

Los Compromisos sobre recursos naturales del Perú ante la AGA a la sombra de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas

Julia Puplesyte y Aída Gamboa

El Grupo de Trabajo de Apertura en los Recursos Naturales de la AGA está copresidido por el Natural Resource Governance Institute y el World Resources Institute. Encargó tres estudios de caso para identificar oportunidades y retos en la implementación de los compromisos acerca de los recursos naturales y documentar cómo los grupos de la sociedad civil participan en el desarrollo de estos compromisos en diferentes contextos. Este estudio de caso se enfoca en Perú.

INTRODUCCIÓN

Perú se hizo miembro oficial de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2012 y hasta el momento ha publicado dos Planes Nacionales de Acción (PNA): PNA 2012–2014 y PNA 2015–2016. El tercer PNA de Perú que cubre el período 2017–2019 está actualmente en fase de desarrollo y debe estar terminado para fines de octubre de 2017.

La Tabla 1 resume los tres compromisos relacionados con recursos naturales contenidos en los PNA 2012–2014 y PNA 2015–2016.

Como se muestra en la Tabla 1, dos de los tres compromisos relativos a los recursos naturales se relacionan con la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) (1.k y 6), una iniciativa internacional que establece un estándar global para el manejo de recursos naturales abierto y con rendición de cuentas. El gobierno ha informado que estos tres compromisos han sido finalizados. El único otro compromiso, respecto a los recursos naturales, se refiere al acceso a la información ambiental (1.j), pero nunca fue traducido en actividades específicas y no cuenta con indicadores para medir su implementación.

Tabla 1. Resumen de los compromisos del Perú en materia de recursos naturales y su estado oficial de avance

Fecha	No.	Compromiso	Estado de avance
PNA 2012–2014	1.j	Mejorar el acceso a información ambiental: Mejorar los mecanismos para acceder a información ambiental, con énfasis en las industrias extractivas.	No evaluado
	1.k	Fortalecer la comisión de la EITI: Consolidar la EITI, aumentar la representación, garantizar el desarrollo de estudios de conciliación y evaluar la implementación en las regiones con industrias extractivas.	No evaluado en su periodo final, pero se considera finalizado*
PNA 2015–2016	6	Implementar comisiones EITI en tres gobiernos regionales: Establecer criterios de transparencia sobre el uso de los ingresos recibidos por los gobiernos regionales provenientes de las empresas extractivas (minería e hidrocarburos), para impulsar el desarrollo de sus regiones.	Finalizado*

*Sin embargo, este análisis cuestiona el efectivo nivel de avance de estos compromisos.

BARRERAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Aunque la implementación de los compromisos AGA sobre recursos naturales es considerada exitosa en general (con dos de los tres compromisos sobre recursos naturales calificados como “finalizados”), existen varias barreras para la implementación.

PROCESOS MULTIACTORES CON FALLAS

La Secretaría de Gestión Pública (SGP), adjunta al presidente del consejo de ministros, tiene la responsabilidad general de desarrollar e implementar los PNA en Perú. En 2013, el gobierno también creó un foro multiactores, la Comisión Multisectorial Permanente, a cargo de monitorear el proceso AGA. De acuerdo con las directrices de cocreación de la AGA, la comisión multisectorial está compuesta por seis representantes del gobierno, tres de la sociedad civil y uno del sector privado (ver Tabla 2). Todos los representantes tienen derecho a votar por las decisiones tomadas. La Defensoría del Pueblo, La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y la Contraloría General participan como observadores.

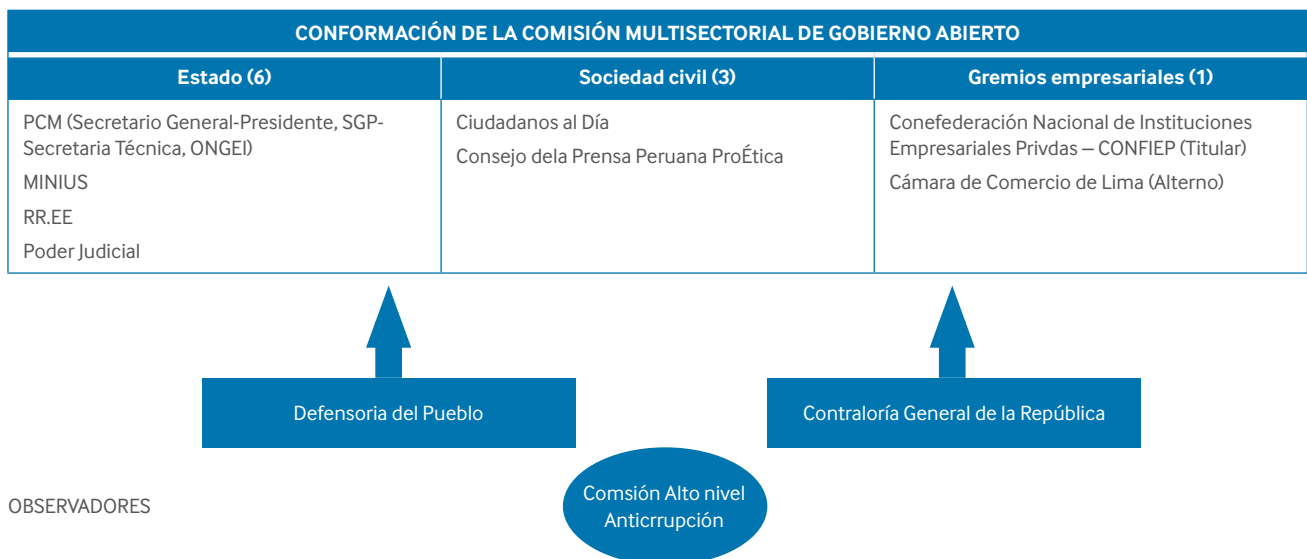
Sin embargo, la comisión multisectorial se encuentra paralizada desde diciembre de 2014 cuando los tres representantes de la sociedad civil renunciaron formalmente al proceso AGA. Esta decisión fue motivada por dos grandes razones. Primero, el

gobierno aprobó una serie de medidas legislativas que limitan la transparencia y el acceso a la información.¹ Segundo, el proceso AGA experimentó un completo estancamiento en 2014 cuando el gobierno se rehusó a aprobar el borrador de PNA 2014-2016, que había sido acordado por los actores de la sociedad civil y apoyado por la Defensoría del Pueblo. Uno de los compromisos prioritarios, contenidos en el borrador de PNA, era la creación de una autoridad independiente sobre transparencia y acceso a la información, que pudiera liderar la política de transparencia del gobierno y ser financieramente independiente con un presupuesto específico asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El gobierno aprobó el PNA el 17 de julio de 2015, sin la participación o validación de la versión final por los actores de la sociedad civil, y sin el compromiso clave de crear la autoridad sobre transparencia y acceso a la información. El sentimiento general de los actores de la sociedad civil fue que el gobierno peruano se apresuró a aprobar un PNA, un tanto improvisado, sin el respaldo de la comisión multisectorial con el fin de cumplir con los requisitos de la OECD para la membresía del Perú. Los actores de la sociedad civil denunciaron públicamente la renuencia del gobierno a tomar medidas significativas en las áreas de transparencia y acceso a la información. Más de 30 organizaciones de la sociedad

Tabla 2. Composición de la comisión multisectorial

Fuente: Informe parcial de autoevaluación 2013



1 En particular, el Decreto Legislativo No. 1129 califica cualquier información relacionada con la seguridad nacional como “secreta”.

civil publicaron un aviso en el diario nacional urgiendo al gobierno a tomar un número de acciones prioritarias para promover el gobierno abierto, asegurar el acceso efectivo a la información y luchar contra la corrupción.² La comisión multisectorial no ha sido reestablecida hasta la fecha.

Cuando se les entrevistó sobre las consecuencias de esta paralización, los funcionarios de la SGP no identificaron problemas inmediatos para la implementación. Resaltaron los compromisos EITI que habían sido finalizados. Aunque esto es cierto, es importante notar que EITI en Perú funciona de manera completamente independiente de la AGA. La no operatividad de la comisión multisectorial no obstaculizó su implementación pero, sin embargo afectó la credibilidad del proceso AGA como un todo. El insuficiente diálogo multiactores impidió que el PNA contenga compromisos de gobierno abierto transformativos. Del mismo modo, el Informe del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) 2012-2014 señaló que los actores de la sociedad civil y el gobierno debían reiniciar su trabajo cooperativo para el desarrollo de un nuevo plan de acción.

El proceso AGA en Perú también sufrió de otras inconsistencias significativas con los requerimientos básicos de la AGA en lo referente a las directivas sobre cocreación. En este contexto, el IRM subrayó la participación pública como insuficientemente inclusiva en ambos PNAs. Hubo insuficiente inclusión de los actores de la sociedad civil en las regiones, de los sindicatos, de la academia y las comunidades indígenas. Además, el gobierno no cumplió con publicar un resumen de las contribuciones públicas y de la sociedad civil con la respuesta del gobierno acerca de cómo estos aportes serían tomados en cuenta. Sin embargo, los representantes de la sociedad civil, entrevistados para este estudio de caso, señalaron que sus contribuciones para los PNAs habían sido tomadas en cuenta.³ En particular, la representante de la sociedad civil Pilar Camero Berríos⁴ especificó que el compromiso respecto al acceso a la información ambiental (1.j) y el compromiso relativo a la comisión nacional EITI (1.k) fueron iniciativas de la sociedad civil.

FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS DEL GOBIERNO

La implementación completa de estos dos compromisos EITI depende de la comisión peruana EITI. No depende de la AGA, pero la coordinación con la SGP es fundamental para asegurar que se alcancen ciertos hitos. De acuerdo con IRM, la coordinación no ocurrió sin embargo, y la comisión EITI ni siquiera apareció como la agencia encargada de la implementación en el PNA 2012-2014. Los funcionarios del gobierno,⁵ entrevistados para este estudio de caso, argumentaron sin embargo que hubo una consistente coordinación entre la SGP y EITI, al menos de manera informal. Esto puede haber ocurrido a través del intercambio de información directamente entre la SGP y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el principal organismo del gobierno para EITI en Perú, pero no existe evidencia que sustente estas afirmaciones.

AUSENCIA DE DEFENSORES DE ALTO NIVEL QUE APOYEN EL PROCESO AGA

De acuerdo con múltiples entrevistas, la AGA no cuenta con el necesario apoyo de alto nivel del gobierno. Esta carencia de respaldo contrasta con la independiente EITI, en la cual existe una considerable voluntad política para promover el proceso de transparencia en las industrias extractivas. El secretario de EITI en Perú, Fernando Castillo Torres, representante de MINEM y punto focal para EITI Perú, ha sido responsable de implementar la EITI durante los últimos ocho años. El también representó al MINEM durante los conflictos socio-ambientales que ocurrieron en proyectos extractivos durante los últimos años. Castillo por lo tanto ha podido construir una sólida relación con actores de la sociedad civil y organizaciones indígenas, así como con las empresas extractivas. El Viceministro de Minería, Guillermo Shinno, también ha estado promoviendo proactivamente la EITI.⁶

La SGP no tiene el mismo nivel de prestigio que el MINEM y los funcionarios del gobierno a cargo del proceso de la AGA han cambiado constantemente.

2 Vea un extracto del aviso en el diario *El Comercio*, 1 de octubre de 2015: http://www.dar.org.pe/archivos/docs/elcomercio_2015-10-01_p17.pdf.
3 Los entrevistados se referían sobre todo al Primer Plan de Acción AGA. Las contribuciones de la sociedad civil en el Segundo Plan Nacional de Acción AGA fueron limitados debido a la paralización de la comisión multisectorial.
4 Pilar Camero Berríos de DAR actuó como representante de la sociedad civil en la comisión EITI Perú. (Creada por Decreto Supremo No. 028-2011-EM). Fue representante alterna para el periodo de febrero de 2013 a diciembre de 2015 y representante principal de enero de 2016 a mayo de 2017.
5 Representantes de la SGP (líder de AGA en Perú) y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM – líder de EITI en Perú).
6 Ver, por ejemplo, el siguiente artículo: "MEM espera que el próximo gobierno continúe con procesos de transparencia en industrias extractivas," *Perú 21*, 28 de junio de 2016: <https://peru21.pe/economia/mem-espera-proximo-gobierno-continue-procesos-transparencia-industrias-extractivas-221903>.

Esto impidió que la SGP desarrolle una relación duradera con los actores de la sociedad civil y el sector privado. El relativo éxito de la AGA en términos de implementación de los compromisos EITI puede ser por lo tanto atribuido en su totalidad al respaldo político de EITI.

CALIDAD INSUFICIENTE DE LOS COMPROMISOS

El PNA 2012-2014 del Perú contenía inicialmente 47 compromisos. Los dos compromisos relativos a los recursos naturales fueron propuestos por organizaciones de la sociedad civil y recibieron su respaldo. Sin embargo, durante nuestras entrevistas, los representantes de la sociedad civil indicaron que en su momento ellos mencionaron sus preocupaciones respecto a la falta de especificidad e indicadores de avances que pudieran ser puestos en acción.

Durante el primer año de la implementación del PNA, muchos compromisos estaban atrasados y probaron haber sido enunciados muy vagamente, al ser insuficientemente alcanzables o medibles. La SGP por lo tanto decidió reducir el número de compromisos a 12 y desarrollar indicadores de avance. La SGP sostuvo 16 reuniones con multiactores para elaborar el nuevo borrador. Diez meses después del inicio del periodo de implementación, se hicieron públicos los nuevos compromisos e indicadores, pero aún no estaban terminados. Esto creó incertidumbre acerca de su implementación, y el nivel de avance del compromiso 1.j en el último periodo del PNA 2012-2014 era “no evaluado”. Aunque se desarrollaron indicadores para el compromiso 1.k, parecían inconsistentes con su objetivo de fortalecer la comisión EITI al punto de que es “reconocida como el punto de referencia institucional de los sectores minero y de hidrocarburos.”⁷ El indicador simplemente media el número de empresas que presentarían información a la comisión nacional EITI y no mencionaba el acceso efectivo y el uso de esta información por parte del público.

El PNA 2015-2016 del Perú contiene solo un compromiso relacionado con recursos naturales, relativo al establecimiento de tres comisiones EITI descentralizadas en las regiones de Moquegua, Piura y Loreto. El IRM consideró que esta era una contribución significativa a la transparencia y rendición de cuentas, ya que incrementaría el diálogo entre las autoridades del gobierno, las empresas y los actores de la sociedad civil

a nivel sub-nacional. También posiblemente reduciría el número de conflictos sociales que aparecen en regiones del Perú debido a la intensa actividad extractiva.

Sin embargo, el indicador para medir el progreso de este compromiso de alto impacto fue una vez más inadecuado. El gobierno peruano categorizó este compromiso como “terminado” en el período final del PNA por la mera aprobación de la legislación que estableció las comisiones EITI en Moquegua, Piura y Loreto. La legislación de hecho ya había sido promulgada antes de la aprobación del segundo PNA. Es también evidente que la legislación no necesariamente garantiza el adecuado funcionamiento de las comisiones subnacionales EITI. Por ejemplo, las comisiones subnacionales EITI en Piura y Moquegua están funcionando, pero la comisión EITI en Loreto no ha estado activa hasta la fecha y su membresía aún no ha sido definida.

Una cuarta comisión EITI en Arequipa ha sido establecida recientemente, y no existen planes para establecer dos comisiones EITI adicionales en los departamentos de Apurímac y Ancash en los próximos dos años. Los participantes de la sociedad civil, entrevistados para este estudio de caso, consideraron a EITI como una importante herramienta de transparencia en las industrias extractivas, pero su éxito no puede ser atribuido a la AGA.

SIN PRESUPUESTO ASIGNADO

La SGP recibe un presupuesto para el desarrollo e implementación *total* del PNA del Perú. Sin embargo, en lo referido a compromisos específicos, depende de cada organismo implementador destinar recursos de su propio presupuesto. En otras palabras, los organismos del gobierno no recibirán fondos adicionales del presupuesto general para la implementación de compromisos. Dado que la mayoría de organismos del gobierno luchan con las restricciones presupuestarias, inevitablemente no existe garantía de que tendrán recursos suficientes para implementar los compromisos AGA.

Además, la SGP enfrenta problemas de coordinación y plazos para determinar su presupuesto para la AGA. Los PNA usualmente duran 24 meses a partir de julio. Sin embargo, el presupuesto general del Perú se aprueba al final de cada año calendario. Esta discordancia hace difícil asignar recursos específicos para la implementación de la AGA.

7 PNA revisado 2012–2014.

Aunque el gobierno peruano no asignó ningún presupuesto para la implementación individual de los compromisos AGA, los compromisos 1.k y 6 pudieron ser implementados utilizando el presupuesto de EITI, ya que cuenta con sus propios recursos de financiamiento incluyendo al Banco Mundial y el gobierno peruano.

LECCIONES APRENDIDAS

La exitosa implementación de los compromisos sobre recursos naturales depende de cómo son desarrollados y elaborados. El proceso de desarrollo en el Perú ha sido difícil. Con la comisión multisectorial inactiva desde diciembre de 2014, y la falta de una consulta abierta por el gobierno durante la redacción de los PNAs, los compromisos sobre recursos naturales carecen de especificidad, ambición y cuantificabilidad, lo que ha afectado la credibilidad de la AGA.

Desde la experiencia peruana con EITI, las alianzas tripartitas entre el sector privado, el gobierno y la sociedad civil pueden ser una herramienta muy efectiva para incrementar la transparencia en el ámbito de los recursos naturales. Dentro del marco de la AGA, es por tanto crucial reestablecer un diálogo permanente multiactores para garantizar la futura implementación de los compromisos AGA.

La falta de coordinación con y de participación directa de la comisión EITI reduce los informes sobre compromisos AGA sobre recursos naturales a un mero procedimiento administrativo sin ninguna importancia real. El avance logrado en los compromisos 1.k y 6 repite el avance alcanzado dentro de la comisión EITI. Dado que la AGA y la EITI funcionan como iniciativas que son totalmente independientes una de la otra, la AGA no tiene influencia en la implementación de estos compromisos, ni puede asumir ningún crédito por el nivel de competencia o ejecución de estos compromisos.

Los compromisos de la AGA sobre recursos naturales hasta ahora han sido insuficientemente transformativos y ambiciosos. Esto puede ser atribuido a la falta de interés gubernamental en la AGA. Con la rotación frecuente de personal en la SGP y la AGA insuficientemente conectada con la sociedad civil y el sector privado, este organismo podría no ser el actor sólido para liderar el proceso AGA. Además de no contar con un organismo líder sólido, la AGA lucha con la falta de recursos. Aunque la SGP recibe fondos del presupuesto general, estos fondos no son usados en la implementación de compromisos individuales. La ausencia de presupuesto adicional para la implementación de la AGA naturalmente hace que los organismos del gobierno tengan menos interés en participar de los ambiciosos y transformativos compromisos de la AGA.

Tablas resumen de compromisos sobre recursos naturales en los PNAs del Perú

Plan Nacional de Acción 2012–2014, Compromiso 1.j	
ESTATUS	NO EVALUADO
Resumen	<p>Mejorar el acceso a información ambiental:</p> <p>Mejorar los mecanismos para acceder a información ambiental, con un énfasis en las industrias extractivas.</p>
Organismos implementadores	Secretaría de Gestión Pública (SGP)
Persona responsable de la implementación	No definido
Fuentes de información sobre lo que se está haciendo para implementar el compromiso	<ul style="list-style-type: none"> • PNA 2012–2014 • Informe de Autoevaluación de septiembre de 2013 • Informe de avance IRM 2012–2013 • Entrevistas realizadas
Presupuesto asignado para la implementación	El gobierno peruano no asignó ningún presupuesto adicional para implementar este compromiso.
Productos y resultados de la implementación	No han sido cuantificados dentro de AGA
Principales inquietudes sobre la implementación	<p>Del gobierno</p> <p>Calidad del compromiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente especificidad del compromiso. • Inexistencia de indicadores de avance. <p>Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se asignaron fondos para la implementación a los organismos implementadores. • La SGP enfrenta dificultades en recibir presupuesto para la "implementación general de la AGA" ya que los plazos de la AGA no coinciden con la aprobación del presupuesto anual peruano.
	<p>De la sociedad civil</p> <p>Incumplimiento con las directivas de cocreación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe línea de tiempo o invitación previa. • La participación pública no es lo suficientemente amplia. • No existe evidencia de cómo los aportes de la sociedad civil han sido tomados en cuenta. <p>Falta de voluntad política para impulsar el proceso.</p> <p>Calidad del compromiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente especificidad del compromiso. • Inexistencia de indicadores de avance. • Presupuesto: No se han asignado fondos para la implementación al organismo implementador.

Plan Nacional de Acción 2012–2014, Compromiso 1.k	
ESTATUS	FINALIZADO
Resumen	Fortalecer la comisión EITI: Consolidar EITI, ampliar la representación, garantizar el desarrollo de estudios de conciliación y evaluar la implementación en regiones con industrias extractivas.
Organismos implementadores	Secretaría de Gestión Pública (SGP)
Persona responsable de la implementación	Fernando Castillo, Director General para el Departamento de Gerencia Social – Ministerio de Energía y Minas y líder de EITI en Perú
Fuentes de información sobre lo que se está haciendo para implementar el compromiso	<ul style="list-style-type: none"> • PNA 2012–2014 • Informa de Auto-evaluación de septiembre de 2013 • Informe de avance IRM 2012–2013 • Entrevistas realizadas
Presupuesto asignado para la implementación	El presupuesto de la comisión EITI es utilizado para la implementación del compromiso. El gobierno peruano no asignó ningún presupuesto adicional para implementar este compromiso.
Productos y resultados de la implementación	No han sido cuantificados dentro de la AGA. Sin embargo, la comisión nacional EITI ha venido ganando importancia independientemente de los Planes Nacionales de Acción de la AGA.
Principales inquietudes sobre la implementación	Del gobierno
	De la sociedad civil
	<p>Calidad del compromiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente especificidad del compromiso. • Inexistencia de indicadores de avance. <p>Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se han asignado fondos para la implementación a los organismos implementadores. • La SGP enfrenta dificultades en recibir presupuesto para la “implementación general de la AGA” ya que los plazos de la AGA no coinciden con la aprobación del presupuesto anual peruano. <p>Mandato: La comisión EITI no ha sido designada como agencia implementadora.</p>
	<p>Incumplimiento con las directivas de cocreación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe línea de tiempo. • La participación pública no es lo suficientemente amplia. • No existe evidencia de cómo los aportes de la sociedad civil han sido tomados en cuenta. <p>Falta de voluntad política para impulsar el proceso.</p> <p>Calidad del compromiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente especificidad del compromiso. • Indicadores de avance inconsistentes respecto del compromiso. <p>Presupuesto: No se han asignado fondos para la implementación al organismo implementador. Sin embargo, este compromiso fue implementado con el presupuesto EITI (completamente independiente de la AGA)</p> <p>Mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La SGP no tiene el mandato de implementación y EITI no ha sido designada como organismo implementador. • No existe coordinación documentada entre la AGA y EITI.

Plan Nacional de Acción 2015–2016, Compromiso 6	
ESTATUS	FINALIZADO
Resumen	<p>Implementar comisiones EITI en tres gobiernos regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios de transparencia en el uso de los fondos recibidos por estos gobiernos provenientes de las empresas extractivas (minería e hidrocarburos). • Fomentar el desarrollo de sus regiones.
Organismos implementadores	Comisión Nacional EITI Perú, asignada al Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
Persona responsable de la implementación	Fernando Castillo, director general del Departamento de Gerencia Social – Ministerio de Energía y Minas y líder de EITI en Perú
Fuentes de información sobre qué se ha hecho para implementar el compromiso	<ul style="list-style-type: none"> • PNA 2015–2016 • Informe de autoevaluación de Septiembre de 2016 • Informe de Avance IRM 2015–2016 • Entrevistas realizadas
Presupuesto asignado para la implementación	El presupuesto de la comisión EITI es utilizado para la implementación de este compromiso. El gobierno peruano no asignó ningún presupuesto adicional para implementar este compromiso.
Productos y resultados de la implementación	<p>Ordenanzas que establecen las comisiones EITI en las regiones de Piura, Moquegua y Loreto.</p> <p>Las comisiones EITI en Piura y Moquegua funcionan adecuadamente con membresía tripartita. Su actividad y avance puede ser verificada en sus páginas web.</p> <p>Sin embargo, la membresía de la comisión EITI en Loreto no se ha definido, y a la fecha la comisión no se ha reunido.</p>
Principales inquietudes sobre la implementación	<p>Del gobierno</p> <p>Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se asignaron fondos para la implementación a los organismos implementadores. • La SGP enfrenta dificultades en recibir presupuesto para la “implementación general de la AGA” ya que los plazos de la AGA no coinciden con la aprobación del presupuesto anual peruano.
	<p>De la sociedad civil</p> <p>Incumplimiento con las directivas de cocreación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La participación pública no es lo suficientemente amplia. • No existe evidencia de cómo los aportes de la sociedad civil han sido tomados en cuenta. <p>Falta de voluntad política para impulsar el proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calidad del compromiso: • Compromiso a realizar acciones ya implementadas antes del periodo del PNA 2015-2016. • Indicadores de avance inconsistentes respecto del compromiso. <p>Presupuesto: No se han asignado fondos para la implementación al organismo implementador. Sin embargo, este compromiso fue implementado con el presupuesto EITI (completamente independiente de la AGA)</p> <p>Mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe coordinación documentada entre AGA y EITI.