

Balance

■ TRANSPARENCIA de las  
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS durante  
el SUPERCICLO en GUATEMALA 

Reporte Nacional

Con el apoyo de:



## Índice

2	Introducción
4	1. Concesiones y contratos
6	2. Producción
8	3. Recaudación de ingresos fiscales
9	4. Gestión de la renta
10	5. Información social
11	Conclusiones

### COORDINACIÓN DE ONG Y COOPERATIVAS CONGCOOP

**Presidente:** Luis Navarro

**Director Ejecutivo:** Helmer Velásquez

**Elaboración de contenidos:** Alejandro Aguirre

**Corrección de estilo:** Marusia Ruiz-Caro

**Cuidado de edición:** Nelly Carrasco

**Diseño y diagramación:** Renzo Espinel y Luis de la Lama

Dirección: 2ª. Calle 16-60, zona 4 de Mixco, Edificio Atanasio Tzul, segundo nivel

Teléfono: PBX: (502) 25030600

Página web: [www.congcoop.org.gt](http://www.congcoop.org.gt)

Correo institucional: [congcoop@congcoop.org.gt](mailto:congcoop@congcoop.org.gt)

## Introducción

En las últimas décadas, la actividad extractiva ha cobrado pujanza en América Latina y no solo ha llegado a la explotación irracional de la naturaleza sino que también ha propiciado conflictos, persecución a defensores de derechos humanos y del ambiente, así como corrupción y poca transparencia.

El Estado y el sector empresarial guatemaltecos promueven un modelo de acumulación basado en el extractivismo, el cual se fundamenta jurídicamente en un conjunto de leyes que fueron reformadas con enfoque privatizador durante el Gobierno de Álvaro Arzú. La incoherencia es que dichas leyes, sancionadas por la mayoría del Congreso de la República que apoyó al Gobierno que firmó los Acuerdos de Paz, en su parte sustantiva son contrarias al espíritu de los mismos.

Es incuestionable la grave afectación de los derechos humanos de diversas comunidades por el avance de proyectos extractivos en sus territorios. Estos, impuestos sin participación ni consulta previa a las comunidades, han sido la causa principal de la mayor parte de la conflictividad social en la que estas viven.

En el estudio realizado por el Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (IRALEP) se indica que en, en los 230 municipios sin licencias mineras se registró el 10% de los conflictos, mientras que en los 101 municipios con licencias se produjo el 78% de los mismos.<sup>1</sup> Ante esta situación, instituciones y colectivos protectores de la naturaleza salieron en defensa del ambiente, del territorio y de la población, y la han acompañado para hacer frente a las violaciones de sus derechos.

Bajo la promesa de desarrollo, empleo y prosperidad para las comunidades, la industria extractiva ha ocupado una gran porción del territorio guatemalteco. Los ofrecimientos contrastan con lo que ha generado: contaminación de aguas, división de familias y comunidades, violencia, conflictividad social, criminalización de liderazgos comunitarios, rompimiento del tejido social, detenciones ilegales y muerte. Es indudable que la presencia de la industria extractiva no ha beneficiado y, por el contrario, ha hecho mucho daño a la sociedad guatemalteca.

---

<sup>1</sup> Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (2010). *Comprendiendo la conflictividad por minería en Guatemala. Para tender puentes de gobernabilidad*. Guatemala: IRALEP.

La situación de las comunidades afectadas se agudiza porque los funcionarios del Gobierno, en vez de garantizar los derechos humanos de la ciudadanía guatemalteca, juegan el papel de cómplices de las empresas mineras, no solo al permitir su instalación inconsulta, sino también al formular leyes que no benefician a las comunidades afectadas.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) señala que el aporte anual del sector económico de minas y canteras a la producción nacional ha sido menor del 3% del PIB en el periodo 2005-2013. Los ingresos fiscales que genera el sector son cercanos al 12% del total de las utilidades mineras, porcentaje inferior al de países como Bolivia (58%), Chile (36%) y Perú (27%).<sup>2</sup>

La práctica de desinformar contribuye a la corrupción y la impunidad; los medios tradicionales de información (radio, prensa y televisión adscritas a multinacionales y grandes empresarios nacionales) no ayudan al conocimiento del impacto de los proyectos extractivos, favorecen la información parcializada para promover a las empresas y presentan a la población que se opone a estos proyectos como facinerosos o personas que están en contra del desarrollo.

Las instituciones del Gobierno no tienen ni la capacidad ni la voluntad política para generar información o para realizar el monitoreo que permita inspeccionar los procesos extractivos, ni siquiera para dar seguimiento a los acuerdos con las empresas. Como contraparte, diversas personas, grupos y organizaciones producen información que se difunde por medios alternativos, aunque su impacto es limitado debido a la carencia de recursos y, en alguna medida, a la represión y criminalización.

Lamentablemente, la discusión sobre el tema se ha restringido en gran medida al ámbito de personas especializadas de la academia, organismos de desarrollo y organizaciones populares o de la sociedad civil, sin que se haya logrado la participación comprometida de los funcionarios públicos o de los directivos empresariales. Tampoco se ha difundido de manera adecuada la información y el debate entre la mayoría de la población como para que pueda participar responsablemente en la incidencia y en la exigencia de políticas públicas que respeten los acuerdos internacionales o que corrijan el deficiente marco de la normativa nacional.

En defensa de las industrias extractivas se arguye que pagan regalías que contribuyen a fortalecer los ingresos fiscales del país y de los municipios donde se sitúan. Se afirma también que crean empleo. Sin embargo, la tasa de las regalías es sumamente baja comparada con otros países mineros y, aunque es alta la demanda de mano de obra durante los procesos de construcción de las instalaciones, esta se reduce drásticamente cuando se inician las operaciones.

---

2 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015). *Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala*. Guatemala: ICEFI.

## 1. Concesiones y contratos

El Estado de Guatemala continúa autorizando licencias, tal como podemos constatar en el siguiente cuadro, con cifras hasta octubre de 2015.

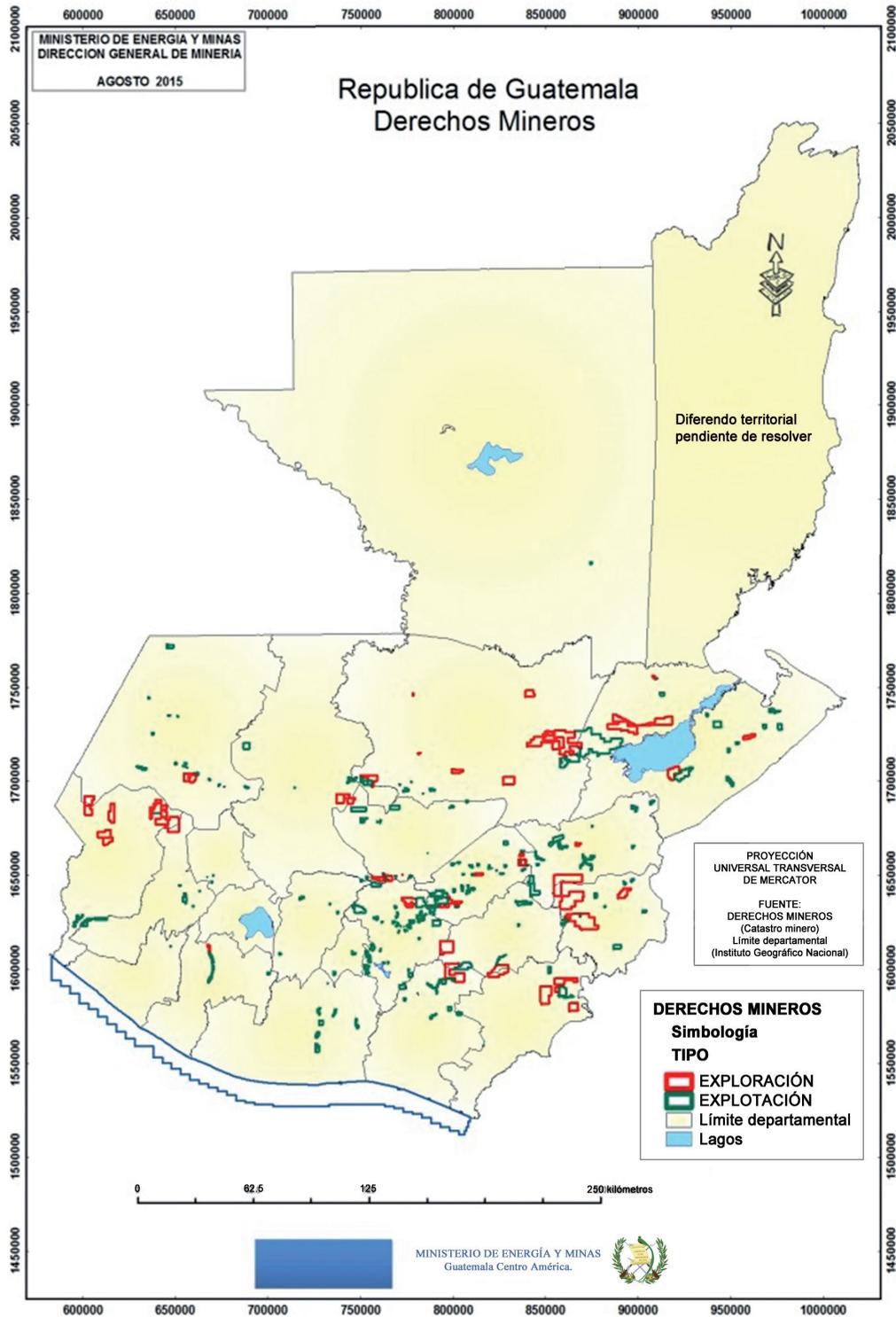
**Cuadro 1. Licencias mineras autorizadas y en trámite**

Tipo de licencia y categoría de minerales	Reconocimiento	Exploración	Explotación	Total
<b>Licencias vigentes</b>				
Materiales de construcción	0	1	124	125
Minerales metálicos	0	45	35	80
Minerales no metálicos	0	5	133	138
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>51</b>	<b>292</b>	<b>343</b>
<b>Solicitudes en trámite</b>				
Materiales de construcción	0	47	60	107
Minerales metálicos	8	293	23	324
Minerales no metálicos	0	86	84	170
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>426</b>	<b>167</b>	<b>601</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Energía y Minas, estadísticas mineras al 1 de octubre de 2015.

A continuación se presenta la ubicación de los derechos mineros en el país hasta agosto de 2015.

Gráfico 1. Ubicación de los derechos mineros en Guatemala



Fuente: Ministerio de Energía y Minas. Catastro minero. < <http://www.mem.gob.gt/mineria/catastro-minero/mapa-catastral-de-la-republica/>>.

El régimen legal de la minería en el país está constituido por las siguientes normas:

- a) La Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente los artículos 125, sobre la declaración de utilidad y necesidad de la explotación minera, y 121, en relación con la propiedad del Estado de los yacimientos mineros.
- b) La Ley de Minería (Decreto 48-97) y su reglamento.

El ciclo de aprobación de las licencias de reconocimiento, exploración y explotación implica una serie de trabajos administrativos y el único responsable de otorgarlas o retirarlas es el Ministerio de Energía y Minas (MEM). El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales se involucra en el proceso desde la aprobación de la licencia de explotación, con el estudio de evaluación inicial y el de impacto ambiental. Esta dinámica es contradictoria, ya que tanto el impacto ambiental como el social se producen desde la primera fase del ciclo, momento en el cual el único requisito es la presentación de un estudio de mitigación que aprueba el MEM. Se trata de un informe técnico que describe las operaciones de reconocimiento y explotación y las consecuencias de tales operaciones para el ambiente, con miras a su protección y conservación. En conclusión, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales conoce de la actividad minera solo en el momento de otorgar la licencia de explotación.

## 2. Producción

De acuerdo al Anuario estadístico minero 2013 del MEM, la producción minera en el país alcanzó ese año un valor de 4126,5 millones de quetzales, una disminución del 11,4% en relación con 2012 (4656,1 millones de quetzales). La producción minera creció entre los años 2005 y 2011, por efecto de la mina Marlin I, cuando se alcanzó el punto más alto de explotación de minerales. En el cuadro 2 se detallan los valores de la producción minera.

**Cuadro 2. Valor de la producción minera 2005-2013**  
En millones de quetzales

Año	Metálicos	No metálicos	Producción total
2005	102,3	36,6	138,9
2006	899,4	166,8	1 066,2
2007	1 592,5	192,5	1 785,0
2008	1 931,2	297,5	2 228,8
2009	2 710,5	249,7	2 960,2
2010	4 019,4	165,0	4 184,4
2011	7 110,3	184,9	7 295,3
2012	4 412,0	244,1	4 656,1
2013	3 926,4	200,1	4 126,5

**Fuente:** Ministerio de Energía y Minas (2014). "Anuario estadístico minero 2013". Guatemala: Departamento de Desarrollo Minero. <<http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2015/06/ANUARIO-ESTAD%3%8DSTICO-MINERO-20131.pdf>>.

Según los datos del MEM, la disminución de la capacidad productiva de la mina Marlin desde el año 2012 se amortiguó con el funcionamiento en pleno de la mina El Escobal, de Minera San Rafael S.A., localizada en el departamento de Santa Rosa.

Con respecto a la producción de hidrocarburos, el segundo informe de la Comisión EITI Guatemala del año 2013 presenta datos que muestran una disminución de la producción de 2012 a 2013.

### Cuadro 3. Producción de petróleo En barriles

Concepto	2012	2013
Contrato 1-91 Petro Energy S. A.	80 187	69 087
Contrato 2-85 Perenco Guatemala Limited	3 563 754	3 355 373
Contrato 2-2009 Empresa Petrolera del Istmo S. A.	229 007	199 655
Contrato 1-2005 Latin American Resources Ltd	3 288	21 066
<b>Total</b>	<b>3 876 236</b>	<b>3 645 181</b>

**Fuente:** Ministerio de Energía y Minas, Revista estadística hidrocarburos, 2013, tomado de la Comisión Nacional de Trabajo para la implementación de EITI en Guatemala (2013). Segundo Informe Nacional de Conciliación EITI Guatemala, años 2012 y 2013. Guatemala: EITI-Guatemala.

En términos de la producción, la empresa Perenco Guatemala Limited aportó 2577,9 millones de quetzales en 2012 y 2328,3 millones de quetzales en 2013, lo cual constituyó, respectivamente, el 91,9% y 92,2% de la producción total.

Según el ICEFI, “entre 2009 y 2012, la participación estatal en la producción de petróleo representó 2751,05 millones de quetzales, es decir 3,5 veces más que los pagos tributarios directos realizados por este sector en el mismo periodo. Si bien hay un cierto control sobre los contratos petroleros y se cuenta con ingresos generados por el sector —con un Fonpetrol [Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación] funcionando que, además, realiza transferencias de recursos hacia los Codede [Consejos Departamentales de Desarrollo]—, el desempeño de Guatemala aún se considera bajo”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*.

### 3. Recaudación de ingresos fiscales

#### SECTOR MINERO

Los ingresos derivados de la actividad minera que percibe el Estado guatemalteco son los siguientes:

- Ingresos tributarios directos, cuyos pagos los hacen las empresas como sujetos pasivos.
- Pagos a nombre de terceros, en los que las empresas únicamente fungen como agentes retenedores.
- Impuesto al valor agregado (IVA), que pagan los compradores.
- Ingresos no tributarios.

Según el ICEFI, entre los años 2009 y 2013, el Estado guatemalteco percibió 2697,9 millones de quetzales por concepto de ingresos fiscales provenientes del sector minero. De ese monto, el 72,1% (1944,7 millones de quetzales) correspondió a tributos pagados de manera directa por los empresarios, el 27% representó el aporte tributario indirecto del sector (476,6 millones de quetzales provinieron del pago del IVA y 250,8 millones de quetzales por retenciones a terceros por impuesto sobre la renta) y el restante 0,9% (25,84 millones de quetzales) a los ingresos no tributarios.<sup>4</sup>

**Cuadro 4. Aporte tributario y no tributario del sector minero, 2009-2013**  
En millones de quetzales

Concepto/impuestos	2009	2010	2011	2012	2013
Retenciones a terceros por concepto de impuesto sobre la renta	12,5	30,3	79,4	70,1	58,4
Total IVA pagado	53,2	116,9	134,8	93,7	78,0
Pagos directos del contribuyente	197,3	313,7	540,0	483,1	410,6
Ingresos no tributarios	3,11	3,57	2,11	6,61	10,44

**Fuente:** ICEFI, sobre la base de cifras del MEM.

#### SECTOR PETROLERO

El país recibe ingresos de la extracción de petróleo y gas natural por los siguientes conceptos:

- Pago del impuesto al valor agregado.
- Pagos a nombre de terceros.

<sup>4</sup> Ibídem.

- Aporte tributario directo de las empresas.
- Ingresos no tributarios.

Según el ICEFI, entre 2009 y 2013, el país percibió 3915,37 millones de quetzales provenientes de la extracción de petróleo y gas natural; de ellos, el 4,4% (179,8 millones de quetzales) procedió del aporte tributario indirecto del sector, es decir, por concepto de IVA y por pagos a nombre de terceros. El 23,6% (924 millones de quetzales) obedeció a contribuciones tributarias directas de las empresas extractivas y el 72% (2820,57 millones de quetzales) tuvo su origen en los ingresos no tributarios de los cuales el 97,5% (2751,05 millones) se originó en la participación estatal en la producción.<sup>5</sup>

**Cuadro 5. Detalle de Ingresos tributarios indirectos, directos y no tributarios del sector petróleo y gas, 2009-2012**  
En millones de quetzales

Concepto/impuestos	2009	2010	2011	2012
Total ingresos tributarios indirectos	18,08	17,98	62,37	72,37
Total ingresos tributarios directos	147,21	199,34	283,17	294,28
Total ingresos no tributarios	480,17	634,92	846,37	859,11

**Fuente:** Elaboración propia con cifras de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), indicadas por ICEFI/IBIS.

## 4. Gestión de la renta

Analizando las finanzas públicas de la Municipalidad de San Miguel Ixtahuacán se puede observar que, entre los años 2006 y 2012, las regalías mineras recibidas proporcionaron entre el 24% y el 58% del presupuesto municipal. El cierre de la mina que funciona en dicha localidad impactaría en las finanzas municipales. En los últimos años, estos recursos han apoyado proyectos de red vial y actividades centrales o gastos de funcionamiento, ya que es muy poco lo que aportan a salud, recreación y deporte.<sup>6</sup>

En el departamento de Petén, entre 2009 y 2012, el Codede dispuso de 644,4 millones de quetzales, cuya fuente fue Fonpetrol, los que no se distribuyeron en forma igualitaria entre los municipios que lo conforman, tal como lo indica la ley que rige el fondo. Los recursos financiaron principalmente proyectos de construcción, reconstrucción o mantenimiento de la red vial, de desarrollo urbano y rural, así como educativos.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

## 5. Información social

### CONSULTAS EN LAS COMUNIDADES

La obligación estatal de consultar a los pueblos indígenas no está regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, que contempla un reconocimiento bastante limitado de las formas de vida, culturas y tierras de las comunidades, grupos indígenas o étnicos. En la normativa ordinaria sí se contempla la obligación de efectuar la consulta; por ejemplo, en el artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y en el artículo 65 del Código Municipal (Decreto 12-2002). Este último establece que la consulta a las comunidades o autoridades indígenas del municipio es de observación general.

La Constitución guatemalteca indica que los tratados y convenciones aceptadas y ratificadas por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno (artículo 46). Incluso la Corte de Constitucionalidad, en el expediente 199-95 de fecha 18 de mayo de 1995, plantea que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no contradice lo dispuesto en la Constitución y que es un instrumento jurídico internacional complementario que desarrolla las disposiciones programáticas de sus artículos 66, 67, 68 y 69, con lo cual tiende a consolidar el sistema de valores que proclama el texto constitucional.

Es importante mencionar que la población maya y no maya han realizado más de 90 consultas de buena fe, donde más de un millón de personas han rechazado los proyectos tanto mineros como hidroeléctricos, además de estar firmes y convencidos de mantenerse en resistencia y en la defensa del territorio.

### GENERACIÓN DE EMPLEO

Según un estudio del ICEFI, las industrias extractivas en el año 2013 contaban con 5949 trabajadores inscritos en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), lo que representó el 0,49% de los cotizantes a la seguridad social, que ese año sumaron un total de 1 222 300 de personas.<sup>7</sup> No todos los trabajadores de las industrias extractivas se encuentran afiliados al IGSS; el INE (2011) estimó que solo el 25,04% de los trabajadores del sector minas y canteras estaba inscrito en el instituto.

Según datos de esta entidad, el salario promedio del sector se incrementó de 3997,57 quetzales en 2005 a 7698,83 quetzales en 2013, aumento muy superior al promedio nacional. Estos promedios incluyen a trabajadores administrativos y puestos directivos.

---

<sup>7</sup> Ibídem.

## Conclusiones

- En torno a las industrias extractivas se han presentado varias iniciativas para motivar la transparencia, principalmente la de carácter fiscal. Es de destacar la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), la cual ha sido acogida por Guatemala en el intento de mejorar la transparencia del sector. No obstante, la iniciativa está limitada por el artículo 24 de la Constitución de la República de Guatemala que indica lo siguiente: “Es punible revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a las contabilidades revisadas a personas individuales o jurídicas, con excepción de los balances generales, cuya publicación ordene la ley (...)”.
- Por la limitación mencionada, la información que suministran las empresas es de carácter voluntario y queda a su criterio la periodicidad, el detalle y la calidad de la misma.
- Con respecto a la transparencia de las industrias extractivas, las prácticas de acceso a la información del sector extractivo no son las más adecuadas: de oficio, se publica poca información; es técnica, por tanto poco amigable para el usuario; y los mecanismos institucionales que supervisan el desarrollo de las actividades extractivas son deficientes. En conclusión, el fin del superciclo no ha significado cambios significativos en la transparencia de dicho sector.
- La contribución del sector minas y canteras al PIB guatemalteco (2005 y 2013), en términos nominales, osciló entre el 1,15% y el 2,83%. En términos reales, el aporte de dicho sector al PIB representó entre el 0,58% y el 0,76%. Con respecto al empleo generado, en el año 2013 había 5 949 trabajadores/as que cotizaban al IGSS, es decir el 0,1% de la población ocupada.<sup>8</sup>
- El aporte fiscal de las empresas mineras entre los años 2009 y 2013 fue de 1970,5 millones de quetzales. El 98,7% de esta suma correspondió a impuestos pagados directamente por las empresas, el resto estuvo constituido por los pagos no tributarios. La contribución del petróleo entre 2009 y 2012 fue de 3744,6 millones de quetzales; de este monto, los ingresos no tributarios representaron el 75,3% del total.
- Las industrias extractivas han generado más conflictos sociales que beneficios para el país. Han propiciado también la defensa del territorio a nivel nacional, especialmente de los pueblos indígenas. Para el desarrollo del país es clave revisar el modelo de desarrollo que se impulsa.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.



**CONGCOOP**

**Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP**

**Dirección:** 2ª. Calle 16-60, zona 4 de Mixco, Edificio Atanasio Tzul, segundo nivel

**Teléfono:** PBX: (502) 25030600

**Página web:** [www.congcoop.org.gt](http://www.congcoop.org.gt)

**Correo institucional:** [congcoop@congcoop.org.gt](mailto:congcoop@congcoop.org.gt)

 [congcoop congcoop](https://www.facebook.com/congcoop)

 [@prensacongcoop](https://twitter.com/prensacongcoop)

