



Transparencia en el **Sector** minero-energético peruano

DIAGNÓSTICO 2015



Con el apoyo de:



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**



Foto: David Almeida



Foto: DAR

El Perú es fuente de recursos energéticos y tiene como una de sus principales actividades económicas a la minería. Durante los últimos años se ha incrementado los conflictos socio-ambientales, debido principalmente a la ausencia de un diálogo adecuado entre el Estado, promotor de inversiones, y los pueblos indígenas cuyos territorios se encuentran superpuestos a estos proyectos.

La transparencia es la capacidad de los organismos públicos para dar a conocer públicamente información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones. Permite ejercer otros derechos, como el derecho a la participación y acceso a la información pública. **Una práctica básica en transparencia consiste en la publicación de información a través de los portales de transparencia estándar de los organismos del Estado.**

El acceso a la información pública es el derecho humano fundamental a solicitar información sin expresión de causa, pues se presume que toda información generada por el Estado es pública, salvo lo específicamente señalado por la Constitución Política del Perú y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. **La ciudadanía hace uso de este derecho a través de las solicitudes de acceso a la información a organismos públicos.**

La transparencia y el acceso a la información son elementos transversales en la gobernanza, que implica: planificación de procesos, políticas, planes y programas; capacidad de gestión; coordinación entre los niveles de gobierno e intersectorial; rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía; participación ciudadana; integridad pública que promueva la ética y prevenga la corrupción.

En ese marco, la transparencia se vuelve en un factor necesario para lograr adecuadas inversiones en el país, y que los ciudadanos se encuentren bien informados sobre los proyectos en el sector y las implicancias de estos en su calidad de vida. Asimismo, no basta solo con mejorar los mecanismos de transparencia para la implementación de proyectos sino también para las políticas nacionales, con el fin de no repetir procesos como los que ocurrieron con la aprobación de las normas de flexibilización ambiental iniciadas en el año 2013.

Las prácticas de buen gobierno son importantes para generar inversiones más sostenibles y, de esta manera, obtener mayores beneficios de nuestros recursos naturales, respetando los derechos de los ciudadanos y de las poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas.

A raíz de la COP20 (Lima) y la COP21 (París), Perú tiene mayor protagonismo y ha asumido compromisos en la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI), los cuales deben ser conocidos por la población y actores claves para alcanzarlos. Esto demuestra una vez más la necesidad de mejorar los mecanismos de transparencia.

Por tercer año presentamos una nueva edición del diagnóstico en transparencia minero-energética, en esta oportunidad no solo hemos completado la cobertura de nuestro monitoreo a las instituciones del sector minero, sino también se ha ampliado a las vinculadas con el cambio climático.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

“ La transparencia y el acceso a la información son elementos transversales en la gobernanza, que implica: planificación de procesos, políticas, planes y programas; capacidad de gestión; coordinación entre los niveles de gobierno e intersectorial; rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía; participación ciudadana; integridad pública que promueva la ética y prevenga la corrupción. ”

Compromisos peruanos para la transparencia ¿cuáles son?

Perú integra la **Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)**, por sus siglas en inglés) desde 2005, alianza estratégica internacional integrada por 48 países que reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas) y sociedad civil, para transparentar los pagos que hacen las empresas a los gobiernos, con el fin de verificar una adecuada rendición de cuentas y que los recursos obtenidos por la actividad extractiva fomenten el desarrollo de los países miembros.

2011 Creación de la Comisión Multisectorial Permanente (D. S. N° 028-2011-EM) para el EITI en Perú. Compuesta por representantes titulares y suplentes del sector empresarial, el Estado y sociedad civil.

2012 Se recibe la calificación de “país cumplidor” del estándar exigido por la Secretaría Internacional del EITI. Perú fue primer país del continente americano en obtenerlo.

Cada país miembro del EITI se compromete en presentar los resultados del contraste entre la información transparentada por los estados y las empresas, a través de informes EITI. En Perú se le denomina Estudio de Conciliación Nacional.

2004 - 2013 Publicación cuatro informes EITI-Perú.

2013 Elaboración del IV Estudio de Conciliación Nacional con el nuevo estándar del EITI. Devela los pagos de 63 empresas: 44 del sector minero y 19, del hidrocarburo, transparentando más de 6000 millones de dólares.

El EITI se ha implementado en Piura y Moquegua a través de Comisiones Regionales Multisectoriales Permanentes, lo cual ha significado un gran avance. Además, en el mes de diciembre de 2015, se eligieron a los nuevos representantes titulares y alternos de la Comisión Multisectorial Permanente para el periodo 2016-2017¹.

Del 22 al 25 de febrero de 2016, Lima será sede de la VII Conferencia Global del EITI, este espacio será la oportunidad para conocer los avances y la agenda futura en transparencia en el sector extractivo en América Latina y el mundo.

La principal demanda de sociedad civil es incorporar un **estándar ambiental dentro del EITI**, con el fin de difundir el **gasto de las empresas**:

- Por el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales en los estudios de impacto ambiental.
- Por prevención, mitigación y remediación ambiental.

De incluirse este estándar se fortalecería la transparencia y mejorarían las relaciones entre Estado, empresa y sociedad civil.



Diagnóstico 2015: Transparencia en el sector minero-energético peruano

- Evalúa el nivel de cumplimiento en los portales de transparencia estándar y las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública de:
 - 19** organismos públicos vinculados con la gestión, promoción, uso y evaluación de los recursos minero-energéticos, es decir del sector minero-energético (se compara con los resultados obtenidos en 2013 y 2014).
 - 21** organismos públicos vinculados con el cambio climático.
- Analiza la transparencia en los principios de gobernanza en los procesos de otorgamiento de derechos y los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental (EIA) en hidrocarburos e hidroeléctricas.
- Alcanza recomendaciones para el Estado peruano en los ámbitos nacional y regional, con el objetivo de que los organismos públicos mejoren sus instrumentos y estándares de transparencia y acceso a la información pública en beneficio de la gobernanza.

1 En la actualidad, la integran por parte del Estado: el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); por parte de la sociedad civil: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) de Piura, el Centro de Educación, Organización y Promoción del Desarrollo (CEOP) de Moquegua, la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNSAM) de Ancash; y por parte del sector extractivo: la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Southern Perú Copper Corporation y Repsol Exploración Perú Sucursal del Perú.

Entidades públicas analizadas en el Diagnóstico 2015

Organismos con competencias directas e indirectas en el sector minero-energético:

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ELECTROPERÚ	Empresa Electricidad del Perú – ELECTROPERÚ S. A.
GORECU	Gobierno Regional de Cusco
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCU	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PERUPETRO	PERUPETRO S. A.
PETROPERÚ	Petróleos del Perú – PETROPERÚ S. A.
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores

Organismos vinculados al cambio climático:

ANA	Autoridad Nacional del Agua
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCU	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques
PRODUCE	Ministerio de la Producción
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

Se incluyó la revisión del portal web institucional (PWI) del **Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE)** y el **Fondo Nacional del Ambiente (FONAM)**, como integrantes de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (D. S. N° 006-2009-MINAM modificado por D. S. N° 015-2013-MINAM). Se comparó el PWI de estas instituciones con los indicadores de transparencia de los portales de transparencia estándar.

Principales resultados 2015

- Los organismos públicos del sector minero-energético continúan mejorando la implementación de los mecanismos de transparencia, en comparación con los resultados 2013 y 2014. Para el segundo trimestre de 2015, en el caso del portal de transparencia estándar el MINAM, MINEM, MINAGRI, MEF y ELECTROPERÚ lograron un 100%. **SENACE obtuvo uno de los porcentajes más bajos (53%)**, situación que debería cambiar, pues será la autoridad encargada de revisar los instrumentos de gestión ambiental (EIA, ITS, entre otros).
- Sobre la accesibilidad a la información en el portal de transparencia estándar (PTE) (número de clics que realiza el ciudadano para buscar la información) de los organismos del sector minero-energético, en el segundo trimestre de 2015, **la web del SERNANP presentó menor dificultad para encontrar la información**, ocurre lo contrario con la del OSINERGMIN.
- En el segundo trimestre de 2015, los organismos con competencias directas en el sector minero-energético necesitaron en promedio seis (6) días para responder la información solicitada por el usuario; mientras que los de competencias indirectas, lo hicieron en un promedio de cinco (5) días.
- En cambio climático, el promedio de cumplimiento general sobre la actualización trimestral del PTE fue de 73%, durante el segundo trimestre de 2015. Destacaron el MINEM, el MINAM, el MINAGRI y el MEF con 100%. El más bajo porcentaje fue para el SERFOR con 40%, debido a que recién implementó su PTE en 2015.
- Se evaluó el portal web institucional del PROFONANPE y del FONAM, organizaciones privadas que integran la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático. A pesar de no estar obligadas a publicar información, ni tener un portal de transparencia, se considera necesario que publiquen información relevante que exige el PTE, para generar transparencia en su gestión y manejo de fondos que reciben en cuanto a cambio climático -y que son importantes para el Estado. En la comparación de su portal institucional con los indicadores del PTE, PROFONANPE consiguió solo 3% de cumplimiento; el del FONAM fue de 12%.
- En cambio climático, sobre la accesibilidad a la información en el portal de transparencia estándar (número de clics que realiza el ciudadano para buscar la información) en el segundo trimestre 2015, el SERNANP fue la institución con menor dificultad para encontrar la información, caso contrario sucedió con la web del IGP.

2 Institución evaluada desde 2014.

3 Institución evaluada desde el diagnóstico 2015.

4 Institución evaluada desde el diagnóstico 2015.

- Los organismos con competencias directas en el sector minero-energético mejoraron en la implementación de instrumentos para atender a las solicitudes de acceso a la información respecto al año 2013 y 2014. Para el primer semestre de 2015, implementaron un sistema de seguridad informática, un mecanismo de orientación al usuario y un documento o directiva sobre la política institucional en transparencia y acceso a la información.
- En el primer semestre de 2015, el 82% de los organismos públicos con competencias directas en el sector minero-energético identifica la información más requerida por el usuario. El 92% cuenta con un sistema de seguimiento o monitoreo a las solicitudes y ha realizado capacitaciones en transparencia y acceso a la información al personal.
- Los organismos con competencias indirectas en el sector minero-energético también han mejorado en la implementación de instrumentos para atender a las solicitudes respecto al 2013 y 2014. Para el primer semestre de 2015, implementaron un sistema de seguimiento o monitoreo a las solicitudes de acceso a la información, un sistema de seguridad informática, un mecanismo de orientación al usuario e identifican la información más requerida por los usuarios.
- En el primer semestre de 2015, el 86% de los organismos públicos con competencias indirectas en el sector minero-energético capacita a su personal en transparencia y cuenta con un documento o directiva sobre la política institucional en transparencia y acceso a la información.
- Los organismos públicos vinculados al cambio climático están implementando instrumentos para atender a las solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, de los organismos técnicos especializados solo el 88% cuenta con un sistema de seguridad informática, en el primer semestre de 2015.
- En general, aún existen limitaciones para implementar mecanismos de acceso a la información diferenciados para la diversidad de actores que existen en el país. Solo el 67% de los organismos con competencias directas del sector minero-energético cuenta con mecanismos alternativos para población vulnerable; en el caso de los organismos con competencias indirectas, el promedio es de 57%.
- En cambio climático, con los resultados obtenidos en el primer semestre de 2015 se ha visto que aún falta implementar mecanismos de acceso a la información diferenciados para la población vulnerable, como los pueblos indígenas. De los ministerios vinculados al cambio climático, el 90% cuenta con mecanismos alternativos para esta población, pero solo en el 38% de los organismos técnicos especializados sucede lo mismo.
- Falta incrementar la aplicación de la transparencia y el acceso a la información pública en los procesos de evaluación de los EIA en hidrocarburos e hidroeléctricas. Todos los documentos generados en los expedientes de los EIA, de los talleres participativos y Audiencias Públicas deben ser publicados en el portal web de la entidad competente y actualizados de manera oportuna.
- Los gobiernos regionales de Loreto y Cusco que han iniciado sus funciones en 2015 no se encuentran vinculados en gran medida en los procesos de otorgamiento de derechos y evaluación ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas, así como tampoco tienen las capacidades necesarias institucionales y de gobernanza para cumplir con las funciones de transparencia y acceso a la información.

Pasos para seguir avanzando:

Para cumplir con los compromisos en transparencia y acceso a la información que ha asumido el Estado a nivel internacional y nacional, es necesario:

- (i) Aprobar un nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú, siendo la PCM el actor clave para que se concrete con la inclusión del compromiso de crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información que se construyó con sociedad civil.
- (ii) Insertar en la agenda pública la agenda de sociedad civil de incluir la información ambiental dentro de los informes de conciliación del EITI-Perú, más aún cuando en febrero de 2016, se realizará la Conferencia Global del EITI en Lima.
- (iii) Promover procesos de aprobación de la política nacional sobre gestión ambiental que estén acompañados de canales de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, con el fin de prevenir los conflictos sociales.

Para cumplir adecuadamente con lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y mejorar el servicio al ciudadano, es necesario:

- (i) La verificación interna del cumplimiento de los plazos en la publicación de información en el Portal de Transparencia Estándar, así como que el Estado emita las respectivas sanciones.
- (ii) Destinar un presupuesto específico para transparencia y acceso a la información en cada institución del Estado.
- (iii) La creación de área u oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública dentro de los organismos públicos tanto del sector minero-energético como de los públicos relacionados con el cambio climático.
- (iv) Implementar mecanismos alternativos para las poblaciones vulnerables, que minimicen las barreras de la distancia y la accesibilidad a la información por parte de estos usuarios.
- (v) Los organismos que tienen más bajos cumplimientos en el PTE como SENACE y SERFOR mejoren sus niveles de cumplimiento a través del refuerzo de sus capacidades institucionales y de profesionales encargados en estos temas, ya que son entidades nuevas que tienen información importante para la ciudadanía sobre cambio climático y los recursos minero-energéticos.
- (vi) Instituciones como PROFONANPE y FONAM deberían brindar información de acuerdo con los indicadores de los portales de transparencia estándar en sus portales institucionales.

En los procesos de otorgamiento de derechos en hidrocarburos y para hidroeléctricas, se recomienda:

- (i) Elaborar procedimientos para que la población pueda influir en la toma de decisiones de manera previa a la aprobación de la licitación de los lotes de hidrocarburos e hidroeléctricas, es decir, en la elaboración de los contratos de concesión y de las bases de las licitaciones.
- (ii) Mayor coordinación con los gobiernos regionales y con el MINCU en estos procesos para garantizar un mejor diálogo entre ambos niveles de gobierno y una adecuada gestión de los recursos naturales.
- (iii) Fortalecer los mecanismos para garantizar la consulta previa en el subsector eléctrico, ya que hasta el momento no se ha realizado ningún proceso de consulta en el caso de hidroeléctricas.
- (iv) Contar con planes de información adaptados contextual e interculturalmente para las zonas donde existen pueblos indígenas y población rural, así como la posibilidad de que estas poblaciones puedan acceder a mayor información durante los procesos de licitación.
- (v) Sistematizar la información en lenguaje sencillo y en otros idiomas, sobre el proceso de otorgamiento de derechos para hidrocarburos e hidroeléctricas, pues existe información valiosa que se genera desde diferentes espacios, pero que no es publicada en el portal web de los organismos competentes.

En los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental en hidrocarburos e hidroeléctricas, se recomienda:

- (i) Elaborar una directiva que asegure la certificación de los procesos de participación ciudadana, cuyos mecanismos permitan a la población influir en la toma de decisiones de manera previa a la aprobación de los EIA.
- (ii) Reforzar los espacios de transparencia y participación ciudadana, dado que toda la información generada en los talleres informativos y audiencias públicas no es accesible a través del portal de la entidad competente.

- (iii) Articulación del Estado con sociedad civil para dar a conocer las nuevas normas de gestión ambiental y la transferencia de funciones de los sectores al SENACE. Sobre todo a los pueblos indígenas, principales afectados por los proyectos de inversión.
- (iv) Garantizar al ciudadano que vive fuera de Lima la accesibilidad a los expedientes físicos de los EIA para que pueda incluir sus recomendaciones y reforzar la participación ciudadana.
- (v) Promover espacios de coordinación entre los gobiernos regionales, sociedad civil y la población involucrada, a fin de generar mayor confianza de la ciudadanía en los procesos de extracción de recursos energéticos.

En la gestión de los gobiernos regionales de Loreto y Cusco, se recomienda:

- (i) Reforzar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para mejorar las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, con un equipo de profesionales exclusivo para realizar estas tareas.
- (ii) Capacitar los funcionarios de los gobiernos regionales en los principios de gobernanza, transparencia, acceso a la información, procesos de planificación institucional, temas energéticos y ambientales, con el fin de lograr un buen gobierno en el ámbito regional y que los funcionarios realicen sus funciones de manera eficiente.
- (iii) Fortalecer la relación entre el ámbito nacional y regional, para los procesos y actividades que se implementan en transparencia y acceso a la información, así como para el cumplimiento de las iniciativas internacionales.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales



Sede Lima
Jirón Huáscar N° 1415
Jesús María - Lima
Teléfono: (51 1) 340 3780 | (51 1) 340 3720
Email: dar@dar.org.pe

Sede Iquitos
Calle Nauta N° 668
Iquitos – Loreto
Teléfono: 51-065-233882



Con el apoyo de:

