

# EITI: ¿UNA INICIATIVA SUFICIENTE PARA LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN HONDURAS?



Con el apoyo de:



Derechos, educación y desarrollo

# CRÉDITOS

## **Icefi**

EITI: ¿Una iniciativa suficiente para la transparencia fiscal de las industrias extractivas en Honduras?

©Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

20 pp. - 250 ejemplares

1. EITI; 2. Minería; 3. Transparencia; 4. Honduras

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

María Isabel Olazábal – IBIS, Guatemala

## **Coordinación**

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Lourdes Molina Escalante – Economista investigadora, Icefi

## **Investigación y redacción**

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Lourdes Molina Escalante – Economista investigadora, Icefi

Javier Cabrera – Asistente de investigación, Icefi

## **Colaboración y apoyo**

Hugo Noé Pino – Economista sénior, Icefi

Wilfredo Díaz – Economista investigador, Icefi

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **Diagramación**

Marlon Alvarado

## **Administración**

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

## **Producción editorial**

Diana De León – Coordinadora de comunicación, Icefi

Gabriela Torres – Asistente de comunicación, Icefi



## **DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), el contenido y las opiniones de este documento no representan la opinión de IBIS en Guatemala.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

Centroamérica, junio de 2016

# CONTENIDO

Introducción .....	5
1. Contexto.....	6
2. Transparencia de las industrias extractivas, ¿para qué?.....	7
3. La EITI y la transparencia fiscal de las industrias extractivas .....	9
3.1 La génesis de la EITI.....	9
3.2 Estándar EITI .....	9
4. La implementación de la EITI en Honduras.....	12
4.1 Historia .....	12
4.2 Gobernanza.....	13
4.3 La EITI-Honduras frente al estándar EITI internacional.....	13
5. Reflexiones finales .....	18
6. Referencias.....	19

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

---

BCH	Banco Central de Honduras
Cespad	Centro de Estudios para la Democracia
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
EITI (siglas en inglés)	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
<i>EPHPM</i>	<i>Encuesta permanente de hogares y propósitos múltiples</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
MSG (siglas en inglés)	Grupo multipartícipe doméstico
PIB	Producto interno bruto
Sefin	Secretaría de Finanzas

# INTRODUCCIÓN

---

En la región centroamericana, la discusión en torno a las industrias extractivas y su contribución al desarrollo sostenible es —y dadas las tendencias actuales, seguirá siendo— uno de los temas de mayor divergencia en los ámbitos sociopolítico, económico, fiscal y ambiental. A las complejidades intrínsecas de las industrias extractivas se suman la carencia de información objetiva cuantitativa y cualitativa; la falta de diálogo sustentado en el conocimiento técnico; y marcos legales e institucionales débiles. Ante esta realidad, la transparencia desempeña un rol trascendental, pero vista como un espacio para la legitimidad democrática del Estado, y no como un ejercicio de conciliación de pagos. Ello implica que la transparencia de las industrias extractivas debe partir de la evaluación de la pertinencia o no de este tipo de actividades en el modelo de crecimiento de los países; es decir, el respeto irrestricto a que los pueblos decidan su propio desarrollo.

A nivel mundial, uno de los esfuerzos más reconocidos en la lucha por este tipo de transparencia es la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas), que surge en el año 2002 como resultado de la campaña «Publish What You Pay», organizada por seis instituciones londinenses. A la fecha, la EITI cuenta con 51 países miembro, entre los que se encuentra Honduras, donde la implementación del esfuerzo dio inicio en 2012. En Honduras, esta iniciativa ha sido impulsada especialmente por organismos internacionales que, en alguna medida, la describen como la panacea que permite la lucha contra la corrupción. Sin embargo, los resultados de su implementación

no son halagüeños; los problemas inician desde aquellos relativos a la gobernanza interna, la falta de reconocimiento de las complejidades en las que se desarrollan las actividades extractivas, y la nula o limitada hoja de ruta que permita que la iniciativa propicie cambios en la gobernanza de los recursos naturales no renovables.

En este documento se busca evaluar la pertinencia y efectividad de la EITI como instrumento de transparencia fiscal del sector extractivo hondureño. Para ello, se presenta una revisión del contexto en el que se desarrollan las actividades mineras en el país, así como una reflexión sobre la necesidad de que la transparencia fiscal de las industrias extractivas sea concebida como un medio para legitimar la democracia, y no como un fin en sí misma.

Posteriormente, se analizan los aspectos generales de la EITI y su implementación en Honduras, para luego comparar el primer *Informe de conciliación de Honduras* frente al estándar internacional.

En términos generales, el análisis evidencia que la transparencia del sector extractivo debe ir más allá de la dimensión fiscal y de la implementación de la EITI. Por este motivo, es urgente transitar de iniciativas internacionales a reformas nacionales que permitan el fortalecimiento legal e institucional en el que se desenvuelven las industrias extractivas, para que la transparencia no sea un simple acto voluntario, sino un ejercicio regulado legalmente y en el participe plenamente la sociedad, en especial aquellas poblaciones cercanas a proyectos mineros, vigentes o en vías de exploración o explotación.

# 1. CONTEXTO

---

En los últimos años, el crecimiento de las actividades mineras en Honduras ha estado acompañado de un incremento en la conflictividad entre el Estado, las compañías mineras y las comunidades donde se asientan los proyectos mineros. En términos generales, dicha conflictividad deviene de: a) enfrentamientos de las empresas mineras con las comunidades; b) bajos niveles de contribución a impuestos nacionales y municipales; c) problemas ambientales; d) violaciones a derechos humanos; e) marco legal débil y favorable a compañías mineras; y e) institucionalidad del Estado con poca fortaleza para regular las actividades extractivas (Icefi, 2014a). A lo anterior se suma el hecho de que el 91.1% de la población hondureña rechaza la actividad minera a cielo abierto debido a la percepción de que esta actividad se vincula con impactos perjudiciales en las zonas cercanas a los proyectos de explotación (Cespad, 2011).

A pesar del renovado interés por el Gobierno y grupos empresariales por la minería en Honduras, la contribución de esta actividad a la economía nacional sigue siendo modesta. De acuerdo con estadísticas del Banco Central de Honduras (BCH), entre 2009 y 2015, el rubro Explotación de Minas y Canteras aportó a la producción nacional cerca de L23,003.0 millones (USD1,150 millones), lo que equivale a un promedio anual de alrededor de L3,286.14 millones (USD164 millones); es decir, una aporte anual promedio del 0.92% al producto

interno bruto (PIB). En términos reales, la aportación promedio del sector minas y canteras representó, entre 2009 y 2015, únicamente un 0.25% del PIB.

Debido a que por su naturaleza las actividades mineras no son intensivas en el uso de mano de obra, la contribución de la minería a la generación de empleo es limitada. De acuerdo con la *Encuesta permanente de hogares y propósitos múltiples (EPHPM)*, entre 2009 y 2014 el sector minas y canteras absorbió anualmente, en promedio, el 0.27% de la población ocupada; es decir, solo tres de cada mil personas hondureñas ocupadas laboran en el sector de minas y canteras.

En materia fiscal, uno de los principales retos que Honduras presenta es la disponibilidad de información certera, confiable y oportuna sobre la contribución de las compañías mineras a las finanzas públicas del país. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Finanzas (Sefin), los ingresos tributarios derivados de la actividad Explotación de Minas y Canteras fueron de L90.3 millones (USD4.1 millones) para 2015, lo que representa alrededor de un 0.21% de la recaudación total de impuestos y tan solo el 0.09% del presupuesto aprobado de ese año. Sin embargo, al comparar estos ingresos con el tamaño de la economía la proporción disminuye aún más, representando tan solo el 0.02% del PIB de 2015.

## 2. TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, ¿PARA QUÉ?

La transparencia es la «[...] cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes, directores y las juntas directivas de empresas y organizaciones tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas» (Transparencia Internacional, 2009).

En el caso de las industrias extractivas, la transparencia juega un rol predominante, pues de lo que se está hablando es de recursos naturales no renovables que, además, le pertenecen al Estado. En este sentido, la *Constitución Política de la República de Honduras* establece, en el primer párrafo del artículo doce, que «El Estado ejerce soberanía y jurisdicción en el espacio aéreo y en el subsuelo de su territorio continental e insular, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, y plataforma continental». En el artículo trece, señala lo siguiente: «[...] en los casos a que se refieren los artículos anteriores, el dominio del Estado es inalienable e imprescriptible».

De esa cuenta, la transparencia debe ser vista no como un fin en sí misma, sino como un espacio idóneo para evaluar todas las aristas que conllevan este tipo de actividades. Es preciso iniciar por evaluar la pertinencia o no de las industrias extractivas en la región centroamericana, conocer los beneficios, pero también los costos de este tipo de industria. En caso de que las comunidades hayan decidido, como parte de su derecho al desarrollo, que estas actividades pueden promoverse, entonces un papel trascendental es el que desempeñará la transparencia fiscal. Independientemente de si los ingresos fiscales generados por actividades extractivas son altos o bajos, si su gestión y manejo se realizan de manera poco transparente, difícilmente se traducirán en oportunidades para mejorar las condiciones de vida de la población.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la transparencia fiscal «[...] supone un esfuerzo por informar al público sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno [sic] y sobre la estructura y las funciones gubernamentales que determinan las políticas y los resultados fiscales. Esta transparencia favorece un debate público más informado, así como una mayor rendición de cuentas y credibilidad en el gobierno [sic]» (FMI, 2013). Por ello, al hablar de transparencia fiscal se debe tomar en cuenta cuatro aspectos fundamentales: legislación, institucionalidad, acceso a la información pública y participación ciudadana (Icefi, 2014b).

En cuanto a la legislación, los marcos legales deben ser capaces de garantizar una gestión transparente y adecuada de los recursos naturales, especialmente los no renovables. Esta gestión debe empezar por el respeto irrestricto a que las comunidades puedan decidir el proceso de desarrollo que quieren adoptar, lo que implicará que la legislación respalde la decisión de las poblaciones que no desean actividades extractivas en sus territorios. Además, es en el marco jurídico donde es preciso establecer todos los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas para cada etapa del desarrollo de las actividades extractivas.

Esta clase de actividad es altamente compleja, por lo que se requiere instituciones públicas sólidas, que garanticen a la ciudadanía el desempeño de un rol regulador, no promotor de la industria. Además, se requieren instituciones conformadas por personas con independencia y electas por mérito: es indispensable que los entes reguladores de las industrias extractivas eviten las «puertas giratorias»; es decir, no puede ser parte de la entidad reguladora quien anteriormente haya sido parte interesada o haya obtenido algún tipo de licencia, o sea miembro de una empresa que vaya a ser regulada por la institución pública, o viceversa.

La información pública en torno a las industrias extractiva debe ser oportuna, veraz y exacta. Adicionalmente, debe codificarse en un lenguaje comprensible, que permita que información técnica (estudios de impacto ambiental, por ejemplo) pueda ser comprendida por la ciudadanía en general: solo si las personas cuentan con acceso a la información en poder de la administración pública la sociedad estará plenamente informada, lo cual coadyuva al ejercicio de sus derechos en un contexto democrático, y contribuye con la capacidad de evaluar el desempeño de las actividades extractivas. Por ello, la ecuación de la transparencia fiscal se valida con la creación de mecanismos que estimulen y faciliten la participación de la ciudadanía en los asuntos relacionados con la gestión pública, especialmente los que influyen en la calidad de vida de las personas (Icefi, 2014).

Es evidente que la transparencia no puede ser un acto voluntario: requiere contar con un marco normativo legal e institucional que responde efectivamente frente a la complejidad que conlleva el desarrollo de actividades mineras y petroleras, en el cual se fomente y respete la participación y decisión ciudadanas. Ello porque la transparencia constituye un pilar fundamental para la construcción de Estados democráticos,

ya que permite que los recursos públicos se optimicen y se dirijan a la atención de las necesidades crecientes de la población.

En el caso particular de las industrias extractivas, sus complejidades inherentes demandan que la transparencia del sector sea abordada desde una perspectiva holística, que vaya más allá de la auditoría y conciliación de los pagos. Es muy importante que las políticas de promoción de la transparencia del sector extractivo consideren no solo el elemento fiscal, sino que también permitan evaluar otros aspectos: el entorno legal e institucional; la situación de conflictividad social asociada con las actividades extractivas; los impactos ambientales que genera la explotación de recursos naturales no renovables; las prácticas de acceso a la información pública; la presencia y calidad de mecanismos de supervisión; así como las condiciones generales de gobernabilidad, ya que el entorno ayuda u obstaculiza los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo. Solo de esta manera se podrá contar con un sector extractivo que, más allá de generar beneficios macroeconómicos, garantice los derechos de las personas y las comunidades, respete el medioambiente y tenga una relación con el fisco basada en la búsqueda del bien común.



# 3. LA EITI Y LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

## 3.1 La génesis de la EITI

En los años noventa y dos mil, una diversidad de actores de la sociedad civil comenzó a interesarse por la llamada «maldición de los recursos», un fenómeno por el cual los países en desarrollo con abundancia de recursos naturales — especialmente de fuentes no renovables, como minerales y combustibles— tienden a sufrir de mala gobernabilidad, pobreza, menor crecimiento económico, y conflictos sociales (Brockmyer & Fox, 2015).

En 2002, seis organizaciones civiles londinenses (CAFOD, Global Witness, Open Society Foundation, OXFAM, Save the Children y Transparency International) fundaron «Publish What You Pay», una campaña mundial cuyo objetivo era presionar a las empresas de la industria extractiva para hacer públicos los pagos que realizan a los Gobiernos (Publish What You Pay, 2016). La iniciativa fue apoyada por algunas empresas multinacionales, pero se presentaron obstáculos concernientes a la forma en que los Gobiernos publicaban los ingresos provenientes de los recursos naturales.

Ante las exigencias de la sociedad civil, el Gobierno británico pidió a los Gobiernos a comprometerse con la transparencia de la industria extractiva, y el entonces primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, anunció el proyecto EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas), en el contexto de una de las reuniones de la Asamblea del Milenio sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Johannesburgo, Sudáfrica (Rich & Moberg, 2015).

La EITI es una iniciativa global de múltiples partes interesadas que promueve la transparencia de los ingresos mediante el control y la conciliación de pagos de las empresas y los ingresos del gobierno a nivel nacional. El proceso es supervisado por los participantes gubernamentales, las empresas, y la sociedad civil a nivel nacional e internacional.

La EITI fue promovida al principio como una iniciativa que permitiría a los países participantes incrementar las inversiones extranjeras y el desarrollo económico, así como reducir la pobreza y la corrupción. En 2011, una evaluación externa del esfuerzo evidenció que no se puede explicar cómo la implementación de la EITI lograría dichos objetivos (Brockmyer & Fox, 2015).

Una debilidad es que este tipo de propuesta presupone que la transparencia estimula la rendición de cuentas, lo que a su vez, se cree, incentiva a los Gobiernos a implementar políticas económicas de calidad, permitiendo un mayor empoderamiento de la ciudadanía. Sin embargo, se debe considerar que no todos los Gobiernos cuentan con la capacidad de administrar de manera adecuada los recursos, y que no necesariamente representan los intereses de la población (Asfaha, 2012).

De acuerdo con sus promotores, una de las mayores virtudes de la iniciativa es la voluntariedad con la que las empresas pueden participar. Sin embargo, este aspecto también constituye su punto más débil, pues mientras no exista un marco normativo que obligue a las empresas del sector extractivo a divulgar su información, hacerlo o no dependerá únicamente de la voluntariedad. En Guatemala, por ejemplo, una de las empresas que participó en el primer informe de conciliación (Empresa Petrolera del Itzmo S.A.) no formó parte de las empresas incluidas en la conciliación del segundo informe; si bien dicha empresa únicamente representaba el 5.65% de la producción hidrocarburífera de este país, el hecho ejemplifica la vulnerabilidad de la iniciativa debido a la voluntariedad de la participación de los actores.

## 3.2 Estándar EITI

En 2013 se aprobó un nuevo estándar de la EITI. El estándar constituye una especie de guía que plantea los lineamientos generales que los países

miembro deben seguir; incluye aspectos mínimos que es necesario cumplir y otros que quedan a discrecionalidad de cada país. En términos generales, el estándar EITI es muy laxo y no logra superar las principales críticas a la iniciativa: publicación de los gastos públicos; impactos medioambientales y planes de mitigación; publicación de contratos y beneficiarios reales no mandatorios. Ello implica que no hay ningún incentivo para que los Estados hagan uso de los nuevos estándares (Brockmyer & Fox, 2015).

La EITI clasifica a los países que implementan la iniciativa en dos grupos: candidatos y cumplidores.

Para ser «candidatos» de la EITI, los países deben cumplir los siguientes requisitos (EITI, 2015):

- a) El Gobierno debe emitir una declaración pública e inequívoca de su intención de implementar la EITI.
- b) El Gobierno debe nombrar a un alto dirigente para liderar la implementación de la EITI.
- c) El Gobierno debe comprometerse a trabajar con la sociedad civil y las empresas, y formar un grupo de múltiples participantes para supervisar la implementación del esfuerzo.
- d) El grupo de múltiples participantes debe mantener un plan de trabajo actualizado, con el detalle de los costos y ajustado a los plazos para los informes y la validación que establezca el Consejo de la EITI.

Para ser «cumplidores» de la EITI, los países que implementan la iniciativa deben demostrar por medio de la validación, que han observado los siguientes requisitos:

- a) La supervisión efectiva por parte del grupo de múltiples participantes.
- b) Publicación puntual de informes EITI.
- c) Reportes que incluyan información contextual sobre las industrias extractivas.
- d) La producción de informes EITI exhaustivos que tomen en cuenta la divulgación completa, por parte de los Gobiernos, de los ingresos obtenidos de las industrias extractivas, así como la difusión de todos los pagos significativos al Gobierno por parte de las empresas petroleras, gasíferas y mineras.
- e) Un proceso fiable que aplique normas internacionales.
- f) Informes EITI que sean comprensibles, que reciban promoción activa, que se encuentren a disposición del público, y que contribuyan al debate ciudadano.
- g) El grupo de múltiples participantes debe tomar medidas para aplicar las lecciones aprendidas y analizar los resultados y los efectos de la implementación de la EITI.

Como se puede apreciar, para que un país sea considerado «cumplidor» no requiere acciones extraordinarias, como podrían ser reformas legales que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas. Ello puede permitir que la EITI sea usada por los Gobiernos y las empresas como un mecanismo para legitimar las operaciones extractivas en los países, sin ningún esfuerzo significativo para transparentar y rendir cuentas

Por si fuera poco, en 2014, el Institute for Multi-Stakeholder Initiative Integrity (MSI Integrity) llevó a cabo la evaluación de las prácticas de

#### Recuadro 1

#### ¿La independencia de sociedad civil en la EITI?

En febrero de 2016, se llevó a cabo en Lima, Perú la Conferencia Global EITI 2016. En dicho evento se suscitó un hecho que mostró la realidad que enfrentan muchas organizaciones de la sociedad civil en distintos países del mundo, y que durante esos días tocó vivir en carne propia a las organizaciones internacionales. De acuerdo con Publish What You Pay (2016), las fallas en la gobernanza de la EITI amenazan la independencia de la sociedad civil, lo que conllevó a más de cien organizaciones de todo el mundo a boicotear la reunión de los miembros de la EITI, como causa de una «[...] interferencia indebida e ilegítima en el derecho de la sociedad civil a auto elegir a sus representantes a [sic] la Junta Internacional de la EITI, y la adición de un candidato de la sociedad civil a la lista de candidatos de la misma, sin el apoyo de la circunscripción amplia de la sociedad civil».

De acuerdo con Oxfam (2016), lo que se vio fue el reflejo de la crisis de legitimidad que atraviesa la EITI.

gobernanza EITI de los grupos multipartícipes domésticos (MSG, por sus siglas en inglés), cuyos principales hallazgos evidencian serios problemas de gobernanza interna (MSI Integrity, 2015):

- a) Ninguno de los 29 países<sup>1</sup> examinados cumplió con todos los requerimientos establecidos por el estándar EITI con respecto a los procedimientos de gobernanza interna y hay varios aspectos críticos de esta que dicho estándar no aborda. Sin duda, una cuarta parte de todos los países que implementan la iniciativa no pudo ser evaluada debido a que sus datos sobre gobernanza no son accesibles públicamente, ni los suministraron a MSI Integrity cuando este los solicitó, lo que en sí mismo señala una falla básica de gobernanza.
- b) Menos de dos tercios de todos los países que implementan la EITI publicaron sus términos de referencia u otra documentación básica de gobernanza, ya sea en sus sitios web EITI o por otros medios nacionales o internacionales.
- c) La mayoría de los miembros de los MSG entrevistados ve al secretario nacional como importante, pero alineado cercanamente al Gobierno y, en muchos casos, sin los recursos suficientes. Esta falta de autonomía que se percibe o la insuficiencia de recursos fue problemática en muchos países.
- d) El estándar EITI omite requerir garantías de la autonomía de los interesados y no establece ningún requerimiento con respecto a la transparencia y accesibilidad del público a las actividades de los MSG: la mitad de los países examinados no publican o proporcionan una lista actual de los miembros de sus MSG.
- e) Al menos en 7 de las 15 MSG evaluadas, el Gobierno estuvo involucrado en la selección de los representantes de la sociedad civil, lo que pone en riesgo la posibilidad de encontrar representantes autónomos y que actúen efectivamente. También hay necesidad de contar con mayor claridad sobre los actores políticos y con intereses económicos, al igual que sobre todas las organizaciones que defienden, o directamente se benefician de la industria extractiva y no deben considerarse como sociedad civil. Lo mismo sucede con el gobierno nacional.

- f) La mayoría de los MSG no estaba demostrando, y ni siquiera estaba familiarizada con las buenas prácticas de gobernanza para la toma de decisiones multipartitas.
- g) Críticamente, las voces de los interesados de las zonas de actividad extractiva con frecuencia no participan en los procesos de toma de decisiones de los MSG.
- h) Hay países con claras violaciones a las reglas EITI que se consideran «cumplidores».

Además de esta problemática en materia de gobernanza interna, la EITI presenta limitantes de fondo desde su concepción. Además es fundamental conocer los montos que en efecto se reciben, un sector extractivo transparente debería revelar la dimensión del sacrificio fiscal que sus actividades representan las actividades extractivas para el Estado, por lo que una iniciativa de transparencia en dicho sector debería exigir la revelación del monto de exoneraciones, exenciones y otros incentivos fiscales. La iniciativa también debería considerar como obligatoria la transparencia en el uso de los recursos generados por el sector extractivo. Es decir, la transparencia fiscal debe incluir el gasto público.

Adicionalmente, la EITI no está diseñada para enfrentar el carácter transnacional de las industrias extractivas y los retos que esto supone en materia de tributación internacional. Por ejemplo, en 2011, diez de las empresas extractivas más poderosas del mundo operaban con al menos 6,038 empresas filiales, de las cuales 2,038 estaban registradas en paraísos fiscales. En estos casos, es recurrente la utilización de precios de transferencia como mecanismo para la evasión de impuestos (PWYP Norway, 2011).

Todo lo anterior refleja las limitantes y carencias de la EITI como un mecanismo efectivo para promover la transparencia, especialmente fiscal, de las industrias extractivas, por lo que los esfuerzos que realicen los Estados en esta materia no pueden limitarse a la implementación y cumplimiento de las exigencias mínimas de esta iniciativa que, mientras no se transforme en reformas legales e institucionales, no lograrán avances efectivos en materia de transparencia.

1 Afganistán, Filipinas, Ucrania, Azerbaiyán, Honduras, Nigeria, Guinea, Costa de Marfil, Madagascar, Noruega, Kazajistán, Indonesia, Togo, Islas Salomón, Mongolia, Liberia, Albania, Perú, Tayikistán, Tanzania, Guatemala, Camerún, Gana, Senegal, Nigeria, Trinidad y Tobago, Kirguistán, República de Chad y República Democrática del Congo.

# 4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EITI EN HONDURAS

## 4.1 Historia

La adhesión de Honduras a la EITI podría interpretarse en función de ciertos estímulos, uno de los cuales es la tradición de transparencia reglada en lo que se refiere al sector, determinada, de una parte, por el Catastro Minero, en el cual quedan registradas las concesiones de exploración y explotación solicitadas u otorgadas, y por la otra, por la obligación de publicación en *La Gaceta*, diario oficial de la República de Honduras, de los contratos sobre exploración y explotación de hidrocarburos.

Asimismo, otro elemento relevante a considerar es la persistencia de altos déficits fiscales y el consiguiente crecimiento del endeudamiento público interno que obligan a Honduras a buscar medios no solo para reducir el gasto público, sino para aumentar también los ingresos públicos y de financiamiento de la deuda, a través, entre otros, de flujos de inversión extranjera.

La existencia de esos factores creó las condiciones no solo para que Honduras quisiera adherirse a la EITI en 2013, sino también para que adoptase casi al mismo tiempo, y tras casi una década de negociaciones en el Congreso Nacional y con la sociedad civil, una nueva *Ley de Minería* que presta una mayor atención a prevenir las deficiencias anteriores y dispensara mayor consideración a la transparencia (Informe de Conciliación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en Honduras, 2015).

Es por esto que el Gobierno de Honduras, por medio del *Decreto PCM-044-2012*, se adhirió a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas promoviendo la rendición de cuentas en los pagos que las empresas extractivas, mineras e hidrocarbúferas efectúan al Estado hondureño, y en los ingresos que estos reciben de dichas empresas, proponiéndose divulgar esa información para que los ciudadanos puedan demandar el uso correcto de los fondos públicos,

con fines de desarrollo sostenible y de crecimiento económico a largo plazo (EITI-HN, 2014).

En mayo de 2013, se suscribió el *Memorando de entendimiento entre representantes del Gobierno de Honduras, la sociedad civil y el sector privado* por el que estos sectores se comprometen a trabajar juntos para aplicar los principios y recomendaciones de la EITI. La adhesión de Honduras crea la institucionalización de la iniciativa en el país, consistente en un Consejo Nacional, presidido por el alto representante y coordinador nacional, la Mesa Técnica Permanente y la Secretaría Técnica. El Consejo Nacional (integrado por representantes de los sectores gubernamental, empresa privada y sociedad civil) es el órgano encargado de poner en marcha y evaluar las actividades relacionadas con la EITI.

Conformación del Consejo Nacional:

1. Alto representante y coordinador nacional
2. Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales, Ambiente y Minas
3. Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas
4. Instituto de Acceso a la Información Pública
5. Asociación de Municipios de Honduras
6. Asociación Nacional de Minería Metálica de Honduras
7. Asociación Nacional de Industriales
8. Federación Nacional de Comercio e Industria de Honduras
9. Consejo Hondureño de la Empresa Privada
10. Consejo Nacional Anticorrupción
11. Federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras
12. Universidad José Cecilio del Valle
13. Pastoral Social Cáritas Honduras
14. Foro Nacional de Convergencia
15. Fundación Democracia sin Fronteras
16. Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Durante 2013 y 2014, se han efectuado 25 reuniones del Consejo Nacional de la EITI-Honduras en las que se ha contado con la presencia de representantes de los tres sectores, avanzando en la creación de los documentos marco (*Plan de trabajo, Memorando de entendimiento y Reglamento de la organización nacional*) y en la aprobación de consensos en lo referente a incidencia en políticas públicas, como la *Ley General de Minería y su Reglamento, Ley de Reconversión de Deuda*, entre otras.

## 4.2 Gobernanza

Uno de los retos de iniciativas basadas en la participación de múltiples partes es garantizar que cada uno de los actores participantes lo haga en condiciones de igualdad y que todos tengan el mismo nivel de influencia en la toma de decisiones. Un elemento para garantizarlo es la transparencia en la gobernanza interna del Consejo Nacional EITI, de acuerdo con la normativa de la iniciativa y los términos de referencia; además, cualquier documentación vinculada con la gobernanza del grupo debería ser publicada en la página *web* nacional o internacional. En el caso particular de Honduras, el sitio *web* oficial ([www.eiti.hn](http://www.eiti.hn)) está fuera de funcionamiento, mientras que en la página de Honduras en el sitio internacional de la iniciativa (<https://eiti.org/Honduras>) no se encuentra documentación que permita conocer los lineamientos de gobernanza interna del Consejo Nacional.

Otra debilidad en la gobernanza interna de la iniciativa es la falta de registros escritos de las discusiones en el seno del Consejo Nacional, que respalden el carácter inclusivo de la toma de decisiones. En el marco de esta investigación no fue posible identificar normativas internas que incluyan disposiciones sobre los procesos de nominación o cambio de los miembros del Consejo Nacional, ni sobre reglas que limiten el período de mandato de dicha instancia.

Las obligaciones de la Secretaría Técnica también deben de carácter público, sobre todo sus responsabilidades en materia de rendición de

cuentas. En el nivel mundial, uno de los problemas de gobernanza se deriva del cuestionamiento de la autonomía e independencia del Secretariado frente al Gobierno, en especial cuando las oficinas se encuentran en sedes gubernamentales (MSIntegrity, 2015). En ese sentido, es indispensable contar con lineamientos que aseguren que la Secretaría Técnica tiene la obligación de rendir cuentas al Consejo Nacional y no al Gobierno.

En el caso de Honduras, no se logró identificar normativas internas que minimicen los conflictos de interés que puedan menoscabar la autonomía de la sociedad civil. La ausencia de estos mecanismos puede provocar cuestionamiento de representatividad, legitimidad, independencia y efectividad de las organizaciones miembro del Consejo Nacional y de la Conferencia EITI-Honduras. Por ejemplo, dentro de las organizaciones de sociedad civil partícipes en el Consejo, se encuentran organizaciones que reciben transferencias o donaciones de entidades públicas, como es el caso de Consejo Nacional Anticorrupción<sup>2</sup> y el Foro Nacional de Convergencia<sup>3</sup>.

Las debilidades en la gobernanza interna de la EITI-Honduras representan limitaciones para la creación de contrapesos entre los diferentes sectores, lo que a su vez restringe la iniciativa al cumplimiento únicamente de los requerimientos mínimos.

## 4.3 La EITI-Honduras frente al estándar EITI internacional

A pesar de las limitaciones antes descritas sobre la EITI, es necesario saber si los países miembro cumplen, por los menos, los requisitos establecidos en el estándar, especialmente con lo referente al reporte de conciliación. A continuación, se presenta un resumen sobre el «Informe de conciliación de la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas en Honduras (EITI-HN) para los períodos 2012 y 2013».

2 Véase: [http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/CNA/Finanzas/Transferencia%20mensual/2016/Transferencia%20mensual%20\\_mayo%20201614062016161630.pdf](http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/CNA/Finanzas/Transferencia%20mensual/2016/Transferencia%20mensual%20_mayo%20201614062016161630.pdf)

3 Véase: [http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/ForoNacionalDeConvergencia\(FONAC\)/Finanzas/Transferencia%20mensual/2016/transferencia%20mayo%202016.pdf](http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/ForoNacionalDeConvergencia(FONAC)/Finanzas/Transferencia%20mensual/2016/transferencia%20mayo%202016.pdf)

**Tabla 1. Honduras: Primer informe de conciliación EITI-HN frente al estándar EITI**

Requisito 3 del estándar, sobre los informes EITI	Comentario Icefi
<p>3.1 Recopilación de la información contextual. El grupo de múltiples participantes deberá aprobar los procedimientos y responsabilidades para la preparación de la información contextual que sirva como insumo del informe EITI. Deberá indicarse claramente la fuente de toda la información.</p>	<p>El grupo decidió contratar a la empresa Ernst &amp; Young Honduras para la elaboración del informe. Cabe señalar que la empresa indica que los procedimientos para llevar a cabo el primer informe de la EITI-HN se ciñen a lo solicitado por el Consejo Nacional, por lo que la suficiencia de estos procedimientos es responsabilidad de este, así como también lo son la documentación y las pruebas realizadas. Únicamente seis empresas extractivas decidieron participar en el documento.</p>
<p>3.2 El informe EITI debe describir el marco jurídico y el régimen fiscal que se aplican a las industrias extractivas. 3.2 Esta información debe consistir en una descripción resumida del régimen fiscal, incluido el grado de descentralización fiscal, una visión general de las leyes y reglamentos aplicables, e información sobre los roles y responsabilidades de los organismos gubernamentales relevantes 3.2 En caso de que el Gobierno esté llevando a cabo reformas, se fomenta que el grupo de múltiples participantes se asegure de documentarlas en el informe EITI.</p>	<p>El informe no describe el marco jurídico que rige las industrias extractivas. Se presentan algunos cambios realizados en la reforma de la <i>Ley General de Minería, Decreto 238-2012</i>. Sin embargo, no se hace un análisis comparado con respecto a la ley anterior (<i>Ley General de Minería, Decreto 292-98</i>). Se hace una breve descripción del régimen fiscal: base imponible, porcentaje, institución encargada de recibir el pago.</p>
<p>3.3 El informe EITI deberá proporcionar información sobre aspectos generales de las industrias extractivas, incluida toda actividad de exploración significativa.</p>	<p>El informe EITI es básicamente un informe de conciliación de datos fiscales. Sin embargo, en la descripción contextual se deja de lado las dimensiones sociales y ambientales que determinan la realidad en la que operan las industrias extractivas en Honduras. El informe no contiene referencias sobre la conflictividad generada por el sector, ni de las violaciones a derechos humanos e impactos socioambientales vinculados.</p>
<p>3.4 El informe EITI debe divulgar, cuando esté disponible, la información sobre la contribución de las industrias extractivas a la economía en el año fiscal correspondiente. Se espera que esta información contemple lo siguiente: a) El tamaño de las industrias extractivas en términos absolutos y como porcentaje del PIB, incluida una estimación de la actividad del sector informal. b) El total de los ingresos del Gobierno que generan las industrias extractivas (incluidos impuestos, regalías, primas, bonos, tarifas y otros pagos) en términos absolutos y como porcentaje de los ingresos totales gubernamentales. c) Las exportaciones que provienen de las industrias extractivas en términos absolutos y como porcentaje de las exportaciones totales. d) El empleo en las industrias extractivas en términos absolutos y como porcentaje del empleo total. e) Las regiones/zonas clave donde se concentra la producción.</p>	<p>Se muestra el tamaño de las industrias extractivas a precios nominales; sin embargo, no se presenta a precios constantes. Adicionalmente, no se incluye una estimación de la actividad del sector informal.</p> <p>Los ingresos que recibe el Gobierno se presentan desagregados, pero únicamente en términos absolutos y no como porcentaje de los ingresos totales gubernamentales.</p> <p>La información de las exportaciones es completa y refleja que la minería representa menos del 7% de las exportaciones totales.</p> <p>Los datos de empleo se presentan hasta 2012, mientras que el informe corresponde a 2012 y 2013.</p> <p>Solo se indican las zonas donde se ubican las empresas que se adhieron al informe y de forma general se señalan las zonas donde se concentra la producción minera.</p>
<p>3.5 El informe EITI debe divulgar los datos de producción para el año fiscal de que se trate, incluidos los siguientes: a) Los volúmenes totales de producción y el valor de la producción de minerales, hidrocarburos y otros recursos naturales, cuando corresponda, por estado/región. b) Los volúmenes totales de exportación y el valor de las exportaciones de minerales, hidrocarburos y otros recursos naturales y, cuando corresponda, por estado/región.</p>	<p>Los volúmenes de producción y exportación son presentados de manera desagregada por cada una de las empresas participantes.</p>



<p>3.6 En los casos en que la participación del Estado genere el pago de ingresos significativos, el informe EITI debe incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Una explicación de las normas y prácticas prevalecientes con respecto a la relación financiera entre el Gobierno y las empresas de titularidad estatal.</li> <li>b) Las declaraciones de las empresas de titularidad estatal sobre sus gastos cuasi- fiscales, como los pagos por servicios sociales, infraestructura pública, subvenciones a los combustibles y servicio de la deuda nacional. Se requiere que el grupo de múltiples participantes desarrolle un procedimiento de elaboración de informes que permita ofrecer el mismo nivel de transparencia que el que se exige para los demás pagos y flujos de ingresos; este procedimiento debería incluir a las subsidiarias de las empresas de titularidad estatal y a las empresas en participación conjunta.</li> <li>c) Las declaraciones del Gobierno y las empresas de titularidad estatal acerca del grado en que son beneficiarios reales de las empresas mineras, petroleras y gasíferas que operan en el sector del petróleo, el gas y la minería, incluidas aquellas cuyos titulares son subsidiarios de las empresas de titularidad estatal o empresas en participación conjunta, así como toda modificación en el grado de participación en la titularidad durante el período que abarca el informe. Esta información deberá incorporar detalles sobre las condiciones de participación en el capital, incluido su grado de responsabilidad por el pago de gastos en las diversas etapas del ciclo del proyecto, por ejemplo, patrimonio totalmente integrado, patrimonio libre de impuestos, e intereses acumulados.</li> </ul>	<p>En la actualidad, no existen empresas estatales dedicadas a la exploración, explotación o comercialización de productos mineros, aunque la <i>Ley de Minería</i> vigente establece esta posibilidad.</p> <p>En el caso del petróleo, la <i>Ley de Hidrocarburos</i>, que data de 1984, establece el marco en el cual se negocian y celebran los contratos de operación, los cuales se basan en la noción de que el Estado es el único propietario de todos los recursos extraídos y comparte con la empresa concesionaria los beneficios. Sin embargo, el informe EITI se limitó únicamente al sector minero, lo que denota una seria limitante.</p>
<p>3.7 El informe EITI debe describir la distribución de los ingresos obtenidos de las industrias extractivas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El informe EITI deberá indicar cuáles de los ingresos de las industrias extractivas, en efectivo o en especie, están registrados en el presupuesto nacional. En caso de que los ingresos no se encuentren registrados en el presupuesto nacional, debe explicarse la asignación de esos ingresos, con enlaces a los informes financieros pertinentes, por ejemplo, fondos soberanos de inversión y fondos de desarrollo; gobiernos subnacionales; empresas estatales; y otras entidades no incluidas en el presupuesto.</li> <li>b) Se estimula a los grupos de múltiples participantes a hacer referencia a los sistemas de clasificación de los ingresos nacionales, y a normas internacionales como el <i>Manual de estadísticas de las finanzas públicas</i> del Fondo Monetario Internacional (FMI).</li> </ul>	<p>El informe no presenta información sobre la distribución de los ingresos obtenidos a partir de las industrias extractivas y se limita a presentar diagramas que ilustran la trayectoria de los pagos que las empresas realizan al Estado.</p>

<p>3.8 Se estimula al grupo de múltiples participantes a incluir en el reporte información adicional sobre la gestión de los ingresos y gastos, incorporando lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Una descripción de todos los ingresos obtenidos de las industrias extractivas que estén reservados para programas o regiones geográficas específicas. Esto deberá contar con una descripción de los métodos empleados para garantizar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos.</li> <li>b) Una descripción de los procesos de presupuesto y auditoría del país, así como enlaces a la información a disposición del público en materia de presupuesto, gastos e informes de auditoría.</li> <li>c) Información oportuna del Gobierno que fomente la comprensión pública y el diálogo sobre los problemas de la sostenibilidad de los ingresos y la dependencia de los recursos.</li> </ul>	<p>El cumplimiento de este apartado no es obligatorio para los países, pese a que la transparencia fiscal no se limita al ámbito de los ingresos. Ello confirma que el estándar es laxo.</p> <p>En el caso del informe para Honduras se describen los ingresos que están reservados para programas o regiones geográficas específicas.</p> <p>No se incluye una descripción de los procesos de presupuesto y auditoría.</p> <p>Tampoco hay estimaciones de la incidencia que tendrán las actividades mineras en los presupuestos públicos, tomando en consideración la volatilidad de los precios de este tipo de actividad.</p>
<p>3.9 Registro de licencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) En este contexto, el término 'licencia' se refiere a cualquier licencia, arrendamiento, título, permiso o concesión por el cual el Gobierno le otorga a uno o más individuos, o empresas, los derechos para explorar o explotar los recursos minerales, petrolíferos o gasíferos.</li> <li>b) Los países implementadores tienen la obligación de mantener un registro abierto al público o sistema(s) de catastro con información actualizada y exhaustiva al respecto de cada una de las licencias de las empresas que abarca el informe EITI</li> </ul> <p>Se espera que este registro o catastro contenga información sobre las licencias otorgadas a todas las entidades, incluso las empresas, individuos o grupos que no estén incluidos en el informe EITI. Cuando existan obstáculos jurídicos o prácticos relevantes que impidan una declaración tan exhaustiva, esta situación deberá documentarse y explicarse en el informe EITI, junto con un relato acerca de los planes gubernamentales para tratar de superar esos obstáculos y los tiempos previstos para lograrlo.</p>	<p>La información que aparece se limita únicamente a cinco empresas que son parte del informe. La información se circunscribe a nombre de la zona, fecha de solicitud, solicitante y estado en el que se encuentra la licencia.</p>
<p>3.10 Asignación de licencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los países implementadores tienen la obligación de declarar la información que se relaciona con el otorgamiento o la transferencia de licencias concernientes a las empresas contempladas en el informe EITI.</li> <li>b) En los casos en que las licencias se adjudiquen mediante un proceso de licitación durante el período contable que abarca el informe EITI, el Gobierno deberá divulgar la lista de postulantes y los criterios de licitación.</li> <li>c) Cuando la información indicada en los apartados 3.10 (a) y 3.10 (b) que anteceden ya se encuentre disponible para el público, es suficiente incluir una referencia o un enlace en el informe EITI.</li> <li>d) El grupo de múltiples participantes podría también incorporar información adicional sobre la asignación de licencias, por ejemplo, un comentario sobre la eficacia y eficiencia de esos sistemas.</li> </ul>	<p>En el informe, se hace mención de los requisitos que, acorde con la ley, se requieren para contar con la aprobación de una licencia, ya sea de exploración o de explotación. También señala que, en Honduras, la licencia se otorga a quien, cumpliendo los requisitos legales, sea el primero en solicitarla para un terreno.</p> <p>Sin embargo, el informe no presenta una evaluación de si, en la práctica, el proceso de asignación de licencias se apega a la normativa legal.</p>



<p>3.11 Beneficiarios reales:</p> <p>a) Se recomienda que los países implementadores mantengan un registro, accesible al público, de los beneficiarios reales de la(s) entidades corporativas que liciten, operen o inviertan en la actividad extractiva, incluyendo la identidad de su(s) beneficiario(s) real(es) y su grado de participación en la titularidad. En los lugares donde esta información ya sea de acceso público, por ejemplo, a través de la presentación a los órganos reguladores de la actividad empresarial y bolsas de valores, el informe EITI deberá incorporar las indicaciones sobre cómo acceder a esta información.</p> <p>b) Donde no existan registros de este tipo o estos sean incompletos, se recomienda que los países implementadores soliciten a las empresas que participan en el proceso EITI que proporcionen esta información para incluirla en el informe.</p> <p>c) Se requiere que las empresas gubernamentales y/o de titularidad estatal divulguen el grado en que son beneficiarias reales de las empresas petroleras, gasíferas y mineras que operan en el país, así como cualquier modificación en el grado de participación en la titularidad durante el período contable que abarca el informe EITI (Requisito 3.6[c]).</p>	<p>Este requisito no es obligatorio. Sin embargo, Honduras es parte de un proyecto piloto para conocer a los beneficiarios reales, implementado después de la presentación del informe.</p> <p>En este ejercicio piloto se parte de la concepción de un beneficiario real como toda persona física que posea, directa o indirectamente, el 5% de las acciones de una empresa extractiva. También se toma en cuenta a personas físicas, con cargos públicos, inhabilitadas para ser titulares de un derecho minero, y que controlen acciones en una empresa extractiva hondureña.</p> <p>Las principales hallazgos del ejercicio piloto señalan que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El ejercicio de recolección de datos no accedió a información sobre beneficiarios reales según la definición establecida, ya que las empresas declararon el nombre de sus casas matrices, las bolsas donde cotizan y el porcentaje de participación de cada beneficiario. Esto evidencia que entre los sectores no hay un consenso sobre el concepto de beneficiario real.</li> <li>• Las empresas cuyos beneficiarios reales son ciudadanos hondureños no revelaron los datos. Esfuerzos voluntarios no fueron posibles debido a la coyuntura nacional del país y a las salvaguardas jurídicas que protegen la privacidad de la información considerada personal.</li> </ul>
<p>3.12 Contratos:</p> <p>a) Se estimula a los países implementadores a que hagan públicos todos los contratos y licencias que establecen las condiciones para la explotación de petróleo, gas y minerales.</p> <p>b) Se requiere que el informe documente la política del Gobierno sobre la divulgación de contratos y licencias que rigen la exploración y explotación de petróleo, gas y minerales.</p>	<p>Las actividades petroleras no se incluyeron en el proceso de conciliación, pero el informe señala que los contratos de operaciones hidrocarburíferas se publican en <i>La Gaceta</i>, diario oficial del país.</p> <p>En cuanto a las licencias mineras, el informe se limita a describir su proceso de otorgamiento, pero no presenta cuáles son las políticas gubernamentales para la divulgación de las mismas.</p>

Fuente: Icefi, con base en EITI-HN (2015).

Adicional al cumplimiento o no de los requisitos del estándar, en el caso hondureño es motivo de preocupación que las cifras fiscales conciliadas presenten discrepancias. Por ejemplo, en cuanto al impuesto sobre la renta y la aportación solidaria temporal, la empresa Eurocantera S.A. de C.V. plantea que no pagó este tributo en 2012 y 2013; sin embargo, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) sí reporta haber recibido pagos

de parte de esta entidad. Lo mismo sucedió con la tasa administrativa municipal, en cuyo caso la empresa Five Stars Mining S.A. de C.V. reportó un pago de L338,359 (USD17,761.3), mientras que las alcaldías municipales indicaron haber recibido L3,940,848 (USD206,868.7) en 2012. En total, para el año 2012 no fueron conciliados 4.9 millones de lempiras (USD0.26 millones), y en 2013, 4.6 millones de lempiras (USD0.23 millones).

# 5. REFLEXIONES FINALES

---

- a) Ninguna discusión sobre transparencia del sector extractivo debería realizarse al margen del reconocimiento del derecho al desarrollo de las comunidades. Esto requiere el respeto a las decisiones de aquellas comunidades que decidan que las industrias extractivas no tienen cabida en su proceso de desarrollo.
- b) Hasta la actualidad, la implementación de la EITI ha mostrado muchas carencias que limitan su efectividad como mecanismo de transparencia. Muchas de ellas surgen de la voluntariedad relativa a la publicidad —o no— de la información, así como del modelo de gobernanza en cada uno de los países, y el rol que desempeña la sociedad civil. Cabe reconocer que solo una participación social activa, que incluya a las comunidades afectadas por los proyectos extractivos, garantizará que esta iniciativa no se convierta en una «caja de resonancia» de la publicidad de las empresas, o en un mecanismo para «legitimar», ante la opinión pública, este tipo de operaciones.
- c) Se debe transitar de iniciativas internacionales hacia reformas nacionales en el ámbito legal e institucional, que obliguen a la rendición de cuentas por parte de las empresas que explotan recursos naturales, y por parte de las entidades públicas encargadas de regular al sector extractivo.
- d) Para avanzar en la transparencia fiscal del sector extractivo es necesario publicar de oficio y garantizar la calidad de toda la información relacionada con los procesos de otorgamiento de licencias de reconocimiento, exploración o explotación minera y la celebración de contratos petroleros; los pagos realizados por las empresas extractivas; los montos de exoneraciones, exenciones y otros privilegios fiscales recibidos por las empresas; y la forma en que el Estado invierte estos recursos, tanto en el nivel local, como en el regional y el nacional.
- e) Es indispensable, además, controlar los conflictos de interés que los funcionarios públicos vinculados con la vigilancia y regulación de las actividades extractivas puedan tener en el sector, así como fortalecer los mecanismos de control sobre el destino de los recursos provenientes del sector, evitando que su utilización recaiga en la discrecionalidad de las autoridades.
- f) La naturaleza de las industrias extractivas obliga a que las discusiones de transparencia no se limiten únicamente al ámbito fiscal, sino que también permitan evaluar otros aspectos: el entorno legal e institucional; la situación de conflictividad social asociada con las actividades extractivas; los impactos ambientales que genera la explotación de recursos naturales no renovables; las prácticas de acceso a la información pública; la presencia y calidad de mecanismos de supervisión; así como las condiciones generales de gobernabilidad, ya que el entorno ayuda u obstaculiza los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo.

# 6. REFERENCIAS

---

- Asfaha, S. (2012). «Economic Policy in Mineral-Rich Countries». En K. Hujo, *Mineral rents and the financing of social policy. Opportunities and challenges UNRISD. Social policy in a development context series* (págs. 62-90). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brockmyer, B., & Fox, J. (2015). *Assesing the evidence: The effectiveness and impact of public governance oriented multi stakeholder initiatives*. Londres: Open Society Foundation.
- Cespad (2011). *La percepción de la ciudadanía hondureña sobre los impactos de la minería metálica*. Tegucigalpa: Cespad.
- Cidse, et al. (2011). *Learning from the EITI: Lessons for Effective Country-By-Country Data Disclosure Requirements [en línea]*, disponible en: [http://www.cidse.org/publication/item/download/11\\_e6f1450330bbea8f18a866d6e1469c18.html](http://www.cidse.org/publication/item/download/11_e6f1450330bbea8f18a866d6e1469c18.html).
- EITI (2015). *El estándar del EITI*. Oslo, Noruega: Secretaría Internacional de la EITI.
- EITI-HN (2014). Informe anual de actividades. Honduras.
- EITI-HN (2015). *Informe de conciliación de la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas en Honduras (EITI-HN) para los períodos 2012 y 2013*. Honduras.
- Icefi (2014)a. *Diagnóstico de la situación minera en Honduras 2007-2012*. Honduras: Icefi.
- Icefi (2014)b. *La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: Icefi.
- MSI Integrity (2015). *Protecting the cornerstone: Assesing the governance of extractive industries transparency initiative multi stakeholder groups*. MSIIntegrity.
- MSIntegrity (2015). *Defender los pilares fundamentales: Una evaluación sobre la gobernanza de los grupos multipartícipes en el EITI*. Estados Unidos: MSIIntegrity.
- Oxfam. (23 de febrero de 2016). Oxfam en Perú. Obtenido de La iniciativa de transparencia EITI enfrenta una crisis de legitimidad: <https://peru.oxfam.org/que-hacemos-industrias-extractivas/la-iniciativa-de-transparencia-eiti-enfrenta-una-crisis-de>
- Publish What you Pay* (15 de enero de 2016). Obtenido de: <http://www.publishwhatyoupay.org/es/nuestras-campanas/itie-2/>
- Publish what you pay*. (3 de marzo de 2016). Las fallas en la gobernanza de EITI amenazan la independencia de la sociedad civil. Obtenido de: <http://www.publishwhatyoupay.org/es/pwyp-news/declaracion-las-fallas-en-la-gobernanza-de-la-eiti-amenazan-la-independencia-de-la-sociedad-civil/>
- PWYP Norway (2011). *Pipping profits*. Oslo: PWYP Norway.
- Rich, E., & Moberg, J. (2015). *Beyond Governments: Making Collective Governance Work – Lessons from the Extractive Industries Transparency Initiative*. Reino Unido: Greenleaf Publishing Limited.



14 Calle "B" 12-05  
Zona 10, Colonia Oakland,  
Ciudad de Guatemala, Guatemala  
(502) 2505-0255  
[ibis@ibis.org.gt](mailto:ibis@ibis.org.gt)



Derechos, educación y desarrollo

12 Avenida 14-41,  
Zona 10 Colonia Oakland,  
Ciudad de Guatemala, Guatemala,  
Centroamérica  
(502) 2505-6363  
[info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

