

Validación de Honduras
Borrador del Informe de Validación
Adam Smith International, Validador Independiente
10 de agosto de 2017

1. RESUMEN EJECUTIVO

Honduras adquirió el estatus de país candidato al EITI el 22 de mayo de 2013. El Consejo Internacional del EITI acordó, en su 33ª Reunión del Consejo de mayo de 2016, que Honduras debía ser Validada a partir del 1º de enero de 2017. Honduras integró el Estándar EITI en su marco jurídico a través de la Ley de Minería de 2013, que exige que los titulares de dominios de minería cumplan con el EITI.

Este borrador de informe de validación es posterior a una revisión de control de calidad de la evaluación inicial del Secretariado Internacional. El Validador concuerda con la evaluación inicial del Secretariado de que el progreso respecto de los requisitos 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 4.1, 4.6, 4.9, 6.1, 6.3, 7.1, 7.3 y 7.4 es menos que satisfactorio.

2. ANTECEDENTES

El sector extractivo de Honduras es pequeño, pero ha habido interés en expandir las inversiones mineras y en desarrollar el sector de hidrocarburos. De acuerdo con el Informe EITI más reciente, el sector minero aporta el 1% del PIB, es responsable del 4% de las exportaciones¹, provee aproximadamente 6500 empleos y es responsable del 0,8% de los ingresos del gobierno. Se estima que las actividades de minería informal son de tres a cuatro veces mayores que las del sector de minería comercial (EITI Honduras, 2016f).

El sector minero de Honduras está regulado por la Ley de Minería General de 2013 y es gestionado por el INHGEOMIN, según los Principios del EITI. El Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA/MIAMBIENTE) es responsable de gestionar el sector de hidrocarburos. Las compañías extractivas están sujetas a impuestos de acuerdo con el Código Fiscal, la Ley de Minería General, la Ley de Hidrocarburos, los contratos de hidrocarburos vigentes e impuestos municipales gravados directamente en el ámbito subnacional de acuerdo con la Ley Municipal. Las licencias de minería son administradas por el INHGEOMIN.

Las perspectivas de desarrollo en el sector extractivo son inciertas. Los precios bajos de los productos básicos, el aumento de los costos de operación y la falta de una licencia social para operar han opacado la visión para las compañías mineras que exploran en busca de oro, óxido de hierro, plomo, plata y zinc. Los planes para formalizar el sector de minería informal están demorados debido a que no se consigue un operador para un parque de minería artesanal propuesto de 200 hectáreas. Los gobiernos municipales junto con el regulador de minería INHGEOMIN coordinan esfuerzos para organizar los altos niveles de minería a pequeña escala, informal e ilegal en todo el país.

El sector de hidrocarburos se gestiona según un régimen de contratos y las licencias se negocian directamente entre el gobierno y las compañías. En 2013, el gobierno de Honduras firmó un contrato con

¹ http://www.bch.hn/honduras_en_cifras.php

British Gas (BG) para explorar en busca de petróleo extraterritorial. La zona de aproximadamente 300 millones de km² se encuentra en la provincia oriental de La Mosquitia, cerca del Mar Caribe. Con los bajos precios actuales del petróleo, la visión de este proyecto es incierta². Si la exploración avanza como se ha planificado, se espera que los ciudadanos de Honduras sepan para agosto de 2017 si su país tiene cantidades comerciales de petróleo³. Otros contratos de exploración en busca de petróleo han estado inactivos.

El gobierno y la industria consideran a la minería y el petróleo fuentes de crecimiento económico a mediano y largo plazo. Las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales cuestionan los impactos ambientales negativos, incluso los asociados con la minería informal. También hubo expectativas de que la Ley de Minería de 2013 ayudaría a estabilizar los niveles impositivos. Más en general, siguiendo una recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el sistema impositivo de Honduras se está modernizando, con el resultado de la creación de la nueva autoridad fiscal, el Servicio de Administración de Rentas (SAR).

De acuerdo 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 inicial del progreso frente a los requisitos del EITI (la “Evaluación Inicial”). Adam Smith International (ASI) fue nombrado Validador Independiente para evaluar si el trabajo del Secretariado se llevaba a cabo de acuerdo con la Guía de Validación. Las responsabilidades principales de ASI como Validador son revisar y enmendar la Evaluación Inicial, según fuera necesario, y resumir su revisión independiente en este Informe de Validación para presentarlo al Consejo a través del Comité de Validación.

1. Trabajo realizado por el Validador Independiente

La Evaluación Inicial del Secretariado se transmitió a ASI el 16 de Julio de 2017. Nuestro Equipo de Validación emprendió esta fase del proceso de Validación a través de lo siguiente: (1) Revisión profunda y marcado de la Evaluación del EITI a cargo de cada miembro del equipo, (2) revisión detallada y comentarios a cargo del Especialista del grupo de multipartícipes del requisito 1 y el Protocolo de la sociedad civil, (3) revisión detallada y comentarios a cargo del Especialista Financiero de los requisitos 4, 5 y 6, (4) consolidación de revisiones y producción de este borrador del Informe de Validación, enviado al Secretariado Internacional el 6 de agosto de 2017.

2. Comentarios sobre las limitaciones de la Validación

El Validador revisó atentamente la Evaluación Inicial del Secretariado y en esta etapa no tiene ningún comentario sobre las limitaciones del proceso de Validación.

3. Comentarios sobre la Evaluación Inicial del Secretariado Internacional

La recopilación inicial de datos, las consultas a partes interesadas y la redacción del borrador de la Evaluación Inicial fueron realizadas en general por el Secretariado Internacional de acuerdo con la Guía de Validación de 2016. La recopilación de datos se hizo en tres fases. Primero, del 1^o de enero al 30 de marzo

² <http://www.latribuna.hn/2016/06/28/pasa-british-gas/>

³ <http://www.elheraldo.hn/pais/990024-466/bg-group-shell-se-prepara-para-comenzar-fase-de-perforar-pozos-en>

de 2017, se hizo una revisión de datos de los documentos disponibles referidos al cumplimiento del país del Estándar EITI, que incluyó, entre otras cosas:

- 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 actas de sus reuniones
- Informes IETI y otra información adicional, como informes resumidos y estudios de alcance
- Materiales de comunicación
- Informes anuales del progreso y
- Toda otra información pertinente para la Validación.

Segundo, se realizó una visita al país del 6 al 10 de febrero de 2017. Todas las reuniones se hicieron en Tegucigalpa. El Secretariado se reunió con el grupo de multipartícipes y sus miembros, el Administrador Independiente y otras partes interesadas fundamentales, incluidos los grupos de partes interesadas representados en el grupo de multipartícipes pero que no participan directamente en él.

Finalmente, el Secretariado Internacional preparó un informe con una evaluación inicial del progreso frente a los requisitos de acuerdo con la Guía de Validación. Esa evaluación inicial no incluye una evaluación general del cumplimiento. El informe se presentó al Validador y el Coordinador Nacional también recibió una copia.

2. COMENTARIOS GENERALES

• Progreso en la implementación del EITI

Honduras encaró la implementación del EITI en 2013 con firme participación de los multipartícipes. El esfuerzo inicial proporcionado al EITI fue meticuloso y perfectamente alineado con el Estándar EITI. De manera crucial, Honduras integró el Estándar EITI en su marco legislativo. La Ley de Minería de 2013 exige que los titulares de dominios de minería cumplan con el Estándar. El contrato firmado con el BG Group también obligaba a la compañía a cumplir con los requisitos de divulgación del EITI. El proceso recibió apoyo de socios internacionales, incluido el Banco Mundial con financiamiento a través del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MDTF).

Al prepararse para el primer ciclo de declaración, el EITI-Honduras intentó abordar limitaciones de capacidad y hacer surgir conciencia sobre la transparencia y la gestión correcta de los recursos naturales. Lo que es más importante, los organismos gubernamentales involucrados en la gestión y el monitoreo de los sectores petrolero, gasífero y minero se prepararon para proveer información de acuerdo con el Estándar EITI. El regulador de minería, la oficina fiscal y el Ministerio de Finanzas se reunieron para comprender y diseñar el alcance del proceso de presentación de información. El regulador de minería renovó el sistema de otorgamiento de licencias y catastro, así como otros procedimientos internos, con el EITI como guía. Representantes de la sociedad civil y la industria participaron activamente con funcionarios del gobierno durante esta fase. Las partes interesadas comentan que la colaboración del grupo de multipartícipes se institucionalizó. En un país con un alto nivel de desconfianza hacia las industrias mineras y petroleras, esta colaboración fortalecedora de confianza fue un logro importante.

Los dos Informes EITI publicados por el EITI-Honduras hasta la fecha, que abarcan tres ejercicios fiscales, han proporcionado una descripción general sin precedentes de las industrias extractivas. Aunque algunos de los datos no eran nuevos, nunca antes se habían reunido de esta manera. Además, el Informe proporcionó datos desagregados que antes no estaban disponibles para el público. Dicho eso, esta evaluación inicial ha identificado varias áreas que requieren mayor atención.

- **Impacto de la implementación del EITI**

El Estándar EITI ha sido una referencia importante para los organismos gubernamentales al modernizar sus sistemas e integrar la transparencia. Este trabajo se podría fortalecer adicionalmente, p. ej. mediante la mejora del sistema de catastro para incluir información sobre beneficiarios reales, la armonización de la clasificación de las compañías extractivas por parte del regulador de minería y la integración de datos de recaudación de ingresos en los sistemas del organismo fiscal (SAR). También existen oportunidades, mediante los sistemas de monitoreo financiero (nacionales y municipales) en el ministerio de finanzas, para examinar de qué modo se distribuyen y utilizan los ingresos de las industrias extractivas.

Aunque el EITI tuvo un buen comienzo en el fortalecimiento de la confianza, se debe dar un mejor uso a la información producida a través del EITI. Los datos podrían utilizarse para examinar si todas las compañías han pagado el importe correcto de impuestos (un tema de considerable debate) y en la divulgación de información en el ámbito municipal sobre transferencias de ingresos y la utilización de esos fondos. Otras cuestiones, como la estructura de costos en la industria minera y las contribuciones sociales de las compañías mineras, podrían abordarse y debatirse con mayor amplitud.

Finalmente, el gobierno debe afianzar mejor al EITI. El sector petrolero, gasífero y minero de Honduras es pequeño y los costos y los beneficios deben considerarse atentamente. El gobierno debe considerar la posibilidad de alojar la unidad de respaldo del EITI en uno de los organismos gubernamentales que ya participan en el trabajo del EITI. El gobierno también debe seguir examinando oportunidades para integrar los requisitos de divulgación del EITI en sistemas existentes en el regulador de minería, el organismo fiscal, el ministerio de finanzas y el IAIP. Este enfoque liberaría recursos y el EITI desempeñaría un mayor papel en el análisis y la comunicación de estos datos de manera más efectiva. Este enfoque reduciría el costo de la implementación del EITI y, al mismo tiempo, aumentaría su impacto en el ámbito nacional y local.

Evaluación del cumplimiento a cargo del Validador Independiente

Figura 1. Evaluación del Validador

Requisitos del EITI		Nivel de progreso				
		Sin progreso	Inadecuado	Significativo	Satisfactorio	Superado
Categorías	Requisitos					
Supervisión del grupo de multipartícipes	Participación del gobierno (n.º 1.1)					
	Participación de la industria (n.º 1.2)					
	Participación de la sociedad civil (n.º 1.3)					
	Gobernanza del grupo de multipartícipes (n.º 1.4)					
	Plan de trabajo (n.º 1.5)					
Licencias y contratos	Marco jurídico (n.º 2.1)					
	Asignación de licencias (n.º 2.2)					
	Registro de licencias (n.º 2.3)					
	Política sobre divulgación de contratos (n.º 2.4)					
	Beneficiarios reales (n.º 2.5)					
	Participación del estado (n.º 2.6)					
Monitorear la producción	Datos de exploración (n.º 3.1)					
	Datos de producción (n.º 3.2)					
	Datos de exportación (n.º 3.3)					
Recaudación de ingresos	Integridad (n.º 4.1)					
	Ingresos en especie (n.º 4.2)					
	Acuerdos de trueque (n.º 4.3)					
	Ingresos por transporte (n.º 4.4)					
	Transacciones de empresas estatales (n.º 4.5)					
	Pagos directos subnacionales (n.º 4.6)					
	Desagregación (n.º 4.7)					
	Oportunidad de los datos (n.º 4.8)					
	Calidad de los datos (n.º 4.9)					
Asignación de ingresos	Distribución de ingresos (n.º 5.1)					
	Transferencias subnacionales (n.º 5.2)					
	Gestión de ingresos y gastos (n.º 5.3)					
Contribución socioeconómica	Gastos sociales obligatorios (n.º 6.1)					
	Gastos cuasifiscales de empresas estatales (n.º 6.2)					
	Contribución económica (n.º 6.3)					
Resultados e impacto	Debate público (n.º 7.1)					
	Accesibilidad de los datos (n.º 7.2)					
	Seguimiento de las recomendaciones (n.º 7.3)					
	Resultados e impacto de la implementación (n.º 7.4)					
Evaluación general	Para que lo determine el Consejo					

Leyenda en la tarjeta de evaluación

	El país no ha logrado ningún progreso en el abordaje del requisito. El objetivo más amplio del requisito no se ha cumplido en absoluto.
	El país ha hecho un progreso inadecuado en el cumplimiento del requisito. Hay elementos importantes del requisito pendientes y el objetivo más amplio está lejos de haberse cumplido.
	El país ha hecho progreso en el cumplimiento del requisito. Se están implementando elementos importantes del requisito y el objetivo más amplio se está cumpliendo.
	El país cumple con el requisito del EITI.
	El país ha superado el requisito.
	Este requisito solo se recomienda y no debe tenerse en cuenta al evaluar el cumplimiento.
	El grupo de multipartícipes ha demostrado que este requisito no es aplicable en el país.

3. HALLAZGOS DETALLADOS

El Validador concuerda con los hallazgos de la Evaluación Inicial. Por lo tanto, no hay hallazgos detallados sobre desacuerdos para informar.

4. RECOMENDACIONES

1. El grupo de multipartícipes debe acordar un plan de trabajo totalmente presupuestado. El grupo de multipartícipes debe revisar los resultados y el impacto de la implementación del EITI hasta la fecha y revisar los objetivos del plan de trabajo para garantizar que estén claramente alineados con las prioridades nacionales para la industria extractiva. El plan de trabajo revisado sería una oportunidad para revitalizar la participación del gobierno, la industria, la sociedad civil y los donantes. El gobierno podría considerar la posibilidad de convocar a una conferencia nacional del EITI con el fin de acordar objetivos de alto nivel para informar el trabajo futuro del EITI.
2. Se recomienda que el grupo de multipartícipes reconfirme los miembros del grupo de multipartícipes y acuerde reglas claras para la rotación de los representantes de las organizaciones miembro del grupo de multipartícipes y garantice que estos procedimientos se respeten y documenten.
3. El gobierno debe proveer apoyo y financiamiento adecuados para el EITI-Honduras. El gobierno debe considerar la posibilidad de alojar al Secretariado Nacional en uno de los organismos gubernamentales que ya participan en el trabajo del EITI. El grupo de multipartícipes debe garantizar que el Secretariado brinde apoyo y coordinación adecuados para proporcionar el plan de trabajo acordado.
4. El grupo de la industria debe revisar su participación en el EITI, considerar oportunidades para trabajar más estrechamente con el grupo de multipartícipes para garantizar que el EITI-Honduras debata, aborde y comunique de manera más efectiva no solo las divulgaciones exigidas por el Estándar sino también otras cuestiones de interés para el grupo de la industria. Esta evaluación debe informar y reflejarse en el plan de trabajo revisado del grupo de multipartícipes.
5. El grupo de la sociedad civil debe revisar su participación en el EITI, clarificar los objetivos y para la participación en el EITI y examinar opciones para garantizar que tenga la capacidad técnica y financiera adecuada para participar plenamente en el proceso. Una evaluación como esta podría informar y reflejarse en el plan de trabajo revisado del grupo de multipartícipes. Las organizaciones de la sociedad civil también podría considerar la posibilidad de revitalizar su participación en el grupo de multipartícipes, por ejemplo renovando su representación.
6. Se recomienda que el gobierno le proporcione recursos al INHGEOMIN para actualizar la plataforma tecnológica que apoya al sistema de catastro para poder mejorar la posibilidad de acceso público.
7. El grupo de multipartícipes podría incluir en informes futuros información sobre el modo en que se calculan los valores y volúmenes de producción, así como cualquier otro dato que podría mejorar la comprensión de la manera en que se monitorea la producción minera. El grupo de multipartícipes puede examinar la posibilidad de trabajar con el regulador de minería INHGEOMIN, el organismo de aduanas y el ministerio de finanzas para garantizar que la producción minera se registre y monitoree debidamente. El Informe EITI puede utilizarse para comentar sobre el progreso en el abordaje de estas cuestiones.

8. Se recomienda al gobierno que siga fortaleciendo los sistemas internos del INHGEOMIN, incluida la modernización de la declaración anual consolidada (DAC) y las capacidades de monitoreo, así como la colaboración con el organismo de aduanas, incluida la armonización de los procedimientos.
9. El grupo de multipartícipes debe garantizar que la futura presentación de información cumpla con los términos de referencia estándar aprobados por el Consejo del EITI. En particular, el grupo de multipartícipes debe adoptar una definición de importancia relativa que garantice que el alcance del proceso de creación de informes sea completo y que participen todas las compañías importantes. Se recomienda al grupo de multipartícipes que trabaje con autoridades gubernamentales, incluso el INGHEOMIN y el SAR, para desarrollar un protocolo de clasificación que garantice la clara identificación de la totalidad de las compañías mineras.
10. El grupo de multipartícipes debe establecer claramente si los pagos directos, dentro del alcance de los flujos de beneficios acordados, de las compañías a las municipalidades son significativos. Si son significativos, el grupo de multipartícipes debe garantizar que los pagos de las compañías a las municipalidades y el recibo de esos pagos se divulguen y concilien en el Informe EITI. Se recomienda al grupo de multipartícipes que considere la posibilidad de colaborar con las municipalidades en zonas mineras para mejorar su capacidad de recaudar, registrar y gestionar ingresos de las industrias extractivas.
11. De acuerdo con los términos de referencia estándar, el grupo de multipartícipes debe garantizar que el Administrador Independiente provea una evaluación de si todas las compañías y entidades del gobierno comprendidas en el alcance acordado del proceso de creación de Informes EITI presentaron la información solicitada. El Informe EITI deberá revelar cualquier brecha o deficiencia en las declaraciones al Administrador Independiente, incluido el nombre de cualquier entidad que haya omitido cumplir con los procedimientos acordados, así como una evaluación de si se considera que esto puede tener un efecto significativo sobre el carácter exhaustivo del Informe. El Administrador Independiente también debe presentar una evaluación de la integridad y fiabilidad de los datos (financieros) presentados, con clara indicación de qué abarca el ejercicio de conciliación con base en la divulgación gubernamental del total de ingresos.
12. El grupo de multipartícipes podría considerar la posibilidad de aportar más información sobre el modo en que se presupuestan y gastan los ingresos recaudados a través de la Tasa de Seguridad Poblacional.
13. El grupo de multipartícipes debe garantizar que la declaración de gastos sociales que exige la Ley de Minería de Honduras sea completa. Si el beneficiario del gasto social obligatorio es un tercero, es decir, no es un organismo del gobierno, se deben divulgar el nombre y la función del beneficiario.
14. El grupo de multipartícipes debe garantizar que la futura creación de Informes EITI incluya el total de los ingresos del gobierno.
15. Se recomienda al grupo de multipartícipes que considere la posibilidad de desarrollar una estrategia de comunicación que garantice que las divulgaciones y hallazgos del EITI se comuniquen con mayor efectividad y contribuyan al debate público. Esto podría incluir más trabajo analítico, mejores articulaciones con el trabajo adelantado por otras organizaciones y abordar otras cuestiones como la estructura de costos de la industria.
16. Se recomienda al grupo de multipartícipes que asuma un papel más activo al elaborar recomendaciones de Informes EITI y al monitorear el progreso en la implementación de esas recomendaciones.

17. Como se sugiere en la recomendación 1 (requisito 1.5), el grupo de multipartícipes podría revisar los resultados y el impacto de la implementación del EITI con vistas a informar el debate y la elaboración del próximo plan de trabajo, incluso con establecimiento de objetivos específicos de la implementación que reflejen las prioridades nacionales actuales para la industria extractiva.
