

Validación de Guatemala
Informe de Validación preliminar
Validador independiente: CowaterSogema
16 de septiembre de 2019

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno de Guatemala se comprometió a implementar el EITI el 19 de marzo de 2010 en una carta enviada por el vicepresidente Rafael Espada al presidente del EITI Peter Eigen. El país fue aceptado como candidato del EITI el 1 de marzo de 2011¹ en la 15ª reunión del Consejo del EITI en París.

El 25 de octubre de 2016, el Consejo acordó que la Validación de Guatemala según el Estándar EITI de 2016 diese comienzo el 1 de abril de 2018. Este informe presenta los hallazgos y la evaluación inicial de la recopilación de datos y de la consulta con las partes interesadas por parte del Secretariado Internacional. El Secretariado Internacional ha respetado los procedimientos de la Validación y aplicado la Guía de Validación a fin de evaluar el progreso de Guatemala con respecto al Estándar EITI. Si bien la evaluación todavía no ha sido examinada por el grupo de multipartícipes, la evaluación preliminar por parte del Secretariado indica que no se han abordado plenamente 19 de los requisitos del Estándar EITI en esta Validación. Ocho de ellos no se cumplen con un progreso insuficiente, y once de ellos no se cumplen con un progreso significativo. Las recomendaciones y medidas correctivas propuestas —identificadas mediante este proceso— se refieren a la participación del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, al funcionamiento del grupo de multipartícipes y a otras cuestiones sobre la divulgación y el impacto del EITI.

2. ANTECEDENTES

El Gobierno se enfrenta a una parálisis en todos los planes de expansión para el sector extractivo. Las comunidades locales y las partes interesadas regionales se oponen con vehemencia a los proyectos de minería. Hay una moratoria de hecho para todas las nuevas licencias petroleras, gasíferas y mineras como resultado del fallo del Tribunal Constitucional de 2017 sobre consultas libres, previas e informadas según se prevé en el marco del Convenio 169 de la OIT. Algunas consultas piloto con comunidades indígenas realizadas por el Ministerio de Trabajo con respecto a proyectos hidroeléctricos han concluido con resultados poco claros. La contribución fiscal de las industrias extractivas ha caído de un pico de USD 230 millones en 2011 a USD 93 millones en 2015 (el último año informado). El proyecto de minería más grande, la mina de oro Marlin de Goldcorp, está cerrado y los planes de exploración y desarrollo de petróleo en la región de Petén también están demorados. En definitiva, las industrias extractivas están en decadencia y las perspectivas de recuperación son escasas a corto plazo.

El sector extractivo de Guatemala representó el 2 % del PIB para 2014 y 2015, de acuerdo con el Informe EITI más reciente. La materia prima principal es la plata, que representa más de la mitad del valor de la producción minera de 2015.

1. Trabajo realizado por el Validador independiente

En consonancia con la Guía de Validación, el Secretariado Internacional llevó a cabo la primera fase de Validación: recopilación inicial de datos, consultas a partes interesadas y preparación de su evaluación

¹ Véase: https://eiti.org/sites/default/files/migrated_files/Papers_for_the_15th_EITI_Board_Meeting.pdf

inicial del progreso con respecto a los requisitos del EITI (la “evaluación inicial”). Se designó a la empresa CowaterSogema como Validador independiente para evaluar si el trabajo del Secretariado se había llevado a cabo de conformidad con la Guía de Validación. Las principales responsabilidades de CowaterSogema como Validador son examinar y rectificar la evaluación inicial según sea necesario, y resumir su examen independiente en este Informe de Validación para ser presentado ante el Consejo por medio del Comité de Validación.

La evaluación inicial del Secretariado fue comunicada a CowaterSogema el 31 de julio de 2019. El Equipo de Validación llevó a cabo esta fase del proceso de Validación mediante: 1) un examen en profundidad y el cotejo de la evaluación del EITI por parte de cada miembro del equipo; 2) un examen detallado y la formulación de comentarios por parte del especialista del grupo de multipartícipes respecto del Requisito 1 y el protocolo de la sociedad civil; 3) un examen detallado y la formulación de comentarios por parte del especialista financiero de los Requisitos 4, 5 y 6; 4) la consolidación de exámenes y la elaboración de este Informe de Validación preliminar, enviado al Secretariado Internacional el 16 de septiembre de 2019.

2. Comentarios sobre las limitaciones de la Validación

El Validador examinó detenidamente la evaluación inicial del Secretariado y en este momento no tiene comentarios sobre la limitación del proceso de Validación.

3. Comentarios sobre la evaluación inicial del Secretariado Internacional

La recopilación inicial de datos, las consultas a las partes interesadas y la redacción de la evaluación inicial en general fueron realizadas por el Secretariado Internacional de conformidad con la Guía de Validación de 2016. La recopilación de datos se llevó a cabo en tres fases. En primer lugar, se realizó un estudio administrativo de la documentación disponible relacionada con el cumplimiento del país respecto del Estándar EITI, que incluía, entre otros:

- El plan de trabajo del EITI y otros documentos de planificación tales como presupuestos y planes de comunicación;
- Los Términos de Referencia del grupo de multipartícipes, y las memorias de reunión de las reuniones del grupo de multipartícipes;
- Informes EITI, e información suplementaria tal como informes resumen y estudios de alcance;
- Materiales de comunicación;
- Informes de progreso anual; y
- Cualquier otra información de relevancia para la Validación.

Se hizo una visita al país del 21 al 24 de agosto de 2018. El Secretariado se reunió con el grupo de multipartícipes y sus miembros, el Administrador Independiente y otras partes interesadas clave, incluidos los grupos de partes interesadas que están representados pero que no participan directamente en el grupo de multipartícipes. Además de reunirse con el grupo de multipartícipes en su calidad de grupo, el Secretariado se reunió con sus partes integrantes (gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil), tanto de manera individual o en grupos de partes interesadas, aplicando los protocolos adecuados para garantizar que las partes interesadas pudiesen expresar libremente sus puntos de vista y que se respetasen las solicitudes de confidencialidad.

2. COMENTARIOS GENERALES

- **Progresos en la implementación del EITI**

En los últimos años, la implementación del EITI en Guatemala ha adolecido de una implicación débil de las partes interesadas, de deficiencias a la hora de presentar informes y de una falta de impacto. La falta de implicación y de progreso se relaciona con el contexto más amplio de la industria extractiva del país. El sector extractivo de Guatemala se ha reducido significativamente en los últimos años. Además del cierre de la mina más importante (Marlin, propiedad de Goldcorp) y la suspensión de otra gran mina (Minera San Rafael), hay una moratoria de hecho para todas las nuevas licencias petroleras, gasíferas y mineras como resultado del fallo del Tribunal Constitucional de 2017 sobre consultas libres, previas e informadas según se prevé en el marco del Convenio 169 de la OIT. Existe una fuerte oposición social a la actividad minera, y las perspectivas de recuperación del sector son escasas.

Las partes interesadas critican al gobierno, especialmente al Ministerio de Energía y Minas, por la falta de compromiso y su propensión a monopolizar el debate en el seno del grupo de multipartícipes. El gobierno no consiguió la aprobación de su presupuesto de 2018 y está intentando a duras penas financiar el proceso EITI. El grupo de multipartícipes se reúne regularmente, pero los grupos constituyentes no tienen procedimientos claros de nominación ni mecanismos de comunicación.

- **Impacto de la implementación del EITI**

El Informe EITI de 2014-2015 incluye, entre otros aspectos, incongruencias y lagunas sobre pagos y transferencias a nivel subnacional, así como sobre la exhaustividad y la confiabilidad de los datos. El informe no es inteligible y no contribuye al debate público.








La reactivación de la implementación del EITI exige que el Ministerio de Energía y Minas demuestre su compromiso y considere a las partes interesadas como socios en el proceso, que se mejore la calidad de la elaboración de Informes EITI y que el proceso esté vinculado al debate público y a los retos en curso del sector extractivo.

Evaluación del Validador independiente acerca del cumplimiento

Figure 1 – Validator’s assessment

EITI Requirements		LEVEL OF PROGRESS				
		No progress	Inadequate	Meaningful	Satisfactory	Beyond
Categories	Requirements					
MSG oversight	Government engagement (#1.1)		Inadequate			
	Industry engagement (#1.2)			Meaningful		
	Civil society engagement (#1.3)			Meaningful		
	MSG governance (#1.4)		Inadequate			
	Work plan (#1.5)			Meaningful		
Licenses and contracts	Legal framework (#2.1)				Satisfactory	
	License allocations (#2.2)		Inadequate			
	License register (#2.3)			Meaningful		
	Policy on contract disclosure (#2.4)			Meaningful		
	Beneficial ownership (#2.5)					
	State participation (#2.6)					
Monitoring production	Exploration data (#3.1)				Satisfactory	
	Production data (#3.2)				Satisfactory	
	Export data (#3.3)			Meaningful		
Revenue collection	Comprehensiveness (#4.1)		Inadequate			
	In-kind revenues (#4.2)					
	Barter agreements (#4.3)					
	Transportation revenues (#4.4)					
	SOE transactions (#4.5)					
	Direct subnational payments (#4.6)		Inadequate			
	Disaggregation (#4.7)			Meaningful		
	Data timeliness (#4.8)				Satisfactory	
	Data quality (#4.9)			Meaningful		
Revenue allocation	Distribution of revenues (#5.1)				Satisfactory	
	Subnational transfers (#5.2)			Meaningful		
	Revenue management and expenditures (#5.3)					
Socio-economic contribution	Mandatory social expenditures (#6.1.)			Meaningful		
	SOE quasi-fiscal expenditures (#6.2)					
	Economic contribution (#6.3)			Meaningful		
Outcomes and impact	Public debate (#7.1)		Inadequate			
	Data accessibility (#7.2)					
	Follow up on recommendations (#7.3)		Inadequate			
	Outcomes and impact of implementation (#7.4)		Inadequate			

Legend to the assessment card

	The country has made no progress in addressing the requirement. The broader objective of the requirement is in no way fulfilled.
	The country has made inadequate progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are outstanding and the broader objective of the requirement is far from being fulfilled.
	The country has made progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are being implemented and the broader objective of the requirement is being fulfilled.
	The country is compliant with the EITI requirement.
	The country has gone beyond the requirement.
	This requirement is only encouraged or recommended and should not be taken into account in assessing compliance.
	The MSG has demonstrated that this requirement is not applicable in the country.

3. HALLAZGOS EN DETALLE

El Validador está de acuerdo con los hallazgos de la evaluación inicial y, por lo tanto, no requiere más aclaraciones.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con el **Requisito 1.1**, se exige que el gobierno —especialmente el Ministerio de Energía y Minas— demuestre su compromiso con la implementación del EITI, asegurando que el grupo de multipartícipes cuenta con el apoyo de los recursos humanos y financieros adecuados y que se obtienen documentos y datos clave de forma oportuna. Se alienta al Ministerio de Energía y Minas a reiterar su compromiso de alto nivel con la implementación del EITI y de utilizar el EITI para promover los objetivos nacionales relacionados con la gobernanza del sector extractivo. Las entidades del gobierno que presentan informes deben cumplir los criterios de recopilación de datos acordados por el grupo de multipartícipes. Se alienta al grupo de multipartícipes a que se comprometa con los municipios a fin de que participen plenamente en la presentación de Informes EITI.

De conformidad con el **Requisito 1.2**, la industria debe implicarse activa y efectivamente en el proceso EITI. Por lo tanto, la Cámara del sector extractivo debe ser proactiva y animar a las empresas a participar y divulgar ampliamente sus pagos al gobierno, incluso antes de que se les exija oficialmente.

De conformidad con el **Requisito 1.3**, el grupo de la sociedad civil debe involucrarse plena y activamente en la supervisión de la implementación del EITI y contribuir al debate público relacionado con la gobernanza del sector extractivo. El gobierno debe asegurarse de que trata a la sociedad civil como un socio en igualdad de condiciones en el proceso EITI, tanto en términos normativos como prácticos.

De conformidad con el **Requisito 1.4**, el grupo de multipartícipes debe actualizar sus normas internas de gobernanza para cumplir todas las disposiciones del Requisito 1.4.b, y publicar los procedimientos de nominación y cambio de representantes del grupo de multipartícipes, incluida la duración de los mandatos. Se exige que cada grupo constituyente seleccione sus representantes en el grupo de multipartícipes mediante un proceso inclusivo, transparente y bien documentado. Se exige que el gobierno garantice que todos los grupos constituyentes puedan proponer temas de debate de forma efectiva.

De conformidad con el **Requisito 1.5**, el grupo de multipartícipes debe elaborar un nuevo **plan de trabajo** que incluya las secciones de (a) a (g). Este nuevo plan de trabajo debe definir objetivos de implementación del EITI y asegurar que estos reflejan las prioridades nacionales de Guatemala. En la elaboración de este plan de trabajo, el grupo de multipartícipes tal vez desee considerar la posibilidad de solicitar una implementación adaptada, de conformidad con el Requisito 8.1. El Consejo alienta al grupo de multipartícipes de Guatemala a que evalúe una recalibración del alcance de su proceso EITI de cara al futuro, a fin de garantizar que sea útil y que esté en consonancia con las inquietudes y las prioridades nacionales del país. El Secretariado Internacional debe ofrecer y prestar apoyo a tal fin.

De conformidad con el **Requisito 2.2**, se exige a Guatemala que 1) divulgue las licencias de petróleo y de minería concedidas o transferidas durante los años que se están examinando, 2) describa el proceso de transferencia de una licencia, 3) resalte cualquier desviación no trivial de la práctica, 4) aclare cuáles son los criterios financieros y técnicos utilizados para evaluar las asignaciones y transferencias de contratos tanto de petróleo como de gas y de licencias mineras, y 5) divulgue la lista de solicitantes y los criterios de licitación para las licencias concedidas a través de un proceso de licitación. Para reforzar el cumplimiento

del Requisito 2.2, el grupo de multipartícipes también puede presentar sus observaciones sobre la eficiencia del sistema actual de asignación y transferencia de contratos como medio para aclarar los procedimientos y reducir desviaciones no triviales.

De conformidad con el **Requisito 2.3**, Guatemala también debe garantizar que se hagan públicos los nombres de los titulares de licencias, las fechas de solicitud, concesión y caducidad, las materias primas cubiertas y las coordenadas de todas las zonas bajo licencia de minería y petróleo mantenidas por empresas significativas. Cuando esta información ya esté disponible para el público, bastará incluir una referencia o un enlace en el Informe EITI. En los lugares donde no existen registros o catastros de este tipo o sean incompletos, el Informe EITI deberá informar las brechas en la información disponible para el público y documentar los esfuerzos por fortalecer tales sistemas.

Para reforzar el cumplimiento del **Requisito 2.4**, se alienta a Guatemala a que documente claramente su política sobre la transparencia de los contratos y que haga públicos los acuerdos de regalías voluntarias.

De conformidad con el **Requisito 2.5**, se alienta al grupo de multipartícipes a que comience a trabajar de forma más proactiva con respecto a los beneficiarios reales, lo cual será obligatorio a partir del 1 de enero de 2020. Se sugiere iniciar la preparación de un registro público de los beneficiarios reales de las entidades que operan e invierten en activos de la industria extractiva. El grupo de multipartícipes tal vez desee considerar la posibilidad de realizar la presentación de informes sobre beneficiarios reales de manera piloto en el próximo Informe EITI. Así, el grupo de multipartícipes debe empezar a generar conciencia sobre esta cuestión entre las empresas participantes y otras partes interesadas.

De conformidad con el **Requisito 3.3**, el grupo de multipartícipes deberá divulgar datos completos sobre exportaciones; concretamente, acerca de los volúmenes de exportación de la minería. Además, se sugiere que se divulgue de qué forma se han calculado los volúmenes y los valores documentados en el Informe EITI.

De conformidad con el **Requisito 4.1**, antes del proceso de elaboración de informes, el grupo de multipartícipes deberá llegar a un acuerdo acerca de qué pagos e ingresos son significativos y, por ende, deben ser informados; esto incluye las correspondientes definiciones y umbrales de importancia relativa. Se debe divulgar una descripción de cada flujo de ingresos, así como las definiciones y los umbrales de importancia relativa correspondientes. Al establecer las definiciones y los umbrales de importancia relativa, el grupo de multipartícipes deberá tener en cuenta el tamaño de los flujos de ingresos con relación a los ingresos totales. El grupo de multipartícipes deberá documentar las opciones consideradas y los fundamentos para establecer las definiciones y los umbrales. Además, el grupo de multipartícipes debe definir claramente qué empresas son significativas en función de las decisiones tomadas sobre importancia relativa. En el Informe EITI deberán figurar claramente las empresas que no presentan informes y valorar si su omisión afecta de forma importante a la exhaustividad del cotejo.

El gobierno debe asegurar que todas las entidades gubernamentales pertinentes participen en la presentación de Informes EITI y que la cifra total de todos los ingresos del gobierno sea exhaustiva. En el caso de que existan obstáculos prácticos significativos que impidan la divulgación plena por parte del gobierno, estos deben ser documentados en el Informe EITI.

En futuros ejercicios de presentación de informes se recomienda que el grupo de multipartícipes afirme, justifique y acepte explícitamente que los **Requisitos 4.2. a 4.5** no son pertinentes ni aplicables.

De conformidad con el **Requisito 4.6**, se exige que el grupo de multipartícipes identifique y defina claramente los pagos directos de las empresas extractivas a las entidades de gobierno subnacionales. El grupo de multipartícipes debe debatir si considera los pagos como significativos y documentar claramente

la decisión y sus fundamentos. Si son significativos, el grupo de multipartícipes debe garantizar que los pagos hayan sido cotejados exhaustivamente.

De conformidad con el **Requisito 4.9**, se exige que el grupo de multipartícipes asegure que el Informe EITI incluya una evaluación de si los pagos y los ingresos están sujetos a auditorías independientes y creíbles. El grupo de multipartícipes debe acordar garantías de calidad de los datos solicitadas por parte de las entidades que presentan informes. El Informe EITI debe documentar si las entidades que presentan informes cumplen las garantías acordadas. Se exige que el grupo de multipartícipes asegure que el Administrador Independiente presenta un resumen completo de datos basados en la plantilla actual proporcionada por el Secretariado Internacional.

De conformidad con el **Requisito 5.2**, el grupo de multipartícipes debe divulgar completamente los ingresos generados por las industrias extractivas que se transfieren entre entidades gubernamentales nacionales y subnacionales. Se debe realizar una explicación más completa y comprensible de la distribución de los ingresos, incluido el papel real y legal de FONPETROL y los flujos entre este fondo, los CODEDES y los COCODES. Asimismo, el grupo de multipartícipes debe divulgar la fórmula correspondiente de reparto de ingresos, los importes calculados según esa fórmula para las transferencias e identificar cualquier discrepancia entre los importes calculados y los importes transferidos. Por último, si es posible, estas transferencias deben cotejarse.

De conformidad con el **Requisito 6.1**, cuando sean obligatorios los gastos sociales significativos por parte de las empresas, estos deberán divulgarse y desglosarse por tipo de contribución y beneficiario y cotejarse en la medida de lo posible.

De conformidad con el **Requisito 6.3**, el Informe EITI debe divulgar información completa acerca de la contribución de las industrias extractivas a la economía. Dicha información debe incluir el empleo en las industrias extractivas como porcentaje del empleo total (Requisito 6.3 (d)) y una estimación de las actividades del sector informal (Requisito 6.3 (a)).

De conformidad con el **Requisito 7.1**, Guatemala debe asegurarse de que los Informes EITI sean coherentes, comprensibles, promovidos activamente, accesibles al público y que contribuyan al debate público. El grupo de multipartícipes debe seguir buscando la forma de llevar a cabo eventos de divulgación para concienciar y facilitar el diálogo sobre el Informe EITI en todo el país. El grupo de multipartícipes debe acordar una política de datos abiertos y asegurar que los Informes EITI estén disponibles en un formato de datos abiertos.

De conformidad con el **Requisito 7.3**, se exige que el grupo de multipartícipes adopte medidas encaminadas para actuar sobre la base de las lecciones aprendidas; identifique, investigue y aborde las causas de cualquier discrepancia con miras a fortalecer el impacto de la implementación del EITI en la gobernanza de los recursos naturales. En particular, el grupo de multipartícipes debe considerar la posibilidad de mejorar sus procedimientos para analizar y procesar las recomendaciones resultantes de la presentación de Informes EITI.

De conformidad con el **Requisito 7.4**, se deben revisar los resultados y el impacto de la implementación del EITI; esto se hará elaborando y aprobando los informes de progreso anual de cada año antes del 1 de julio. Se debe preparar y aprobar el informe de progreso anual de 2017, implicando a las partes interesadas en su elaboración. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones implicadas de las industrias extractivas deben contribuir aportando opiniones sobre el proceso EITI y procurar que estas queden reflejadas en el informe de progreso anual.
