



FOTOGRAFÍA: STEFANY QUINTANA

CARLOS MONGE

Investigador asociado de DESCO y
coordinador de Revenue Watch
Institute en América Latina

CLAUDIA VIALE

Asistente de investigación

LEÓN PORTOCARRERO

Asistente de información

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO

LA TRANSPARENCIA FISCAL Y EL PROCESO DE LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

La Iniciativa para la Transparencia en el Sector Extractivo (EITI por sus siglas en inglés), es un acuerdo internacional suscrito por gobiernos, empresas mineras, empresas de hidrocarburos, y redes de sociedad civil para hacer transparentes los pagos que las empresas extractivas hacen a los gobiernos.¹ La idea base es simple: transparentar los pagos que las empresas extractivas hacen a los gobiernos debe disminuir los márgenes posibles de corrupción en el sector y debe permitir que todos los interesados participen de manera informada en los debates sobre política pública.

En muchos países productores —y durante demasiado tiempo— la información sobre cuánto se extraía, cuánto se vendía, a cuánto se vendía, cuánto pagaban las empresas a los gobiernos y qué hacían los gobiernos con esos recursos, era información reservada. Preguntar demasiado al respecto constituía una amenaza para la seguridad nacional y una amenaza para la seguridad personal de quienes hacían esas preguntas.

En estos países, la puesta en práctica del EITI ha significado un importante paso en la lucha contra la corrupción. Nigeria y Azerbaiyán son ejemplo de cómo los reportes EITI (que recogen las declaraciones de pago de las empresas y las declaraciones de ingresos de los Estados) han sido importantes palancas para avanzar en reformas democráticas y empoderar a sociedades civiles que antes encontraban muy difícil avanzar en la lucha anticorrupción en este terreno.² En Mongolia, la elaboración del primer reporte EITI permitió ver discrepancias entre los pagos declarados y los ingresos reportados, lo que derivó en una investigación judicial y penas de cárcel para los funcionarios implicados.³

El Perú se adhirió al EITI en el 2004, y en el 2006 formalizó mediante un decreto supremo la existencia de una Comisión Nacional y de un Plan de Acción.⁴ Desde entonces, se ha trabajado en la elaboración por consenso de los términos de referencia para la contratación de la empresa auditora encargada de preparar el Primer Reporte Nacional EITI Perú. En términos generales, la

1 Véase <www.eitransparency.org>.

2 Véase <<http://www.neiti.org.ng/>>.

3 Véase <<http://eitimongolia.mn/index.php>>.

4 La Comisión de Trabajo fue creada el 12 de mayo de 2006 mediante el decreto supremo 027-2006 EM, modificado el 5 de junio de 2007 por el decreto supremo 030-2007 EM.

Comisión se ha puesto de acuerdo en que interesa transparentar no solamente los pagos que hacen las empresas y los ingresos que el Estado registra, sino también el uso que el Estado da a estos recursos. Por ello, el Plan de Acción del EITI Perú incluye dos pilotos subnacionales (Cajamarca y Cusco), regiones para las que habrá que preparar reportes que informen de los recursos recibidos por los gobiernos regionales y locales por concepto de canon, y del uso que se ha dado a estos.

Sin embargo, en los últimos meses, el debate se ha entrampado en un tema crítico que pone a prueba la voluntad de transparencia de las empresas: el nivel de desagregación de la información que estará contenida en el reporte público. Al respecto, la sociedad civil ha propuesto lo siguiente: a) que el Reporte haga pública la información desagregada (empresa por empresa) y b) que cada empresa detalle cómo determina el pago que debe hacer, es decir, que detalle cómo aplica las exoneraciones tributarias que se negocian en los contratos respectivos. Las empresas se han opuesto a ambas propuestas. El Ministerio de Energía y Minas consideró que la segunda (presentar cómo se llega al detalle de los pagos) era inviable, pero ha apoyado el reclamo de la sociedad civil para que la información de los pagos hechos se difunda de manera desagregada.

Al final, con la opinión en contra de la sociedad civil, la Comisión Nacional acordó que el Reporte hará pública la información agregada de todas las empresas participantes y, en un segundo capítulo, contendrá la información desagregada de aquellas empresas que así lo autoricen.

Sin embargo, al momento de redactar estas líneas, el proceso se hallaba nuevamente empantanado por un problema imprevisto: participar en el EITI es un acto voluntario, y resulta que un número de empresas mineras se han negado a participar, por lo que solamente 55% de la producción minera estaría representada en el Reporte. Peor es la situación en el sector hidrocarburos, pues allí PlusPetrol —la principal empresa del sector— no se ha incorporado al proceso.

Parecía al inicio que ser miembro de un proceso como el EITI y preparar los reportes que ello implica sería tarea fácil. Total, los peruanos nos apreciamos de tener las mejores leyes y los mejores instrumentos de transparencia de la región. Sin embargo, como se puede ver, la tarea dista de ser fácil, pues al pasar de las palabras a los hechos, lo que vemos es falta de compromiso por parte de las empresas: algunas no quieren participar, otras están dispuestas a hacerlo solamente si su información particular no es divulgada públicamente.

EL ESCÁNDALO DE LOS CONTRATOS Y EL FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN ESTE TERRENO

Mientras el proceso del EITI se entrampaba en los debates sobre qué empresas participan y cuán desagregada se presenta su información, el «faenón» de Rómulo León y Alberto Quimper hizo que el país desplazara su atención de los pagos de las empresas al Estado, a la manera como este negocia contratos con las empresas.

Como se sabe, el escándalo se suscita al circular audios en los que el «lobbysta» León y el funcionario Quimper buscan ayudar a Discovery Petroleum de Noruega, asociada para este fin con PetroPerú, a conseguir de Perupetro (de la que Quimper es miembro del Directorio) la concesión de determinados lotes petroleros.

El escándalo fue mayúsculo y terminó forzando la renuncia; primero, del Ministro de Energía y Minas y; después, del Primer Ministro y de todo el gabinete el 10 de octubre de 2008. Y pese a que es casi seguro que las investigaciones posteriores del Congreso y del propio Poder Ejecutivo no llegarán a ninguna parte, el hecho es que se puso en la agenda pública el debate sobre cómo es que se negocian contratos petroleros y mineros en el Perú.

Al respecto, es interesante anotar que la representación de la sociedad civil en la Comisión Nacional del EITI Perú había venido planteando que —una vez producido el Primer Reporte con las características arriba mencionadas— el Segundo Reporte ya deberá incluir el tema de los contratos, poniendo el acento tanto en cómo es que se negocian y conceden las licencias de exploración y explotación, y qué contienen. De ser esta propuesta aceptada por el Gobierno y por las empresas, se daría un paso muy importante hacia permitir que todos los interesados puedan acceder de manera fácil al integro de la información sobre los contratos en el sector.

Y vale la pena recalcar que esta propuesta no constituye ninguna trasgresión a las normas ni a las prácticas vigentes. Por el contrario, hay que resaltar que —a diferencia de otros países— en el Perú sí se puede acceder con facilidad a los contratos mineros y de hidrocarburos en las páginas web de Perupetro y el Ministerio de Energía y Minas. De la misma manera, se puede acceder (vía compra en el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, INGEMET) a la información sobre las licencias mineras vigentes. Pero este es un acceso relativamente fácil solo para los especialistas, pues para la ciudadanía en general no es tan sencillo el acceso ni menos el análisis de estos contratos. Incluir los

contratos en el EITI sería pues una manera de ampliar el ámbito de la transparencia en este terreno, facilitando que «todo el mundo» se entere de quién tiene qué contratos, cómo los consiguió y qué contienen.

De manera complementaria, se necesita desarrollar capacidades en la sociedad civil para acceder a esta información y «leer» los contratos. Al respecto, esperamos que pronto rinda frutos el trabajo que la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia está haciendo en este terreno, y que tengamos la oportunidad de desarrollar ciclos especializados de capacitación en este tema.

Finalmente, la lucha contra la corrupción en el sector de las industrias extractivas debe incluir también una mayor transparencia en la implementación de los diversos instrumentos existentes que buscan asegurar que la actividad extractiva no dañe el ambiente.

En la actualidad, las empresas extractivas están en la obligación de poner en práctica varios procedimientos para poder desarrollar sus actividades. Entre ellos tenemos lo siguientes:

1. Estudios de impacto ambiental, previos al inicio de cualquier actividad de minería, hidrocarburos y electricidad incluyendo planes de manejo ambiental que señalan las actividades que la empresa deberá cumplir durante la realización de sus actividades para minimizar los posibles impactos ambientales.
2. Límites máximos permisibles (LMP) y estándares nacionales de calidad ambiental (ECA), que se deben cumplir para proteger el ambiente y la salud de las personas.
3. Instrumentos de adecuación, válidos para empresas que iniciaron sus actividades antes de que se establezca la obligación de contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado previo al inicio de sus operaciones: Programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA). Hay instrumentos complementarios como el Programa Especial de Manejo Ambiental (PEMA)⁵, el Plan Ambiental Complementario (PAC)⁶ o el decreto supremo 046.-2004-EM que permite la prórroga del plazo de cumplimiento de los PAMA mineros hasta tres años adicionales.
4. Plan de cierre de minas, que conlleva la ejecución de medidas que permitan la rehabilitación del entorno antes, durante y después del cierre de operaciones mineras.
5. Pasivos ambientales mineros (PAM), que son las labores e instalaciones mineras abandonadas o

inactivas, cuyos efectos dañinos comprobados constituyen en la actualidad un riesgo para la salud y el ambiente. La ley 28271 y su reglamento apuntan a la identificación, imputación de responsabilidad y rehabilitación de los PAM.

6. Participación ciudadana, que incluye actividades de información y diálogo con la población involucrada en proyectos mineros o energéticos, permitiendo a la población tener acceso a la información relativa a los proyectos y así conocer y opinar respecto a las implicancias de estos sobre sus vidas.

La pregunta es ¿quién hace estos Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, y Planes de Cierre de Minas? ¿Sobre la base de qué criterios los funcionarios encargados los aceptan? ¿Quién supervisa que efectivamente se cumplan? ¿Y quién monitorea los límites máximos permisibles y estándares nacionales de calidad ambiental establecidos? ¿Quién diseña y supervisa la remediación de los pasivos ambientales? ¿Quién se ocupa de que verdaderamente haya una efectiva participación ciudadana en este terreno?

En todos estos casos hay un amplio margen para la corrupción, y no hay mecanismos claramente establecidos para prevenirla, y no hay capacidades en la sociedad civil para participar efectivamente en estos mecanismos, si existiesen y funcionasen bien.

Los contratos, los pagos, los mecanismos ambientales. Tres momentos en la cadena de valor de las industrias extractivas en los que hay oportunidades para la corrupción, pero también oportunidades para desarrollar marcos institucionales que la prevengan y capacidades ciudadanas para usar efectivamente esos marcos institucionales. El EITI busca ser un mecanismo capaz de prevenir la corrupción en los pagos que las empresas hacen al Gobierno; transparentar los pagos debiera ser materia de acuerdos rápidos y universales, pero ya vemos que no es así y que hay empresas que se resisten a la transparencia más elemental. Incluir los contratos en el proceso del EITI sería un paso adecuado para ampliar la transparencia a un tema que ya probó ser el espacio de, al menos, un «faenón». Queda por ver cómo se puede atacar de manera sistemática la corrupción en la toma de decisiones en el terreno ambiental. Se podría comenzar por darle atribuciones en el sector extractivo al Ministerio del Ambiente para evitar que siga siendo el propio Ministerio de Energía y Minas (MEM), promotor de la inversión, el que supervisa que se cumplan los requisitos y procesos ambientales que a los inversionistas tantas molestias causa. ■