación

La promulgación del decreto 028-2011 resultó de vital importancia puesto que la Comisión Nacional EITI – Perú había dejado de existir oficialmente el primero de enero de 2011¹³ y tenía el compromiso de cumplir con las observaciones señaladas por el Secretariado Internacional e impulsar el segundo Estudio de Conciliación Nacional. La creación de la Comisión Multisectorial Permanente otorga un carácter más estable para el cumplimiento del proceso de implementación, seguimiento y supervisión de la transparencia en las industrias extractivas de la minería e hidrocarburos en el país.

El decreto supremo publicado el 11 de junio de 2011, un día antes de la nueva fecha límite otorgada por el Secretariado Internacional de la EITI, crea la:

Comisión Multisectorial Permanente para el Seguimiento y Supervisión de la Transparencia en el empleo de los recursos que obtiene el Estado por el desarrollo de las industrias extractivas minera e hidrocarburífera, encargada de efectuar labores de acopio de información, supervisión, seguimiento y monitoreo permanente de la transparencia y del empleo de los recursos e ingresos fiscales que obtiene el Estado por todo concepto proveniente de las industrias extractivas minera e hidrocarburíferas, así como de las acciones orientadas a la implementación y desarrollo de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en nuestro país.; lo cual, en el plazo inmediato significa la culminación del proceso de validación de esta iniciativa, así como la realización del segundo informe nacional transparencia de las industrias extractivas y la difusión de resultados.

La norma constituyó un paso importante para el cumplimiento de los requisitos necesarios para que el Perú pueda lograr el status de país cumplidor. A la vez, constituye una herramienta útil para hacer que la rendición de cuentas

¹³ La Comisión Nacional EITI – Perú fue creada el 12 de mayo de 2006 mediante Decreto Supremo N° 027-2006-EM. El 4 de junio de 2007, mediante el DS N° 030-2007-EM, se amplió el plazo de vigencia y funcionamiento de la comisión hasta junio de 2008. Posteriormente, el 6 de setiembre de 2008, mediante DS N° 044-2008-EM se volvió a ampliar el plazo hasta 31 de diciembre de 2009. Finalmente, el 20 de abril de 2010, mediante DS. N° 020-2010-EM, se otorgó un nuevo plazo de vigencia y funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 2010.

y la transparencia puedan encaminarse hacia convertirse en práctica regular de las industrias extractivas.

6.2 ¿Dónde estamos?

El Perú logró culminar los cinco grandes pasos que marcan las reglas de implementación de EITI¹⁴: adhesión, preparación, revelación, difusión y validación. Sin embargo, hay recordar que el 14 de diciembre de 2010 el Consejo Internacional EITI decidió que el Perú y otros cinco países (Kazajistán, República Democrática del Congo, Malí, Mauritania y Níger) obtuvieran seis meses adicionales (que vencieron el pasado 12 de junio de 2011) para implantar medidas correctivas. Todos estos países adoptaron el status temporal de cercano a cumplimiento o “cumplimiento con observaciones”¹⁵, hasta la nueva evaluación del Consejo Internacional EITI del 15 de febrero de 2012, donde se designó al Perú y Mauritania como “países cumplidores”.

Para el Consejo EITI, el informe de validación peruano presentado en 2010 no demostró de forma concluyente el cumplimiento de todos los indicadores de validación. Por su parte, la Comisión Nacional EITI Perú mostró su disconformidad con el informe final elaborado por la empresa validadora CAC75. Específicamente, desaprobó la metodología utilizada para realizar la validación de los dieciocho indicadores requeridos. De acuerdo con las normas de validación publicadas por EITI durante 2009, el objetivo principal del proceso es la verificación del cumplimiento o no cumplimiento de los indicadores.

Dicho informe de validación, elaborado por CAC 75 para el Perú, no demostró en forma clara y contundente el cumplimiento de todos los indicadores que exige la validación, que corresponden a preguntas de evaluación con calificación cerrada: cumplimiento o no cumplimiento. La comisión reclamó que muchas de las recomendaciones señaladas por el validador se basaron en su desconocimiento de la legislación peruana, por lo que la metodología no cumplió el objetivo de la validación. El uso de “semáforos” con tres colores (categorías) no permitía concluir el cumplimiento o no cumplimiento de los indicadores, razón por la cual no resultó una metodología idónea.

¹⁴ Definidos por las “Normas de la EITI con la Guía de Validación”, versión 20 de abril de 2009.

¹⁵ EITI (2010) "The EITI Board decides EITI status of eight countries". [<http://eiti.org/news-events/eiti-board-decides-eiti-status-eight-countries>]

En el Informe Final de Validación del Perú, la verificación de los indicadores se realizó con tres colores (verde, naranja y rojo) para señalar si se habían cumplido (verde o naranja) o no se habían cumplido (rojo), como se observa a continuación:

PERÚ: CUADRO DE VALIDACIÓN FINAL

EL CUADRO DE VALIDACIÓN			
Implantación de la EITI			
INSCRIPCIÓN	PREPARACIÓN	PUBLICACIÓN	DIVULGACIÓN
<p>1. ¿El gobierno ha emitido una declaración pública e inequívoca de su intención de aplicar la EITI?</p> <p> Recomendación n°1</p>	<p>5. ¿El gobierno ha establecido un comité de multiparticipes para supervisar la aplicación de la EITI?</p> <p> Recomendación n°5</p>	<p>10. ¿Está satisfecho el comité de multiparticipes con el organismo nombrado para conciliar cifras?</p> <p> Recomendación n°8</p>	<p>14. ¿Se han publicado todos los pagos sustanciales por petróleo, gas y minería de las empresas al gobierno ("pagos") a la organización contratada para conciliar cifras y presentar el informe de la EITI?</p> <p> Recomendación n°9</p>
<p>2. ¿Se ha comprometido el gobierno a trabajar con la sociedad civil y las empresas en la aplicación de la EITI?</p> <p></p>	<p>6. ¿Se ha implicado a la sociedad civil en proceso?</p> <p></p>	<p>11. ¿Se ha asegurado el gobierno de que todas las empresas transmitan información?</p> <p></p>	<p>15. ¿Se han publicado todos los ingresos sustanciales por petróleo, gas y minería recibidos por el gobierno ("Ingresos") a la organización contratada para conciliar cifras y presentar el informe de la EITI?</p> <p> Recomendación n°9</p>
<p>3. ¿El gobierno ha nombrado a un alto dirigente para liderar la aplicación de la EITI?</p> <p></p>	<p>7. ¿Se han implicado a las empresas en proceso?</p> <p> Recomendación n°7</p>	<p>12. ¿Se ha asegurado el gobierno de que los informes de empresa estén basados en cuentas auditadas?</p> <p> Recomendaciones n°10 y n°13</p>	<p>16. ¿Está satisfecho el grupo de multiparticipes con el trabajo de conciliación de cifras realizado por la organización contratada para este fin?</p> <p></p>
<p>4. ¿Se ha publicado y divulgado ampliamente un Plan de Trabajo con sus respectivos cálculos, que incluye objetivos mensurables, un calendario para la aplicación, y una evaluación de las restricciones de capacidad (gobierno, sector privado y sociedad civil)?</p> <p> Recomendaciones n°2, n°3 y n°4</p>	<p>8. ¿Ha eliminado el gobierno cualquier obstáculo para la aplicación de la EITI?</p> <p> Recomendación n°6</p>	<p>13. ¿Se ha asegurado el gobierno de que sus informes estén basados en cuentas auditadas?</p> <p> Recomendación n°14</p>	<p>17. ¿Ha identificado el informe de la EITI discrepancias y ha hecho Recomendaciones sobre tomar las medidas que se deben adoptar al respecto?</p> <p></p>
	<p>9. ¿Se han aprobado plantillas para el informe?</p> <p> Recomendaciones n°7, n°8 y n°9</p>		<p>18. ¿El informe de la EITI se ha puesto a publicado de manera: - accesible para el público - extenso - comprensible?</p> <p> Recomendación n°11</p>

Fuente: CAC 75 2010

El informe final elaborado por CAC 75 indica: “consideramos que los progresos realizados por la EITI son innegables y suficientes para recomendar que la República del Perú sea declarada país cumplidor”.

No obstante, para la Comisión Nacional EITI – Perú, el informe de validación no logró demostrar en forma contundente el cumplimiento de todos los indicadores y el uso de tres colores no ayudó a mostrarlo fehacientemente.

Particularmente se cuestionó la indicación de color naranja para los indicadores 12 y 13, correspondientes a la auditoría de las declaraciones de pagos de las empresas según normas internacionales. La legislación peruana impone a las empresas mineras, petroleras y gasíferas la obligatoriedad de certificar anualmente sus balances, pero no existe una auditoría a los formularios de declaración. La SUNAT hace una auditoría ex–post.

En la misma línea, los indicadores 14 y 15 referidos a la verificación de la conciliación de ingresos y pagos vía declaración de montos anuales de impuestos y declaración de pagos, también fueron evaluados con el color naranja. Al respecto, el uso de la declaración de los montos anuales de impuestos fue una herramienta que utilizó la empresa que elaboró el estudio de conciliación, que finalmente recomendó para próximos estudios hacer uso de la declaración de pagos sin que ello implique la falta de credibilidad de la información.

La Comisión Nacional EITI – Perú consideró que la evaluación con el color naranja para los indicadores 12, 13, 14 y no fue justificada y las recomendaciones del validador no lograron explicar con claridad la legislación nacional del Perú. Al parecer, el Consejo Internacional EITI no logró comprender con exactitud las particularidades del caso peruano.

La comisión envió dos comunicaciones dirigidas al Secretariado Internacional, a fin de aclarar su situación y solicitar mayores detalles de la designación de país *close to compliant*. También fueron de gran utilidad las reuniones presenciales de la Comisión Nacional EITI – Perú y representantes del Secretariado Internacional durante la 5ta Conferencia Global EITI en París, donde se aclararon algunos de los requerimientos solicitados al Perú que ya fueron presentados en fecha límite el pasado 12 de junio de 2011.

Las medidas correctivas que el Perú debió explicar hasta el 12 de junio de 2011 fueron:

1. La Comisión Nacional debe definir los criterios de “materialidad” de pagos e ingresos a ser incluidos en el Segundo Estudio de Conciliación Nacional (2008- 2010).
2. La Comisión Nacional debe definir la cobertura de pagos e ingresos a ser incluidos en el Segundo Estudio de Conciliación Nacional 2008 – 2010 y aclarar los impuestos regionales y municipales, las contribuciones de seguridad social y la contribución voluntaria.
3. El gobierno debe ampliar la cobertura de empresas participantes en un próximo Estudio de Conciliación Nacional e incorporar los flujos de pagos de las empresas que no participan en EITI.

Finalmente en el año 2012, luego de la publicación del Segundo Estudio de Conciliación Nacional 2008-2010 realizada en enero, el 15 de febrero el Consejo Directivo de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) otorgó al Perú la certificación de país cumplidor.

6.3 Primer Estudio de Conciliación Nacional 2004 – 2007

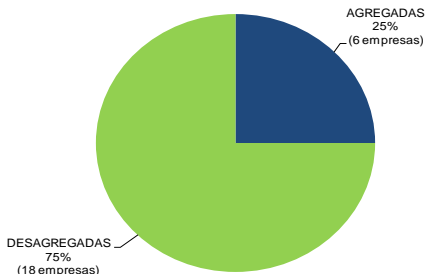
El primer Estudio de Conciliación Nacional 2004 – 2007 constituyó el primer producto del proceso de implementación de EITI en el Perú. Aunque la puesta en marcha del estudio experimentó serios retrasos, ha significado el primer referente en materia de publicación de ingresos y pagos generados en las actividades de minería e hidrocarburos en el país. El Perú demoró alrededor de cinco años desde la solicitud de participación en la iniciativa hasta la firma del contrato para el estudio de conciliación (Consiglieri y Gamonal 2009).

La base de empresas sobre la cual se realizó el estudio resultó ser menor a la esperada, lo que limitó su alcance. De un total de sesenta y siete empresas invitadas a adherirse, sólo treinta y tres respondieron al llamado (49.3%). No obstante, solo veinte de ellas decidieron tener una actitud totalmente transparente de “desagregación”¹⁶ de los pagos realizados (60.6%).

¹⁶ Refiere a la publicación de los pagos realizados según empresas.

En el sector minero, de las cuarenta y ocho empresas que fueron invitadas a adherirse a EITI sólo concurrieron veinticuatro (50%). Pero tan sólo dieciocho empresas mineras lo hicieron en forma “desagregada” (75%), mientras que las restantes seis prefirieron limitarse a una “agregación”¹⁷, posición menos abierta y transparente, muy distante a los reales objetivos de la iniciativa.

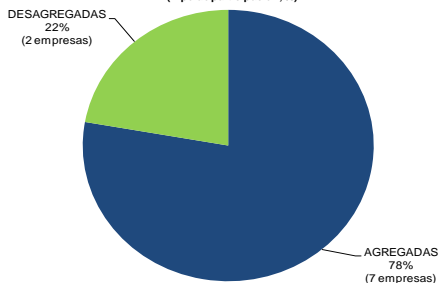
SECTOR MINERO: EMPRESAS QUE PARTICIPARON DE LA INICIATIVA EITI
(Tipo de participación, %)



Elaboración: CooperAcción

En el sector hidrocarburos, la situación resultó menos alentadora. De las diecinueve empresas que fueron invitadas a adherirse a EITI, sólo nueve respondieron al llamado (47.4%). Únicamente dos de ellas tuvieron una actitud totalmente transparente de “desagregación” de los pagos realizados. Mientras que las restantes prefirieron una postura de “agregación”, tal como se observa en el gráfico siguiente:

SECTOR HIDROCARBUROS: EMPRESAS QUE PARTICIPARON DE LA INICIATIVA EITI
(Tipo de participación, %)



Elaboración: CooperAcción

¹⁷ Refiere a la publicación de los pagos según sub-sector.

Pese al reducido número de empresas del sector extractivo participantes de la iniciativa, en términos de producción resultan ser representativas del sector minero e hidrocarburífero durante el periodo de estudio 2004 – 2007.

Las empresas mineras incluidas en el estudio explican el 100% de la producción de molibdeno, el 100% de la producción de estaño, el 95% de la producción de cobre, el 70% de la producción de oro, el 53% de la producción de zinc, el 54% de la producción de plata y el 39% de la producción de plomo. En cuanto a la producción nacional de hidrocarburos líquidos y gas natural, las empresas que forman parte del estudio explican el 72% y 40% respectivamente.

Otra debilidad del Primer Estudio de Conciliación Nacional EITI – Perú es que el periodo del que se revelan los pagos de las empresas y los ingresos del gobierno contiene información desactualizada (2004 – 2007). Si el estudio de conciliación pierde vigencia, reduce su utilidad como insumo para la toma de decisiones o el reclamo ciudadano por el uso responsable de los recursos.

6.4 El estudio piloto: Conciliación Regional de Cajamarca

La iniciativa EITI en el Perú llevó a cabo un estudio piloto a nivel regional en el departamento de Cajamarca, que fue más allá de conciliar los flujos de pagos e ingresos provenientes de la actividad extractiva e incluyó el uso de los recursos transferidos al gobierno regional.

El “Estudio de Conciliación Regional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas” tuvo por objetivo la revisión, verificación y esclarecimiento independiente, confiable y sistemático de los recursos económicos:

1. Pagados al Estado peruano por las empresas mineras participantes.
2. Recibidos por el gobierno nacional de las empresas mineras participantes.
3. Transferidos por el gobierno nacional a las entidades participantes del departamento de Cajamarca.
4. Recibidos por las entidades participantes.
5. Su uso y destino final.

Además incluyó:

6. Análisis complementario sobre pagos, ingresos, distribución y gastos.
7. Recojo de información referente a la opinión pública local sobre la gestión de las entidades participantes.

La experiencia piloto en Cajamarca es un ejemplo de lo que se denomina EITI Plus, que logró conciliar y dar a conocer las cifras reportadas y pagadas por las empresas, lo recibido por los gobiernos locales y el destino de dichos fondos, aportando sustancialmente a la vigilancia ciudadana.

Del estudio participó voluntariamente Minera Yanacocha. Como entidades receptoras y ejecutoras participaron el Gobierno Regional de Cajamarca, las municipalidades provinciales de Cajamarca y Hualgayoc, Bambamarca, la Universidad Nacional de Cajamarca y las municipalidades distritales de Jesús, Baños del Inca y La Encañada.

En el proceso de conciliación de cifras, tanto el periodo de estudio (2004-2007) como los flujos conciliados fueron los mismos que el primer Estudio de Conciliación Nacional. Cabe precisar que las diferencias de los montos de canon minero, regalías mineras y derechos de vigencia transferidas por el gobierno central versus las recibidas por los gobiernos regionales y locales, son mínimas y se sustentan en la falta de documentación e información con que contaron las entidades participantes.

Se pudo comprobar que para el periodo 2004-2007, el gobierno nacional transfirió S/. 820, 828,054 a las entidades participantes. Estas informaron que recibieron un total de S/. 779, 561,466 de los que gastaron S/. 659, 905,846. Por lo tanto, el índice promedio de la eficacia en la ejecución del gasto fue del 84.65%.

En el estudio se demostró que las entidades participantes no cuentan con mecanismos adecuados de transferencia que permitan preservar la documentación e información de tipo económico que manejan. Tampoco tienen un sistema estandarizado de manejo de la documentación y archivo de la información de ingresos y gastos realizados con recursos provenientes de la minería. A ello se suma que los gobiernos subnacionales no efectúan procesos adecuados y sistemáticos de conciliación de los recursos recibidos con los recursos que les son transferidos, ni la verificación de los recursos que reciben con aquellos que les corresponde recibir según las normas vigentes.

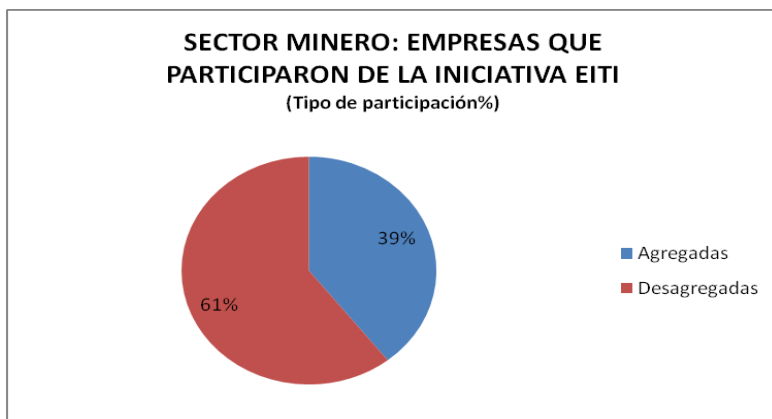
El estudio de percepción de la opinión pública local muestra que el 61% de la población encuestada sabe que sus localidades reciben recursos de la minería, el 58.5% de la población no reconoce la ejecución de obras con dichos recursos y el 67% califica entre regular y mala la gestión de los recursos provenientes de la minería que realizan las entidades municipales y regionales.

Finalmente, el estudio señala que la población considera importante y necesario que los gobiernos locales difundan adecuadamente la información sobre los importes recibidos, el uso de los recursos y las obras realizadas.

6.5 Segundo Estudio de Conciliación Nacional 2008-2010

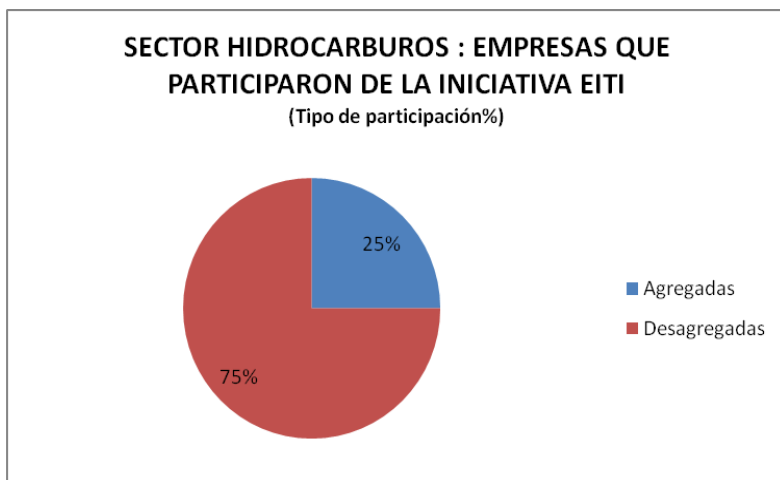
El segundo Estudio de Conciliación Nacional 2008-2010 tuvo como objetivo, al igual que el primero, efectuar una revisión y análisis independiente entre los pagos tributarios y no tributarios de las industrias extractivas y los consiguientes ingresos recaudados por los diferentes niveles de gobierno. En el segundo estudio participaron 51 empresas, dieciocho más que en el primer estudio. De ellas, dieciocho fueron del subsector hidrocarburos (nueve más que en el primer estudio) y 33 del subsector minería (nueve más que en el primer estudio).

De las dieciocho empresas del subsector hidrocarburos, trece presentaron su información en forma agregada (es decir como parte de un grupo) y tan solo cinco de forma desagregada. De las 33 compañías mineras, trece presentaron la información de sus pagos de forma agregada y veinte desagregada. Si comparamos dichas cifras con el primer estudio, el porcentaje de empresas que presentan su información de forma desagregada disminuyó de 75% a 61%.



Elaboración: CooperAcción

Si realizamos la misma comparación en el subsector hidrocarburos, el porcentaje de empresas que presentan su información de forma desagregada disminuyó del 78% al 28%.



Elaboración: CooperAcción

Respecto al porcentaje de participación del valor de la producción de las empresas mineras en 2008 fue 86.94%, en 2009 fue 84.41% y en 2010 83.42%.

En lo que concierne a las empresas del subsector hidrocarburos, en 2008 el porcentaje fue de 88.06%, en 2009 de 89.73% y en 2010 de 90.33%. Se alcanzaron entonces los niveles de materialidad respecto de los volúmenes de producción nacional por subsector propuestos en los términos de referencia, vale decir, más del 75% en el subsector minero y 85% en el subsector hidrocarburífero. Asimismo, se logró la participación de la totalidad de las compañías cuya producción supera el 2% de participación en los volúmenes de producción nacional del subsector minero y petrolero y 1% del subsector gasífero.

VII. FUTUROS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE EITI EN EL PERÚ

La implementación de la iniciativa EITI en el Perú ha tomado más tiempo de lo esperado. Generó un Primer Estudio de Conciliación Nacional con valiosa información pero de poca utilidad porque su publicación demoró tanto que los datos quedaron desactualizados: el estudio comprendía los periodos 2004-2007, fue publicado en noviembre de 2009 y difundido a partir de marzo de 2010. Luego, en 2012 se publicó el Segundo Estudio de Conciliación Nacional 2008-2010.

La aplicación de la iniciativa EITI en el Perú debe ser vista como un proceso y punto de partida, más que como un fin o producto en sí misma. Recordemos que EITI busca promover y mejorar la transparencia en los países adheridos a ella y que los ciudadanos tengan un mayor acceso a información que normalmente es difícil de conseguir. Esta información es también de utilidad para las autoridades locales al momento de planificar el uso de los recursos y su rendición.

El Perú debería institucionalizar la iniciativa EITI mediante políticas de Estado que garanticen su cumplimiento y busquen ampliarla a otros sectores extractivos. Respecto a este punto, se ha presentado un proyecto de ley para convertir a EITI en una política de Estado. Esta ley implica la obligatoriedad de la adscripción de las empresas extractivas y la presentación desagregada de sus pagos, incluye los contratos de concesiones y abarca también el uso de los recursos. Debe promoverse la discusión y aprobación de este proyecto de ley y su reglamento respectivo, que instituya el cumplimiento regular de la iniciativa.

Mientras los niveles de conflictividad vinculados a la minería e hidrocarburos se mantienen altos, es preciso incorporar variables en la implementación de la iniciativa que generen información adicional demandada por múltiples actores sociales: los contratos firmados por el Estado con las empresas, el proceso de su escritura y redacción final, el otorgamiento y asignación de concesiones mineras y petroleras.

Otro reto es poder implementar la iniciativa a nivel subnacional, teniendo como referente el plan piloto de EITI aplicado en el departamento de Cajamarca. En este sentido, un informe de conciliación a nivel nacional es

necesario, pero también lo es promover la elaboración y difusión de estudios a nivel regional que concilien los fondos pagados por las empresas extractivas con los montos recibidos por el gobierno y, todavía más allá, informar en detalle el destino final de dichos fondos.

7.1. De EITI básica a *EITI Plus*

Actualmente existe mucha suspicacia social alrededor de los ingresos que generan las industrias extractivas. Hay quienes afirman que las ganancias de mineras, petroleras y gasíferas son extraordinariamente mayores a las declaradas y, por el contrario, quienes señalan que son similares a las de otros sectores de la economía.

Además de un problema de comunicación, los conflictos vinculados al sector extractivo se sustentan en gran medida en percepciones que no necesariamente reflejan la realidad. Por ejemplo, se percibe que las empresas reportan ganancias sustancialmente altas en comparación al aporte que realizan a las localidades de donde extraen los recursos.

El caso peruano no es la excepción, por lo que es común escuchar interrogantes y cuestionamientos respecto a los ingresos generados por las actividades extractivas. ¿El canon y las regalías se basan en un cálculo real del volumen extraído? ¿Qué empresas tienen contratos de estabilidad tributaria y cómo impactan esos contratos en el pago de tributos? ¿Cómo son utilizados los recursos provenientes de la actividad minera e hidrocarburiífera?

Considerando las nuevas normas EITI recientemente aprobadas por el Secretariado Internacional, es necesario implementar gradualmente la EITI Plus en el Perú.

7.2. *EITI Plus*

Consiste en un examen que va más allá de la conciliación. Puede consistir en una auditoría de los pagos subyacentes, una verificación de la producción física o una revisión de cómo se llevan a cabo los principales procesos en la industria.

EITI Plus busca ampliar considerablemente el alcance de la iniciativa. Si bien todavía no tiene un esquema definido, busca por ejemplo pasar de una conciliación financiera a una auditoría completa, examinar los principales procesos en las industrias extractivas (adjudicación de concesiones, gestión de cartera, contenido local), proceder a una evaluación comparativa de los costos de producción y pasar del análisis de los ingresos al análisis de su distribución (Revenue Watch Institute 2008).

Algunos temas clave del desarrollo de EITI Plus deberían ser:

a) De la conciliación financiera a la auditoría

En nuestro país, la declaración de impuestos se basa en el principio de buena fe plasmado en la declaración jurada y una auditoría ex-post, a diferencia de países como Chile que implementan una auditoría financiera y contable anterior a la presentación de impuestos.

Por ello, se hace necesario iniciar una auditoría de los pagos de las empresas e ingresos del gobierno antes que el ejercicio de la conciliación, para comprobar que los flujos de ingresos y pagos han sido calculados de manera correcta y que los tributos responden realmente al valor de producción declarado y registrado.

Esta información permitiría saber, por ejemplo, si el monto pagado para adquirir un determinado proyecto, en función al precio pactado y las utilidades generadas, es justo o fue vendido a un precio menor al de mercado.

b) Las auditorías físicas

Los ingresos y los impuestos pagados por las empresas normalmente están directamente vinculados a la cantidad o volumen extraído, el canon está vinculado al impuesto a la renta y las regalías al volumen de ventas brutas de mineral.

Es necesario comprobar que los volúmenes y cifras declaradas son correctas, es decir: si las reservas y potencial de un yacimiento están en relación a los volúmenes extraídos, o si el precio pagado por sus reservas corresponde con el reportado al explotarlo.

La manera de verificar estos datos es a través de una auditoría física independiente, donde se puede conocer si las cifras del gobierno y las empresas coinciden o explicar si hubiera diferencias.

c) Conflictos socioambientales

Más que la explotación misma, es necesario evaluar los procesos vinculados a ella que explican en gran medida el surgimiento de conflictos socioambientales.

- ¿Cuál es el proceso de adjudicación de concesiones mineras y petroleras? ¿Qué nivel de participación o conocimiento tienen los propietarios de los terrenos donde se ubican estos recursos?
- Frente a la necesidad de llegar a un acuerdo o entendimiento entre los propietarios superficiales y los titulares de las concesiones para llevar adelante un proyecto, ¿cuáles son los acuerdos y precios pactados por alquiler, venta u otro acuerdo?
- ¿Cómo se fijan los precios de comercialización de las materias primas en nuestro país? ¿Qué porcentaje de materias primas se comercializan en nuestro país? ¿Cómo se les agrega valor?
- ¿Cuál es el nivel de empleo directo e indirecto en las industrias extractivas? ¿Cuáles son los impactos sociales y ambientales? ¿Cómo son atendidos estos impactos? ¿A qué costo?

d) De la conciliación a la distribución

Si bien existe un plan piloto en el departamento de Cajamarca, es necesario que esta práctica se extienda de manera gradual a todas las regiones donde se explotan recursos naturales. Debe incluir la conciliación de cifras y dar a conocer cómo han sido distribuidos los fondos a fin de medir su aporte al desarrollo local.

Se pueden agregar otros aportes como programas de responsabilidad de las empresas, financiamiento de proyectos o donaciones, detallando destinatarios, fondos, actividades y productos.

VIII. RECOMENDACIONES: EL RUMBO A SEGUIR

Es preciso recapitular las recomendaciones señaladas por el conciliador Ernst & Young en el primer Estudio de Conciliación Nacional 2004-2007 y por el validador CAC 75 en su informe de validación. En ambas recomendaciones se evidencian los aciertos y limitaciones del primer esfuerzo por implementar la iniciativa EITI en el Perú. Finalmente, planteamos las conclusiones y recomendaciones de este informe de trabajo.

Recomendaciones del Estudio de Conciliación Nacional 2004-2007 realizado por Ernst & Young:

- Obtener copia de las declaraciones juradas por cada uno de los pagos realizados de las compañías adheridas al estudio, a fin de contar con esa información desde el inicio del proceso de conciliación.
- Realizar las coordinaciones necesarias entre MEF y SUNAT, para que SUNAT proporcione directamente la información relacionada a la recaudación de las regalías mineras, considerando que es la entidad encargada de recaudar ese concepto aún cuando el MEF es el responsable de la recaudación y administración de las regalías mineras.
- Coordinar con la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF para que la información de los recursos distribuidos a nivel central, regional y local sea determinada por esta entidad, ya que es el ente encargado de fijar los importes a ser distribuidos por área geográfica a nivel nacional.
- Coordinar con INGEMMET para que realice un mejor control de los denuncios mineros, transferencias internas, subarriendos y cesiones, entre otros conceptos, entre las compañías que tienen la titularidad de los denuncios y aquellas que realmente se benefician de ellos, ya que facilitaría el proceso de conciliación de los derechos de vigencia reduciendo las diferencias al mínimo.
- Coordinar con las instituciones públicas que participan del estudio para que en futuras investigaciones se respete el uso de los formatos preestablecidos por el conciliador para la declaración de los montos recaudados, con la finalidad de agilizar el proceso y uniformar la información.
- Considerar como parte de futuros estudios de conciliación la revisión

de la utilización de los fondos distribuidos a cada localidad, de acuerdo con lo estipulado por las normas vigentes.

- Promover entre las compañías extractivas del país la presentación desagregada de la información de los pagos que realizan por los conceptos incluidos en el estudio, a fin de contribuir con los objetivos de transparencia de EITI.
- Promover una mayor participación de las empresas de hidrocarburos en el estudio, a fin de poder contar con una mayor representatividad del sector.
- Considerar como parte del alcance de futuros estudios la presentación de los volúmenes de producción de cada una de las compañías adheridas.

Recomendaciones del informe de validación realizado por CAC75:

- Reafirmar de manera regular y periódica el compromiso de la administración pública con la iniciativa EITI (indicador 1).
- Velar por la difusión de los planes de trabajo (indicador 4).
- Evaluar las restricciones por falta de capacidad en los planes de trabajo (indicador 4).
- Elaborar un plan de trabajo 2011-2012 (indicador 4).
- Fortalecer los recursos humanos de la secretaría técnica (indicador 5).
- Simplificar el proceso de reclutamiento de consultores (indicador 8).
- Propiciar la inscripción de las principales empresas de las industrias extractivas (indicadores 7 y 9).
- Ampliar el alcance de los flujos conciliados (indicadores 9 y 10).
- Iniciar una reflexión, a nivel de la comisión de trabajo local e internacional, sobre la necesidad conciliar los datos con base a un análisis de flujo de pagos (indicadores 9, 14 y 15).
- Obtener formularios de declaración certificados para las futuras conciliaciones (indicador 12).
- Conciliar y publicar regularmente los datos (indicador 18).
- Limitar el número de sitios en Internet de la Iniciativa (indicador 20).

Recomendaciones del Estudio de Conciliación Nacional 2008-2010 realizado por Ernst & Young:

- Que INGEMMET considere implementar un control de seguimiento y cruce de información con la Dirección General de Minería del MEF sobre la titularidad de los denuncios mineros para la gestión de los derechos de vigencia.
- Con el fin de uniformizar la información requerida, que la comisión de trabajo EITI comprometa a las instituciones públicas al uso de las herramientas proporcionadas por el conciliador para desarrollar una tarea más eficiente en futuros estudios.
- Que la comisión de trabajo evalúe adecuadamente los porcentajes de materialidad a alcanzar en el estudio a fin de orientar sus recursos y esfuerzos a la adhesión, en primer lugar, de las compañías representativas que permitan alcanzar los niveles de materialidad esperados, así como fortalecer su compromiso para el logro de los objetivos antes del inicio del proceso de conciliación.
- Que la comisión de trabajo difunda y canalice la información al personal clave dentro de las compañías (gerente legal o de asuntos regulatorios, gerente financiero, contador general y jefe de impuestos), a fin de que brinden apropiadamente la información requerida por el estudio de conciliación.
- Que la comisión promueva la exposición de manera detallada (desagregada) por compañía, de las cifras correspondientes a los pagos realizados por los conceptos relacionados con el objeto del estudio.
- Además de los montos valorizados, considerar los volúmenes de los recursos que los generan en futuros estudios de conciliación, para cubrir mejor los requerimientos de la iniciativa y que estén alineados con las prácticas EITI en países que ya son miembros.
- La implementación de la iniciativa en el Perú ha tomado más tiempo del esperado debido principalmente a la falta de voluntad política y

liderazgo por parte del Estado. Se requiere un mayor compromiso de parte del Estado para profundizar el proceso.

Conclusiones del presente documento de trabajo:

- La implementación de EITI en el Perú no debe considerarse un fin en sí mismo, sino un proceso gradual y perfectible que busca aportar a una política real de transparencia en el sector extractivo.
- La implementación de la iniciativa ha tomado más tiempo del previsto debido principalmente a la falta de voluntad política y liderazgo del Estado. Se requiere un mayor compromiso de parte del Estado para profundizar el proceso.
- Los actores involucrados en la iniciativa, organizaciones de la sociedad civil, Estado y empresas, han construido un espacio de trabajo dinámico, capaz de abordar temas diversos y lograr acuerdos y consensos en base al diálogo y el respeto por las ideas. La Comisión de Trabajo EITI Perú es un buen ejemplo de que estos tres sectores pueden trabajar de manera conjunta.
- Los próximos estudios de conciliación nacional requieren información actualizada y desagregada para fomentar la transparencia y mejorar la toma de decisiones, principalmente de los actores que se benefician de los fondos provenientes de la explotación de recursos no renovables. Para lograr pasar de la EITI básica a la EITI Plus, los próximos estudios deberán contener información relevante sobre el uso y destino de los recursos generados por las industrias extractivas.
- La iniciativa EITI puede contribuir a prevenir y disminuir los conflictos socioambientales porque estimula el ejercicio del derecho a la información.
- A la luz de los buenos resultados obtenidos en el departamento de Cajamarca, la aplicación e implementación de la iniciativa EITI debe promoverse en otras regiones e involucrar un mayor número de autoridades y actores locales.

- El Decreto Supremo 028-2011-EM, que crea la Comisión Multisectorial Permanente de Trabajo para la Transparencia en las Industrias Extractivas, aunque es un avance sustancial y condición necesaria para la aplicación de la iniciativa en nuestro país, es insuficiente. La iniciativa EITI debe ser una política de Estado debidamente sustentada por una ley acorde con la actual política de transparencia en la gestión pública.
- Es necesario que el Consejo Internacional EITI tenga una mayor relación e involucramiento con la aplicación de la iniciativa, facilitando procesos y adecuándolos a la realidad de cada país.
- Las nuevas normas EITI podrían instaurar una mayor rigurosidad en la implementación para los países que ya forman parte de la iniciativa. Sin embargo deberían adecuarse y corregirse a la realidad de cada país, considerando las limitaciones observadas durante su aplicación en diversas partes del mundo.

Recomendaciones del presente documento de trabajo:

- Impulsar la iniciativa EITI para que se convierta en política de Estado y que la transparencia en las industrias extractivas sea una práctica institucionalizada en el Perú.
- Promover que toda la información contenida en los estudios de conciliación nacional sea presentada de manera desagregada, periódica e incluya la mayor cantidad posible de empresas que operan en el sector.
- Promover estudios de conciliación nacional que incluyan, además de los pagos e ingresos, el uso y destino de los recursos generados con el fin de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.
- Para continuar con la experiencia piloto implementada en Cajamarca, es preciso promover la inclusión y participación de la sociedad civil y autoridades locales y regionales en la iniciativa. Hay que promover un segundo estudio que recoja las recomendaciones del primero,

buscando validar la experiencia y encauzarla como un proceso permanente.

- Enumerar y evaluar información relevante que mejore la calidad y cantidad de los próximos estudios de conciliación nacional, como los contratos e información sobre el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, entre otros. Para el caso específico de los contratos, es necesario que la ciudadanía conozca y tenga fácil acceso a las condiciones, acuerdos y procesos de negociación entre el Estado y las empresas. Esto incluye conocer las condiciones, plazos y vigencia de los contratos de privatización, concesiones y estabilidad tributaria.
- Construir alianzas que permitan una adecuada difusión y evaluación periódica de los reportes nacionales de conciliación en las regiones, mediante canales de comunicación adecuados.
- Apoyar la conformación de grupos de la sociedad civil en los diversos departamentos, incluyendo Lima, a fin de promover la vigilancia ciudadana, entendida como un ejercicio que permitirá fortalecer la iniciativa EITI.
- Promover la conformación de comisiones regionales EITI y la transferencia de información y habilidades necesarias para su desarrollo.
- Comprometer a las empresas que integran la SNMPE, y a las no agremiadas, a participar de manera regular y desagregada de la iniciativa EITI.
- Promover la inclusión de otras industrias extractivas, como los sectores de pesca y forestal. La iniciativa EITI no es excluyente y podría brindar mayor información a las autoridades locales y los ciudadanos para una adecuada evaluación y toma de decisiones, contribuyendo así a una real política de transparencia y acceso a la información.
- Entendiendo la implementación y aplicación de la iniciativa EITI como un proceso de aprendizaje y mejora permanente, es necesario esclarecer y ratificar sus reglas y procedimientos a fin de contar con

procesos de evaluación y seguimiento homogéneos y evitar impases, como los del proceso de validación peruano.

- Apoyar las innovaciones que desde el Perú se puedan sugerir, como un real aporte al proceso de transparencia y gobernabilidad.
- Promover la difusión de los estudios de conciliación de manera amplia, periódica, exhaustiva, comprensible y de fácil acceso al gran público mediante páginas de Internet, programas de radio, publicaciones impresas y otros medios de comunicación masiva.
- Una vez que otros países del continente apliquen la iniciativa, se podría promover la conformación de un consejo consultivo regional que evalúe periódicamente su implementación, recomiende reglas y formule propuestas para mejorar los estudios de conciliación. Este consejo podría realizar análisis comparativos a nivel de política tributaria, aportes por empresas y su situación contractual, entre otras cuestiones de crítica importancia política y económica para la región.

IX. REFERENCIAS

CAC 75 (2010). “Informe de Validación Perú”. Lima.
[http://eitiperu.minem.gob.pe/documentos/Informe_Final_de_Validacion_EITI_Peru.pdf]

Carbajal José Luis (2007). Presentación en la conferencia internacional Transparency in the extractive sector. Berlín.
[http://www.minem.gob.pe/eiti/archivos/Presenta_Alemania.pdf]

Consiglieri Jaime y Gamonal Víctor Manuel (2009). “Un balance de la implementación de la Iniciativa de Transparencia Financiera de las Industrias Extractivas en el Perú”. Lima: CoopeAcción.

Corden Max y Neary Peter (1982). "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy", en *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 92(368), 825-48. Londres.

EITI (2005). “Manual de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas”.
[http://eitiperu.minem.gob.pe/documentos/Manual_EITI.pdf]

EITI (2009), “Normas de la EITI con la Guía de Validación. Versión 20 de abril 2009”. Noruega: Secretaría Internacional EITI. [<http://eiti.org>]

EITI (2009). “Reglas”. Nueva York: Revenue Watch Institute.
[<http://eiti.org/>]

EITI (2010). "The EITI Board decides EITI status of eight countries". Noruega: Secretaría Internacional EITI. [<http://eiti.org/news-events/eiti-board-decides-eiti-status-eight-countries>]

EITI (2011). “Rules 2011”. Nueva York: Revenue Watch Institute.
[<http://eiti.org/document/rules>]

EITI (2011). “EITI Rules, 2011 Edition. Including the Validation Guide”.
Febrero 2011.
[http://eiti.org/files/EITI_Rules_Validations_April2011.pdf]

Ernst & Young (2009). "Estudio de Conciliación Nacional". Lima: EITI. [http://eitiperu.minem.gob.pe/index.php?id=20]

Ferrufino Goitia, Rubén (2007). *La maldición de los recursos naturales. Enfoques, teorías y opciones*. La Paz: Fundación Milenio.

Mehlum Halvor, Moene Karl y Torvik Ragnar (2005). "Cursed by resources or institutions?" en *Working Paper Series 5705*. Oslo: Norwegian University of Science and Technology. [http://www.svt.ntnu.no/iso/WP/2005/10worldeconomy7.pdf]

Revenue Watch Institute (2008). "Iluminando las profundidades de las industrias extractivas – Guía para la sociedad civil sobre los ingresos de las industrias extractivas y la EITI". Nueva York: Revenue Watch Institute.

Sachs Jeffrey y Warner Andrew (1997). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press. [http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf]

COOPERACCION

15
años



de Acción Solidaria para el Desarrollo

