

Diagnóstico y propuestas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas en Nicaragua



Petróleo y Minería

Yesenia Polanco Pantoja

“El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de su autor-a o autores-as. Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero del Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, y su contenido no necesariamente refleja la opinión de las agencias donantes al Fondo”.

Se facilitará la reproducción de 500 ejemplares del documento.

Elaborado por:

MSc. Yesenia Polanco Pantoja
Consultora Independiente

Revisión y Edición:

Ing. Víctor Campos
Sub-Director de Centro Humboldt

Ing. Tania Sosa
Oficial de Incidencia en Industrias

Lic. Angélica Alfaro
Oficial de Incidencia en Comercio

Fotografías:

Centro Alexander von Humboldt

Kirsi Chavda
KEPA - Finlandia

Contactos:

Ing. Tania Sosa
Oficial de Incidencia en Industrias
industrias@humboldt.org.ni

Ing. Velia Castillo
Oficial de Incidencia en Bosques
bosques@humboldt.org.ni

Contenido

i. Introducción	7
ii. Metodología	8
a. Análisis Documental	10
b. Entrevistas	10
c. Grupos Focales	10
d. Generación de Propuestas	10
e. Validación del Diagnóstico	10

CAPÍTULO I:

BALANCE SOBRE LA INCORPORACIÓN DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO JURÍDICO VINCULADO A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	11
1.1. La Constitución Política de Nicaragua	11
1.2. Transparencia y Rendición de Cuentas en la Legislación Nacional	12
1.3. Participación Ciudadana e Industrias Extractivas en la Legislación Ambiental	15
1.4. Auditoría social, Transparencia, y Rendición de Cuentas en el PNDH	16
1.5. Legislación del Sector Petrolero.....	17
1.5.1 Ley 286, Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.....	17
1.5.2 La industria del Petróleo en el PNDH	20
1.6. Legislación del Sector Minero.....	20
1.6.1 Ley No. 316, Ley General sobre Explotación de las Riquezas Naturales	20
1.6.2 Ley No. 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas	21
1.6.3 Ley 525, Ley de reformas a la Ley No. 387, Ley especial sobre exploración y explotación de minas	22
1.6.4 La industria de Minería en el PNDH	22



**CAPÍTULO II:
DIAGNÓSTICO SOBRE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE
LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN NICARAGUA..... 23**

2.1	Petróleo	23
2.1.1	Transparencia en el Proceso Concesionario Petrolero	24
2.1.2	Transparencia en los Pagos y Responsabilidad Socio-Ambiental	28
2.1.3	Participación Ciudadana y Acceso a Información.....	30
2.1.4	Rendición de Cuentas del Gobierno y sus Instituciones	32
2.2	Minería	34
2.2.1	Transparencia en el Proceso Concesionario Minero.....	35
2.2.2	Transparencia en los Pagos y Responsabilidad Socio-Ambiental	37
2.2.3	Participación Ciudadana y Acceso a Información.....	39
2.2.4	Rendición de cuentas del Gobierno y sus Instituciones	41
2.3	Conclusiones del Diagnóstico	44

**CAPÍTULO III:
PROPUESTAS PARA FORTALECER EL MARCO REGULATORIO DE LAS
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, LA GESTION PÚBLICA Y EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LAS INSTITUCIONES LOCALES. 45**

3.1	Sector Petróleo	45
3.1.1	Marco Jurídico	45
3.1.2	Gestión Pública.....	46
3.1.3	Acceso a Información Pública	47
3.2	Sector Minería	48
3.2.1	Marco Jurídico	48
3.2.2	Gestión Pública.....	49
3.2.3	Acceso a Información Pública	51
iii.	Bibliografía Consultada	52
iv.	Anexos	54



GLOSARIO DE SIGLAS

ADGEO:	Administración Nacional de Recursos Geológicos
ADINJA:	Asociación para el Desarrollo Integral de la Niñez, Juventud y Adolescencia
BCN:	Banco Central de Nicaragua
CRAAS:	Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur
CRAAN:	Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte
GRAAS:	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur
GRAAN:	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte
GTRK:	Gobierno Territorial Rama - Kreole
CEI:	Centro de Exportaciones e Inversiones.
CETREX:	Centro de Trámite de las Exportaciones
CAMINIC:	Cámara Minera de Nicaragua
CAPS:	Comités de Agua Potable y Saneamiento
DESMINIC:	Desarrollo Minero de Nicaragua
DGI:	Dirección General de Ingresos
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
EITI:	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
ENEL:	Empresa Nicaragüense de Electricidad
GRAAN:	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte
HEMCONIC:	Hunt Explorer Mining Company Nicaragua
INIDE:	Instituto Nicaragüense de Información para el Desarrollo
IEEPP:	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
LRF:	Ley de Responsabilidad Fiscal
MARENA:	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MACEEM:	Movimiento Ambiental en Contra de la Exploración y Explotación Petrolera.
MEM:	Ministerio de Energía y Minas
MIFIC:	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MHCP:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MTI:	Ministerio de Transporte e Infraestructura
NIIF:	Normas Internacionales de Información Financiera
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OAIP:	Oficina de Acceso a la Información Pública
OAFE:	Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos
OCCEFS:	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
PODU:	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano
PODMA:	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Municipal
PGR:	Presupuesto General de la República
PNDH:	Plan Nacional de Desarrollo Humano
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RAAN:	Regiones Autónomas del Atlántico Norte
RAAS:	Regiones Autónomas del Atlántico Sur
SERENA:	Secretaría de Recursos Naturales
TDR:	Términos de Referencia
UGA:	Unidad de Gestión Ambiental

i. Introducción

En Nicaragua existen hasta la fecha, dos tipos de industrias extractivas, petróleo (actualmente a nivel de exploración) en el Caribe y Pacífico del país; y minería (prospección, exploración, y explotación) que se desarrolla a nivel nacional.

El potencial petrolero del Caribe, se encuentra principalmente en la plataforma marítima que cubre 45,000 km², contando con estudios que abarcan alrededor de 25,000 km², a una profundidad de 30 m y 24 pozos perforados. Según estudios oficiales de 1977 se ha identificado petróleo de 36° API y 979 metros cúbicos de gas. La empresa petrolera Noble Energy acaba de terminar sus estudios de prospección y ha notificado una capacidad de 10 millones de barriles de petróleo liviano para su primer bloque. (Valle, 2011)¹

La minería, con una producción de 156 mil onzas troy de oro en 2010 (Centro de Trámites de las Exportaciones, CETREX), ha llevado a la Cámara Minera de Nicaragua (CAMINIC) a afirmar que Nicaragua está entre los puestos nueve y diez de los países productores de la región latinoamericana². Según datos del Centro de Exportaciones e Inversiones (CEI) “Nicaragua ha sido históricamente el mayor productor de metales preciosos de la región centroamericana que cuenta con 7,787.76 Km² para la exploración minera y con 469.61 Km² dedicados a la explotación de minerales entre los que se destacan el oro y la plata”.

La producción de oro en el país ha mostrado una tendencia de aumento en los últimos diez años; aunque tuvo dos periodos de baja en 2006 y 2009, en el 2010 se generó un tributo minero de 5 millones de dólares incluido el impuesto que por ley se entera por derecho de concesión y es a partir del 2011 que toma un repunte por el aumento del precio internacional del oro que hasta la fecha se ha mantenido relativamente estable (ver Anexo No. 1).

El Diagnóstico sobre Industrias Extractivas, describe en el primer capítulo el marco jurídico e institucional relacionado con las industrias extractivas en Nicaragua. En éste se analizan las leyes relativas a exploración y explotación de hidrocarburos y minas, así como las leyes vinculadas con los recursos que podrían ser afectados por las actividades extractivas en las zonas en que se encuentran insertas. Asimismo, se analizan leyes como la Ley de Participación Ciudadana, Ley de municipios y políticas sectoriales; entre otras vinculadas a este sector.

En el segundo capítulo, se aborda la situación actual y las tendencias sobre la transparencia y rendición de cuentas de las Industrias Extractivas en Nicaragua. En esta sección se realiza un análisis de toda la información recabada durante la realización de grupos focales en los cuatro territorios objeto de estudio: Bluefields, (incluyendo Laguna de Perlas), Camoapa (comunidades de Tesorero y Mombacho), Bonanza y Puerto Cabezas (Krukira, Hallover, Pájara, Layasiksa y Kukalaya).

Este análisis pretende mostrar la realidad existente en los distintos territorios con todas las perspectivas locales en cuanto a la aplicación del marco regulatorio, la transparencia en la gestión de las industrias extractivas y la rendición de cuentas por parte de éstas, tanto en los aspectos socio-económicos como ambientales. También se incluye la información obtenida durante las entrevistas a distintos funcionarios públicos, entre estos del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), Secretaría de los Recursos Naturales y el Ambiente (SERENA), Unidades de Gestión Ambiental (UGA) de las Alcaldías, Gobiernos Municipales y Territoriales; entre otras instancias locales y nacionales.

En el tercer capítulo, se plantean las principales propuestas para mejorar el marco jurídico y la gestión pública de las industrias extractivas a nivel nacional enfocadas principalmente en la transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de participación y acceso a información a partir de todas las sugerencias, recomendaciones, comentarios y conceptos teóricos obtenidos por medio de fuentes primarias y secundarias en las distintas fases del estudio.

¹ Según Informe facilitado por Centro Humboldt y elaborado por la oficial de incidencia Iris Valle, en el año 2011.

² Fiebre del oro impulsa inversiones en Nicaragua. Lucía Navas, Obtenido el 11/05/13. Diario La Prensa. <http://www.laprensa.com.ni/2011/02/07/economia/51365>

ii. Metodología

La metodología utilizada para la realización del presente diagnóstico fue eminentemente cualitativa³. De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2010), el enfoque cualitativo es el más idóneo cuando se busca comprender la perspectiva de los(as) participantes (individuos o grupos pequeños de personas a las que se investigará) acerca de los fenómenos que las rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los(as) participantes perciben subjetivamente su realidad.

Para la fase de recopilación de información en campo, se retomaron una serie de variables a partir de los cuales versa el análisis documental de las diversas leyes que norman la industria extractiva.

Para la selección de estas variables se tomó como referencia la Guía de Indicadores de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y también el contexto nacional en el que se desenvuelven las industrias extractivas y las instituciones públicas del país que regulan al sector. En función de los indicadores establecidos por la guía, se describen para fines del diagnóstico, los siguientes conceptos:

Transparencia: a tono con los principios de la EITI, se entenderá por “Transparencia” la publicación periódica de todos los pagos importantes realizados por las empresas a los gobiernos relacionados con operaciones petroleras y mineras (pagos) y todos los ingresos importantes recibidos por los gobiernos por parte de las empresas (ingresos) disponible para una amplia audiencia, de manera integral, comprensible y de fácil acceso público.

Consulta ciudadana: se refiere al grado en que los gobiernos central/municipal/regional/territorial solicitan la opinión/aval/permiso de las comunidades respecto a concesiones.

Promoción de la participación ciudadana: se refiere al grado en que los gobiernos regionales/municipales/territoriales promueven la participación de la ciudadanía en procesos relativos a las industrias extractivas en la zona.

Espacios oficiales: se refiere a la existencia de espacios oficiales permanentes para participación ciudadana. (De hecho o por derecho).

Cumplimiento de los procedimientos para otorgar concesiones: se entenderá como la presentación (por parte de las empresas) del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) a las autoridades, estipulado en la Ley.

Facilita información al público: se entenderá como la promoción de acceso a la información al público por parte de las instituciones públicas.

Acceso a la información: se entenderá como la provisión de información al público relativa a petróleo y minería.

Maneja información: se refiere al conocimiento de las comunidades sobre la situación de las empresas extractivas en la comunidad

Interés por informarse: se refiere al grado en que la población desea informarse sobre las actividades de las empresas en la zona

³ La investigación cualitativa frecuentemente se fundamenta en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. Por lo general, las preguntas e hipótesis surgen como parte del proceso de investigación y éste es flexible, y se sumerge entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en “reconstruir” la realidad, tal y como la observan actores de un sistema social previamente definido.



Busca información: se refiere a que si la población realiza algún esfuerzo por conocer la situación de la comunidad respecto a las empresas presentes en el territorio.

Tiene acceso a la información: hace referencia a que si a la población se le brinda la oportunidad de acceder y conocer la información

Pago de las empresas: se refiere a la ejecución de mecanismos para asegurar el pago de las empresas.

Transferencia a gobiernos municipales/territoriales: se refiere a la transferencia de los pagos realizados por las industrias extractivas a los gobiernos municipales/territoriales.

Publicación de pagos e ingresos: hace referencia a la publicación del Gobierno a través de algún medio de los pagos que hacen las empresas.

Rendición de cuentas de las instituciones públicas en materia ambiental a las comunidades: hace referencia a que si las instituciones públicas brindan información sobre aspectos medioambientales a la población.

Capacidad de gestión: se entenderá como la habilidad institucional para desarrollar las tareas a su cargo con los recursos provistos para tal fin.

Recursos financieros: se refiere a los recursos financieros con los que cuentan los Ministerios relacionados con la labor de seguimiento y supervisión de las industrias extractivas.

Recursos técnicos: se refiere al grado en que la institución cuenta con recursos técnicos calificados para realizar su trabajo.

Responsabilidad social: en Nicaragua y Centroamérica se utiliza comúnmente la definición propuesta por FORUM Empresa y el BID que define la RSE de la siguiente manera: “Es una nueva forma de hacer negocios, donde la empresa gestiona sus operaciones en forma sustentable en lo económico, social y ambiental reconociendo los intereses de distintos públicos con los que se relaciona, como los accionistas, los colaboradores, la comunidad, los proveedores, los clientes, considerando el medio ambiente y las generaciones futuras”. Es importante aclarar que cuando se trata de la RS y los aspectos sociales, se refiere a aquellas acciones más allá de las requeridas por la legislación vigente. El ámbito social de la RS es mucho más que filantropía empresarial, es una manera más de actuar de forma socialmente responsable.

Empresas informan al gobierno sobre sus ingresos: hace referencia a la presentación de información financiera por parte de las empresas a las instituciones públicas.

Consulta a los territorios: si consulta respecto a los proyectos que la comunidad desea que se ejecuten en su beneficio.

a. Análisis Documental

Para la elaboración del balance sobre la incorporación de la rendición de cuentas y mecanismos de participación en el marco jurídico vinculado con industrias extractivas se procedió a revisar el marco legal e institucional relacionado con esta materia así como investigaciones previas realizadas por el Centro Humboldt y otras instituciones tanto a nivel nacional como en otros países de la región.

b. Entrevistas

Para la elaboración del segundo capítulo se empleó una metodología participativa que consistió en la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios públicos de los siguientes Ministerios: MARENA, SERENA, MEM: Departamento de Desarrollo Petrolero y Dirección Técnica Minera y de Obligaciones Tributarias, Consejos Regionales del Atlántico Norte y Sur, Gobierno Territorial Rama - Kreole y representantes de empresas mineras (HEMCONIC)⁴; entre otros. (Ver Anexo 2-6).

c. Grupos Focales

Para la elaboración del segundo capítulo también se recurrió a la realización de grupos focales⁵ con líderes y lideresas de los cuatro sitios en donde se enfocó el estudio: Bluefields, (incluyendo Laguna de Perlas), Camoapa (comunidades de Tesorero y Mombacho), Bonanza y Puerto Cabezas (comunidades de Krukira, Hallover, Pájara, Layasiksa y Kukalaya). Las y los líderes participantes lo constituyeron un grupo de personas muy heterogéneo conformado por: jueces y ex-jueces de las comunidades, síndicos, pequeños productores, amas de casa, un miembro de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), religiosos católicos y moravos, el presidente del Gobierno Territorial Rama – Kreole (GTRK), la Coordinadora de la Justicia Comunitaria del mismo territorio, el Presidente del Gobierno Comunal de Monkey Point, un representante del pueblo Rama en la RAAS; entre otros. Para el desarrollo de los grupos focales se aplicó una guía de preguntas (ver Anexo No. 7).

Tanto las entrevistas como los grupos focales se realizaron en el período comprendido entre mayo-junio 2013.

d. Generación de Propuestas

En cuanto a la elaboración de las propuestas para mejorar la gestión pública de las industrias extractivas se consideraron elementos del análisis documental y recomendaciones recogidas de los diferentes actores clave consultados en las entrevistas así como de las y los participantes en los grupos focales.

Las propuestas se dividieron en dos acápite al igual que el resto del estudio: Petróleo y Minería. Los elementos señalados surgen del análisis de las principales leyes y decretos relativos a la materia, de las entrevistas a funcionarios de las instituciones públicas relacionadas con las industrias extractivas, de lo expresado por las y los comunitarios participantes en los grupos focales; entre otros.

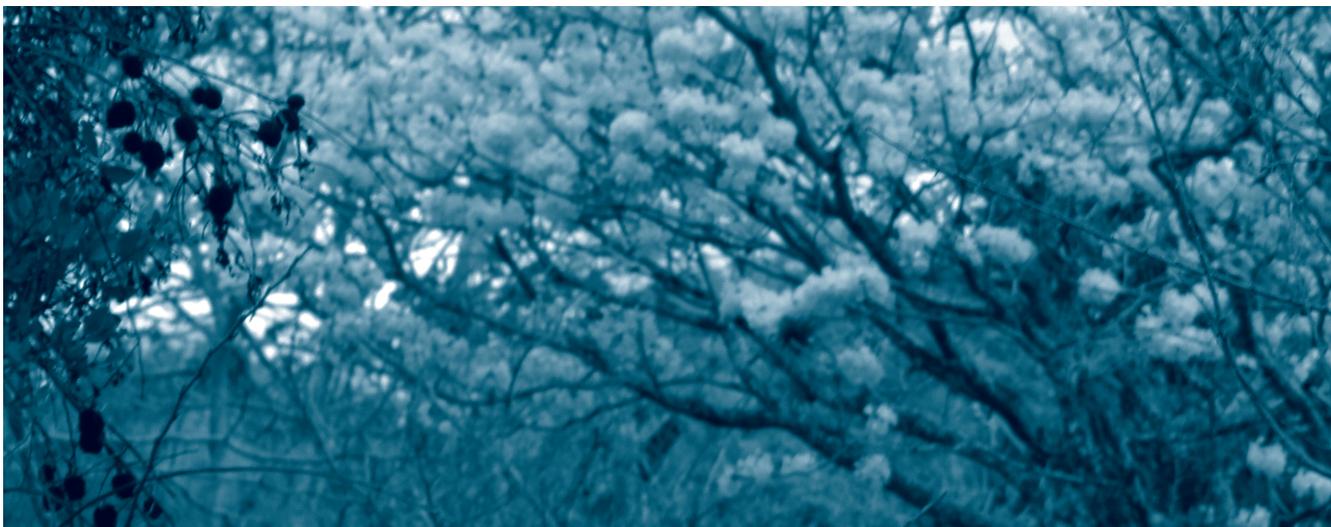
e. Validación del Diagnóstico

Una vez finalizado el documento borrador se procedió a realizar la validación del mismo presentando los resultados a los participantes de los grupos focales que habían sido consultados. Dicha validación fue realizada entre los meses de agosto y la primera semana de septiembre 2013.

⁴ Se intentó en tres ocasiones contactar a representantes de la empresa Noble Energy pero no respondieron a nuestra solicitud de entrevista.

⁵ La técnica de los grupos focales es una reunión con modalidad de entrevista grupal, abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de individuos, seleccionados por los investigadores, discutan y elaboren, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación. Las entrevistas logradas mediante la estrategia de grupos focales tienen como propósito registrar cómo los participantes elaboran grupalmente su realidad y experiencia.





CAPÍTULO I: BALANCES SOBRE LA INCORPORACIÓN DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO JURÍDICO VINCULADO A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

1.1. La Constitución Política de Nicaragua

El marco jurídico del país se fundamenta y rige en función de lo establecido en la ley superior de la nación, la Constitución Política de Nicaragua (CPN), por lo que es primordial plantear algunos aspectos de su importancia y alcances en la definición de lineamientos que de una u otra manera están ligados a las industrias extractivas.

La supremacía de la Constitución de la República, se encuentra consignada en su Artículo 183, el cual establece que: *“La Constitución Política es la carta fundamental de la República, las demás leyes están subordinadas a ella...”*.

En su Artículo No. 2 referente a los principios fundamentales, y particularmente lo relativo a la “titularidad de la soberanía nacional”, establece los conceptos de democracia participativa y representativa cuando se afirma que *“La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionando el sistema económico, político, y social de la nación”*.

En su Artículo No. 5, hace mención del “pluralismo político”, el cual cumple el objetivo de asegurar la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricción ideológica, al igual que se reconoce la pluralidad social y étnica, lo cual establece la base para una participación incluyente y no discriminatoria de toda la ciudadanía nicaragüense.

Otro aspecto que cabe destacar del Artículo No. 5, son las garantías de los pueblos indígenas de tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, esto incluye la gestión y administración de los recursos naturales; y se reconoce un régimen de propiedad comunal de sus tierras, indicando que la administración de la tierra tiene que hacerse de forma comunal. El Artículo fomenta implícitamente la gestión y participación colectiva de los pueblos indígenas, de sus tierras y los recursos naturales existente en éstas.

Respecto a la participación ciudadana, existen varios preceptos establecidos en la CPN los cuales en su conjunto definen el marco de referencia y las características esenciales de la participación ciudadana, entre las cuales se señalan: “Se reconoce una participación democrática (Arto.7), representativa (Arto.7), con igualdad (Arto. 27/48), No discriminatoria (Arto. 27), bajo cualquier modalidad de expresión y con libertad (Arto. 30).

La CPN también establece algunos mecanismos y formas de ejercer el derecho de la participación ciudadana y la auditoría social en el marco de la rendición de cuentas y la transparencia. En el Artículo. 52.- (petición, denuncia, crítica), se establecen las posibles formas de exigencia de rendición de cuentas ante los funcionarios del Estado. Asimismo plantea la obligatoriedad de las instituciones públicas de resolver en los plazos establecidos por ley, según sea el caso; ante la posibilidad de no resolver, la ciudadanía tiene el derecho de hacer uso de mecanismos alternos (concentración, manifestación y movilización pública) - Artículos No. 53 y 54.

En cuanto a la participación ciudadana en el ámbito municipal, la Constitución reconoce en su Artículo No. 177, el derecho de los Gobiernos Municipales a ser tomados en cuenta (emitir su opinión) en lo referido a los contratos de explotación racional de los recursos naturales. Sin embargo, se genera una interpretación ambigua, ya que se reconoce los derechos y competencias, pero no se define con claridad el alcance, ni relevancia de la opinión emitida por las autoridades municipales.

Asimismo, se establece en su Artículo No. 181 que “las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en la Regiones Autónomas de la Costa Atlántica deberán contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente”.

Es importante destacar que en términos generales a pesar que la Constitución Política de Nicaragua, constituye la ley fundamental y superior de la nación, existe una percepción ciudadana de que dicho instrumento es una normativa de naturaleza “declarativa”, por lo tanto de carácter no vinculante; posiblemente esto sucede porque la ciudadanía en general da mayor énfasis a aquellas normas de naturaleza prohibitivas o coercitivas que conllevan sanciones penales y civiles.

Otro factor importante que incide en el ejercicio de la participación ciudadana es la percepción que se tiene sobre el concepto de “Democracia”. Estudios realizados por el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) han identificado que históricamente la población ha percibido una expresión dicotómica y opuesta de la democracia. Por un lado, están los derechos individuales y políticos -libertad de expresión, pensamiento, religión, información, organización, reunión, movilización- y por otro, los derechos económicos y sociales (colectivos) -trabajo, alimentación, vivienda, seguridad social, agua potable, salud, educación-, los que parecieran excluirse mutuamente ante una práctica que indica que la existencia de unos se acompaña normalmente por la ausencia de otros⁶.

En consecuencia esto ha llevado a que se conceptualice la democracia como “poder votar, elegir a los gobernantes y opinar libremente”, o como “que las personas tengan trabajo, comida y vivienda”, ámbitos entre los que se debate la opinión pública nacional al ser consultada. Esto resta significativamente la iniciativa ciudadana de ejercer su derecho a una “Participación Democrática”.

Lo antes mencionado constituyen factores que inciden fuertemente en la participación sistemática de la ciudadanía en los procesos claves del desarrollo sostenible del país; la poca o nula participación de la ciudadanía en los espacios de gestión de los recursos naturales merma los pilares de la democracia y genera las condiciones propicias para la explotación irracional de los recursos naturales, en detrimento de los derechos de las comunidades y el Estado de Nicaragua.

1.2. Transparencia y Rendición de Cuentas en la Legislación Nacional

En materia legislativa existen tres normativas que constituyen en sí mismas mecanismos que contribuyen a la transparencia en la gestión pública:

1. La primera es la Ley No. 475, “**Ley de Participación Ciudadana**” (aprobada el 22 de Octubre del 2003 y publicada en La Gaceta No. 241 del 19 de diciembre del 2003.)
2. La segunda es la Ley No. 621 “**Ley de Acceso a la información pública**” (aprobada el 16 de mayo del 2007 y publicada en la Gaceta No. 118 del 22 de junio del 2007.)
3. La tercera es la Ley No. 662 “**Ley de Transparencia para las Entidades y Empresas del Estado Nicaragüense**”, (aprobada el 24 de Junio de 2008 y publicada en La Gaceta N° 190 del 03 de octubre de 2008.)

⁶ El Estudio del IPADE apunta que el 42.8% de la población ahora considera que la democracia es la fusión del voto, los derechos individuales y los derechos sociales. Sin embargo, aún existe un 27% de la población que considera que la democracia es solamente votar, elegir a los gobernantes y opinar libremente.



En lo referente a la Ley No. 475, su objeto es promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa establecida en la Constitución Política de la República.

La Ley, indica algunos instrumentos de participación ciudadana entre los que se señalan:

1. La iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local.
2. La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.
3. Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.
4. Las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local.
5. La consulta ciudadana en el ámbito local.

Es importante mencionar que la Ley institucionaliza el proceso de “consulta”, pero al igual que el resto de su contenido existe un fuerte sesgo en el abordaje de los procesos de formulación de políticas públicas nacionales y locales; dejando por fuera aquellos procesos vinculados con consultas de proyectos, concesiones para exploración y/o explotación de recursos, contratos y procesos similares.

La Ley No.475 no aborda, ni resuelve lo relacionado a los mecanismos de consulta, ni define los alcances de éstas (si son vinculantes o no vinculantes), generando un importante vacío en lo referido a la participación de comunidades y sectores en los proyectos promovidos desde el Estado de Nicaragua en materia de industrias extractivas y gestión integral de los recursos naturales.

Las diversas modalidades de participación ciudadana indicada en la Ley tales como los Cabildos Abiertos Municipales, los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental; y Petición y Denuncia Ciudadana, no están definidas, ni desarrolladas, por tanto quedan sin contenido en la ley, restando autoridad y fuerza al proceso de funcionamiento de dichas estructuras.

En el ámbito local es importante mencionar a los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), los cuales constituyen un mecanismo y espacio de referencia que estuvo funcionando por muchos años, tienen sus orígenes en la Ley de Municipios y queda ya claramente establecida su estructura y acciones en la Ley de Participación Ciudadana.

Estos Comités fueron creados como espacios de consulta para las Alcaldías Municipales. Desde su conformación las autoridades locales trabajaron para establecer estos espacios, en la búsqueda de mejorar la efectividad y de dar más legitimidad a sus administraciones, sin embargo, en el 2007 los CDM sufrieron un fuerte cambio con la publicación del Decreto 03-2007.

Dicho instrumento jurídico que fue publicado el 10 de Enero de ese año, inició controversias por su mención de crear “Consejos Ciudadanos” como forma de participación ciudadana y contraloría social en lo que se denomina una “democracia directa”.

En términos generales la constitución de este espacio mostraba fundamentalmente la instauración del ejercicio efectivo de auditoría social y amplia integración a los procesos de elaboración, gestión y evaluación de políticas públicas, por parte de la población, bajo el concepto de “democracia directa en una democracia de ciudadanos”, no obstante, dichas instancias fueron desplazando gradualmente a las estructuras ya existentes, la sustitución fue de “hecho y no por derecho”.

Es clave mencionar que los conceptos de “Consejos Ciudadanos” y estructuras conexas no están definidos ni precisados, su funcionamiento es indeterminado, evidentemente esta situación genera que no existan las condiciones óptimas para un proceso de consulta real en el ámbito territorial.

Para el ejercicio de la participación ciudadana se requiere de información, es por ello que se aprobó la **Ley No.621, “Ley de acceso a la información pública”**, la cual tiene por objeto normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las

entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas.

El Artículo 6 de la Ley mandata la creación de oficinas de acceso a la información pública. Estas llevarán registro de las solicitudes de información recibidas y de las respuestas brindadas en cada caso.

En función de lo anterior, el MEM, en su página web tiene una Oficina de Acceso a la Información Pública (OAIP). En la dirección electrónica oaip@mem.gob.ni se promete dar información una vez enviado un formato para tal fin. El solicitante debe especificar a qué departamento va dirigida la consulta y se comprometen a dar respuesta en un espacio no mayor de tres días. Aunque se hizo el ejercicio de solicitar información por medio del formato oficial, acerca del número de personas que mensualmente visita la oficina solicitando información relativa a exploración minera y petrolera, no se recibió respuesta ni vía electrónica, ni de manera física.

Pese a la falta de suministro de información, en la página web del Ministerio está disponible cierto nivel de información; pero no se encontró información relativa a pagos de impuestos y/o regalías realizados por las empresas de exploración petrolera al Estado nicaragüense.

El MARENA central, por su parte también posee una oficina de acceso a la información público. Se visitó personalmente la oficina para solicitar información sobre el número de personas que mensualmente se presenta a la oficina para obtener información medioambiental sobre minería y petróleo, a lo cual tampoco se recibió respuesta desde la fecha de la solicitud (junio 2013) hasta la publicación del presente documento (ver Anexo No. 8 a y b).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), también cuenta con una OAIP⁷. En la página web solamente hay información respecto a las transferencias municipales y la ejecución de las mismas no así información relativa a ingresos/pagos realizados por las industrias extractivas.

De igual forma, dicha ley establece con claridad el “**Principio de Transparencia**”, el cual indica que las entidades sometidas a ésta, a través de sus oficiales gubernamentales, funcionarios y servidores públicos, están en el deber de exponer y someter al escrutinio de los ciudadanos, la información relativa a la gestión pública y al manejo de los recursos públicos que se les confían.

En términos generales, la Ley contiene todos los mecanismos, definiciones y procesos requeridos para el acceso a la información pública, de hecho en la actualidad en las instancias gubernamentales existen estructuras funcionando en el marco de dicha ley.

Lo que se valora como debilidades, en la implementación de este instrumento jurídico son:

1. Los funcionarios de Gobierno, manejan de forma muy discrecional la información, generando que aquella catalogada como pública tenga un trato de “información reservada.”
2. Las industrias hacen uso del término de información pública reservada, bajo las típicas figuras de sigilo bancario, secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, propiedad intelectual o información industrial, comercial o reservada, esto ha generado una manipulación de las diversas categorías de acceso a la información pública.
3. Las industrias extractivas presentes en el país son en su mayoría de naturaleza transnacional, aluden que la divulgación de la información puede colocar en riesgo las relaciones internacionales, los litigios ante Tribunales Internacionales o la estrategia de negociación de acuerdos comerciales o convenios de integración.

La **Ley No.662, “Ley de transparencia para las entidades y empresas del estado nicaragüense”** tiene como objeto, establecer la obligación legal a todas las instancias del sector público, incluyendo las empresas del Estado o sociedades mixtas, de rendir cuentas de manera clara, irrestricta y expedita a la Asamblea Nacional y en particular a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto, sobre el manejo financiero, contable, presupuestario y contractual de estas instituciones públicas, bajo los términos, énfasis y requerimientos especiales que se le soliciten.

La rendición de cuentas es con el fin de garantizar la transparencia en las contrataciones mercantiles o civiles que estas instituciones celebren, así como en la captación, ejecución y rendición de los recursos provenientes tanto del

⁷ Fuente: <http://www.hacienda.gob.ni/bienvenidos/organos-de-apoyo/oaip/formulario-de-solicitud-de-informacion>



esfuerzo fiscal interno como los habidos por virtud de créditos, préstamos y donaciones bajo cualquier modalidad y en general cualquier otro tipo de ingresos presupuestarios otorgados, captados y ejecutados por el Estado de Nicaragua y sus dependencias.

La Ley sólo abarca lo referente a las entidades del sector público, incluyendo las empresas del Estado o sociedades mixtas, por tanto no regula al sector privado. Sin embargo, esta legislación constituye una herramienta importante en el caso de las “Sociedades Mixtas”, la cual representa una figura cada vez más habitual implementada por el actual gobierno, de existir una industria extractiva de naturaleza mixta, la normativa significará una herramienta importante para la transparencia y rendición de cuenta de la misma.

1.3. Participación Ciudadana e Industrias Extractivas en la Legislación Ambiental

En la época que fue creada la primera Ley que abordaba el aprovechamiento de los recursos que provee el medio ambiente del país, Ley No. 316, Ley General sobre Explotación de las Riquezas Naturales de 1958, la legislación en términos de conservación y protección del medio ambiente, así como de evaluación y gestión ambiental de las industrias que operaban en el país, era prácticamente nula.

En el año 1994, fue aprobado el Decreto 45-94, Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, en el cual se basa parte de los lineamientos y exigencias que años después fueron definidos en la Ley No. 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobada el 27 de Marzo de 1996 y publicada en La Gaceta No. 105 del 6 de Junio de 1996. Ésta Ley General surge con el objeto de establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible, de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política y las normas internacionales.

La Ley No.217, establece los preceptos en que se fundamenta el marco legislativo en materia ambiental como resultado de esto, en la actualidad se cuenta con una serie de instrumentos tales como leyes generales y especiales, decretos legislativos y ejecutivos, normas técnicas obligatorias, resoluciones y acuerdos ministeriales y ordenanzas municipales que regulan uno o varios aspectos de la gestión ambiental y de los recursos naturales.

Ésta Ley, presenta las primeras referencias jurídicas en el ámbito ambiental, sobre participación ciudadana, lo cual se puede identificar en el Artículo No. 2, en donde el Estado reconoce la “Participación Ciudadana” y establece la facultad de las personas de poder establecer procesos legales en contra de quien infrinja la ley.

De igual manera, en el Artículo No. 4 de la Ley, se establece como un deber la protección de los recursos por parte de los habitantes, esto fomenta la apropiación de la ciudadanía en la gestión de los recursos naturales e incluso dentro del mismo Artículo se genera un primer precedente referido a la consulta a los Consejos Autónomos del Atlántico de Nicaragua, la cual es considerada vinculante en la toma de decisión de permitir o no proyectos de cualquier índole.

La Ley No. 217, también crea los mecanismos e instancias especializadas que permitirían a la ciudadanía ejercer su derecho a denunciar los delitos ambientales, tales como la Procuraduría Nacional para la Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y La Unidad Especializada de Delitos contra el Medio Ambiente (creada mediante Acuerdo No. 683 dictada por el Fiscal General de República y Jefe del Ministerio Público).

En otro orden, un precedente importante que introdujo la Ley No.217, fue el modelo de coordinación y articulación por medio de “Comisiones”, la primera comisión creada (Post Río 92) fue la Comisión Nacional del Ambiente. Este modelo⁸ pretendía construir un espacio democrático, y generar las condiciones necesarias para participación ciudadana, la consulta pública y de igual forma el acceso a la información pública (aunque el concepto de acceso a información pública fue introducido posteriormente en la Ley No. 621).

En lo referente a evaluación y gestión ambiental para las industrias que operan en el país, en el año 2006 se aprobó el nuevo Sistema de Evaluación Ambiental (Decreto No. 76-2006), el cual se aplica a planes, programas de inversión sectorial y nacional, actividades, proyectos, obras e industrias, derogando totalmente el Decreto 45-94, Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental.

⁸ El “Modelo de Comisiones” establecido en 1996 y que prevalece hasta la fecha, tiene sus orígenes en el Consenso de Washington, el cual surgió en 1989 y tenía como fin (desde la óptica económica) procurar un modelo más estable, abierto y al mismo tiempo, constituir un ambiente de transparencia y estabilidad económica, parte de la transparencia era la coordinación intersectorial, concertación de propuesta y negociación de alternativas, entre otros.



En este nuevo instrumento legal se clasifican por categorías ambientales las distintas actividades y proyectos, en función de la naturaleza del proceso y de los potenciales impactos en el medio ambiente. Aquellos que corresponden a la Categoría I son clasificados como proyectos especiales por su trascendencia nacional, binacional o regional y por su connotación económica, social y ambiental, son considerados que pueden causar un alto impacto ambiental potencial⁹; por lo tanto están sujetos a realizar Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, dada la magnitud y extensión de sus impactos ambientales, sobre todo cuando se trata de plataformas petroleras instaladas a mar abierto, como la mayoría del petróleo en Nicaragua que se encuentra en la plataforma marítima, fueron ubicados dentro de la Categoría I.

En la Categoría II se encuentran los proyectos que pueden causar impactos ambientales potenciales altos, por lo que están sujetos a un Estudio de Impacto Ambiental, dentro de los cuales se encuentran: Proyectos de explotación de minerales metálicos; Plantas de beneficio de la minería; Construcción de presas de cola y relave mineros; Refinerías, planteles de almacenamiento y terminales de embarque de hidrocarburos; así como oleoductos y gasoductos de cualquier diámetro que superen los cinco kilómetros (5 Km) de longitud y otros conductos cuyos fluidos sean sustancias tóxicas, peligrosas y similares que atraviesen áreas ambientalmente frágiles y zonas densamente pobladas.

Es importante indicar que según lo establecido en la Decreto No. 76-2006, la “Evaluación Ambiental (EA)” es definida como un proceso compuesto de actos administrativos que incluye la preparación de estudios, celebración de consultas públicas y que concluyen con la autorización o denegación por parte de la autoridad competente, nacional, regional o territorial del permiso ambiental para que la empresa pueda dar inicio a sus operaciones.

El EIA es utilizado como un instrumento para la gestión preventiva, con la finalidad de identificar y proponer medidas de mitigación y remediación de posibles impactos al ambiente de planes, programas, obras, proyectos, industrias y actividades, según las categorías establecidas por el Decreto.

En su Artículo No. 3, el Decreto considera claramente la importancia de la participación ciudadana como uno de sus principios dentro de la gestión ambiental, el cual se cita textualmente en el inciso 3 *“Principio de Participación Ciudadana. El Sistema de Evaluación Ambiental considera en todos sus niveles la participación ciudadana debidamente informada. En el caso de las Regiones Autónomas, la participación ciudadana se desarrollará de acuerdo a sus costumbres y tradiciones locales”*.

Asimismo la Ley (Artículo No. 33) mandata que el MARENA debe establecer la normativa especial que regule la consulta pública en los procesos de Evaluación Ambiental, basado en los principios rectores siguientes:

1. Principio de inclusión proactiva, en el cual todos los actores y decisores se involucran en el proceso.
2. Principio de responsabilidad compartida, donde el Estado y la sociedad civil en general en alianza estratégica, unen esfuerzos para la prevención y mitigación de los impactos al ambiente, por medio de una decisión concertada.

Además este Decreto 76-2006, mandata en su Artículo la No. 36 la emisión de disposiciones complementarias fundamentales, tales como se establece en el inciso 3. “La normativa que regule la Participación Ciudadana en el nivel Central, Regional y Local, incluyendo las personas naturales y jurídicas”, aunque hasta la fecha, dicha normativa no ha sido elaborada.

1.4. Auditoría social, Transparencia, y Rendición de Cuentas en el PNDH

En el capítulo III del PNDH acerca de la Gestión Pública Participativa y Democracia Directa, se plantean líneas estratégicas en la gestión pública para lograr un modelo de la administración que garantice el desarrollo integral de la buena gestión en la entrega de servicios de calidad, calidez, eficiencia y transparencia que respondan a los intereses de la población, contando con la participación activa de la población a través del control social a la gestión pública, y se cita, “se requiere de la disposición de información al pueblo sobre temas de transparencia y rendición de cuentas” (PNDH: p.73).

⁹ De acuerdo al artículo No. 6 de este decreto, en los proyectos de categoría I y II el Sistema de Evaluación Ambiental será administrado por MARENA central a través de la Dirección General de Calidad Ambiental, en coordinación con las Unidades Ambientales Sectoriales pertinentes.



En cuanto al fortalecimiento municipal se plantea el impulso de la buena gestión pública municipal con mayores capacidades humanas y técnicas en las Alcaldías y la población organizada en los Gabinetes del Poder Ciudadano, Consejos de la Familia, la Salud y la Vida, gremios y comunidades indígenas, entre otras.

En la página 12 del PNDH, se menciona que el Estado cuenta con una Oficina de Ética Pública, que en conjunto con la participación directa de la ciudadanía, con el fondo anticorrupción, las instituciones del Estado nicaragüense y la solidaridad internacional, deberían contribuir a que esta visión de ética pública sea realidad con el compromiso de las y los servidores públicos de servir a Nicaragua. Asimismo, se promueve el concepto de: “administración pública aliada del pueblo” y en función de garantizar el cumplimiento de los derechos del pueblo consignados en la Constitución Política de la República.

En el PNDH, la estrategia de desarrollo de la Costa Caribe tiene como objetivo general “desarrollar una realidad económica, política y social que restituya los derechos de los habitantes de la Costa Caribe y el Alto Wangki-Bocay (AWB) a contar con servicios humanos básicos de calidad y oportunidades productivas equitativas y justas, apoyadas por una participación ciudadana autónoma, dinámica y articuladora, que contribuya a reducir la pobreza y a mejorar el desarrollo humano de la Costa Caribe al 2020” (PNDH: p.59).

Dentro de la estrategia del desarrollo del Caribe, se han identificado siete programas a través de los cuales se desarrollará su dinamismo económico: *Defensa y Protección del Medio Ambiente*, *Adaptación al Cambio Climático y Gestión del Riesgo*; *Infraestructura Económica* (transporte acuático, terrestre, aéreo, telecomunicaciones y energía eléctrica); *Desarrollo Agroindustrial*; *Desarrollo de la Pesca*; *Desarrollo del Turismo*; *Desarrollo Agroforestal y Desarrollo Minero*.

Respecto al desarrollo Institucional Autónomo para conducir el desarrollo humano en el Caribe, el modelo de desarrollo planteado, busca fortalecer las instancias de liderazgo, la organización regional y comunal dentro del proceso autónomo, sobre la base de las formas de organización tradicional de los pueblos indígenas y afrodescendientes y el modelo del poder ciudadano. Entre sus metas está impulsar la reforma de la Ley de Autonomía y continuar profundizando la *democracia comunitaria y la participación ciudadana*.

1.5. Legislación del Sector Petrolero

1.5.1 Ley 286, Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

La actividad petrolera aún incipiente en el país, se encuentra regulada por la Ley No. 286, Ley especial de exploración y explotación de Hidrocarburos, (aprobada del 18 marzo 1998 publicado en la Gaceta No. 109, del 12 junio 1998) y su Reglamento (Decreto 43-98), que no han sufrido reformas, y establecen todo lo relacionado con el proceso de licitación, otorgamiento de permisos, requisitos, elaboración de contratos, lineamientos a seguir durante el proceso de exploración, explotación y cierre de proyectos petroleros. De forma transversal también se debe tomar en cuenta a la Ley No. 277 de Suministro de Hidrocarburos, la cual rige todo lo relacionado al transporte de los mismos, aunque para fines del presente documento no se ahondará en ella.

En los Artículos No. 9 y 13 de la Ley No. 286, se señala como requisitos, el otorgamiento de permisos de reconocimiento superficial y la celebración de contratos para la obtención de concesiones petroleras del Ejecutivo, a través del Instituto Nicaragüense de Energía (INE).

Dentro del proceso de concesión petrolera establecido en la Ley, se debe destacar que el Artículo No. 16, establece que una vez que el INE reciba la solicitud de concesión, ésta la mandará a publicar a cuenta del interesado, al menos en dos periódicos de circulación nacional por tres días consecutivos, informando acerca del área objeto de la solicitud y cualquier persona natural o jurídica que se considere afectada podrá oponerse a la solicitud por medio de escrito dentro de treinta (30) días contados a partir de la fecha de la última publicación. Si existiere alguna objeción, el INE después de considerarla, resolverá en un plazo de treinta (30) días hábiles si se procede a la negociación del contrato sobre el área sujeta en la solicitud. Esta resolución agota la vía administrativa.

El Artículo No. 21, mandata a las Alcaldías Municipales a emitir su opinión previo a la aprobación de los contratos de exploración y explotación. En el caso de las Regiones Autónomas, los contratos deben de ser aprobados de previo por los Consejos Regionales respectivos. En este punto la Ley no reconoce explícitamente la participación de las comunidades o la ciudadanía, únicamente de sus autoridades.



En el Reglamento de la Ley en su Artículo No. 25, expresa que para el caso de las Regiones Autónomas y en cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos No. 181 CPN y No. 21 de la Ley, la propuesta de apertura del área deberá de contener, además, el tipo de contrato¹⁰ que se propone, a fin de obtener la aprobación del Consejo Regional correspondiente. El Consejo Regional deberá pronunciarse sobre la propuesta y el tipo de contrato en un período no mayor de sesenta (60) días a partir de la fecha de recepción de la misma. Vencido el plazo se tendrá por aprobada la propuesta de áreas, y el tipo de contrato para los efectos legales. Es decir el silencio se asume como una respuesta positiva.

En cuanto a la rendición de cuentas, el Artículo No. 10 de la Ley establece que las empresas deberán entregar información al Estado referente a: datos sobre la identidad, capacidad técnica y financiera del solicitante; límites del bloque involucrado; tipo de estudio a realizar, reportes e informes a obtener; cronograma de ejecución de los trabajos y el plazo total necesario; y presupuesto de gastos e inversiones. Asimismo en su Artículo No. 15, se incluye que dentro de la información que las empresas deben enterar al INE, está una carta de compromiso de realizar un Estudio del Impacto Ambiental de acuerdo a lo que especifica el Reglamento de la Ley.

En el Artículo No. 31 se establece que las personas naturales o jurídicas que se encuentren realizando cualquiera de las actividades reguladas por la Ley *“deben mantener permanentemente informado al INE de sus operaciones; conservar todos los datos técnico-económicos relacionados con el giro de sus actividades en su oficina principal en Managua”*¹¹. Dicha disposición es reiterada en el Artículo No. 10 de su Reglamento, donde se establece la obligación de informar periódicamente al INE, por medio de la Dirección General de Hidrocarburos, sobre el desarrollo de sus operaciones, y otra información que se produzca en el curso de las operaciones de reconocimiento superficial, en la forma, lugar y oportunidad que ésta lo indique.

En el Reglamento de la Ley, Artículo No. 7, inciso b, relativo a la capacidad financiera de las empresas se estipula que deben presentar el último balance auditado, presupuesto para financiar el programa de trabajo propuesto, naturaleza y origen de los recursos presupuestados, entre otros.

Así también, el Artículo No. 32 establece que el INE por sí mismo o a través de terceros podrá interpretar, re-interpretar o usar la documentación recibida de la manera que más convenga a los intereses nacionales. Pero deja claramente estipulado que esta *“información y documentación tendrá el carácter de confidencial durante un plazo de dos años”*¹². Esto limita completamente el acceso que pueda tener la ciudadanía individual y/u organizada a toda la información que establecen los Artículos antes descritos, aunque no así al Estado, quien de igual forma se reserva el derecho de restringir la información al público en general.

En cuanto a información financiera el Artículo No. 18 del Reglamento estipula que para acreditar la capacidad financiera, se presentarán los estados financieros de los tres últimos períodos anuales anteriores al año en que se efectúe la concurrencia de ofertas o la negociación directa, entre otra información¹³.

El capítulo XIV del Reglamento aborda el tema relativo a la contabilidad de las empresas de exploración y explotación petrolera. Específicamente, sobre los deberes de las empresas, el Artículo No. 154 plantea que el contratista debe mantener en el país, según los principios contables generalmente aceptados y utilizados en la industria petrolera internacional, libros de contabilidad, así como registros auxiliares. El Artículo No. 156 establece que cada hoja de balance y estado de pérdidas y ganancias deberán estar debidamente certificados por una firma independiente de contadores públicos autorizados.

¹⁰ La Ley No. 286 establece en su **Artículo 20.-** “Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos podrán realizarse bajo las siguientes modalidades contractuales:

a) Contrato de Concesión: Que otorga al contratista el derecho de propiedad sobre la totalidad de los hidrocarburos producidos y la obligación de pagar al Estado una regalía o sea una cantidad como derecho por la explotación, según lo acordado en el contrato;

b) Contrato de Producción Compartida: Que otorga al contratista una vez iniciada la producción, el derecho a una participación en la producción fiscalizada del área de contrato, la cual se determinará en base a una escala variable, en función de factores técnicos-económicos y del volumen de hidrocarburos producidos. En cada contrato se establecerá el porcentaje y forma de pago que corresponda. El contratista no está sometido al pago de regalías;

c) Cualquier otra modalidad contractual normalmente utilizada internacionalmente por la industria petrolera...”

¹¹ También estipula que la empresa debe proporcionar al INE “sin costo alguno, todo material, datos primarios, copias de estudios, planos, presupuesto, detalles de costo, estados financieros y toda la información y documentación técnico-económica relevante que le fuera solicitada en los formatos y plazos señalados en el correspondiente reglamento”.

¹² Contados a partir de la recepción de los mismos y podrán ser divulgados, al vencimiento del segundo año de recibidas o antes si las partes así lo acuerdan, salvo disposición judicial emanada del tribunal competente.



Sobre los deberes del Estado para con las empresas petroleras, en el Artículo No. 157 se establece que el INE tendrá el derecho de inspeccionar y auditar los libros del Contratista. El Artículo No. 158 menciona que el INE y el Ministerio de Finanzas podrán realizar sus auditorías simultáneamente, las cuales deberán ser efectuadas dentro de los dos años después del final de cada año calendario.

De acuerdo al Artículo 58 de la Ley los ingresos provenientes de las regalías serán enterados al MEM y de estos se hará una deducción de un porcentaje de las regalías. El porcentaje a ser retenido por el MEM no podrá ser mayor del 1.5% del total de las regalías o de la producción, según sea aplicable en el contrato. Este monto se destinará a “desarrollar la capacidad nacional en el control y uso racional de las riquezas petroleras del país”.

Por otro lado, el MHCP destinará el porcentaje de regalías, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 7, numeral 8, inciso b) de la Ley de Municipios, en un plazo no mayor de 60 días. De acuerdo a la Ley el municipios, este tiene derecho a percibir al menos el 25% de los ingresos obtenidos por el fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio. Es preciso destacar que la Ley ni su reglamento establecen diferencias en cuanto a los montos a destinar al Pacífico y a las Regiones Autónomas del Atlántico.

De acuerdo a la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Ley 466, aprobada en el año 2003, en su artículo No. 2 establece que en el Presupuesto General de la República se debe asignar a las municipalidades¹⁴ una partida con la finalidad de complementar el financiamiento para el cumplimiento de las competencias que le establece la Ley de Municipios.

En la Ley y su reglamento se especifican los cánones a pagar por las empresas que se dedican a la exploración y explotación petrolera, lo cual se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1. Cánones para la Industria Petrolera.

ARTÍCULO DE LA LEY	CONCEPTO	MONTO	PERIODICIDAD DEL PAGO
Artículo 23 Ley y reglamento capítulo IX, Artículo 56, Artículo 151	Derecho de área	Tasas mínimas anuales con base al número de hectáreas (Ha): De 1 a 3 años US\$ 0.05 por Ha De 4 a 7 años US\$ 0.10 por Ha De 8 en adelante US\$ 0.15 por Ha	Inicio de cada año contractual.
Artículo 23 Ley y reglamento capítulo IX, Artículo 57 y 58	Regalías	Sobre la producción proveniente del área de contrato, medida en el punto de fiscalización.	Las regalías serán pagadas mensualmente a las tasas aplicables sobre la producción de cada mes calendario, provenientes del área total del contrato.
Artículo 23 Ley y reglamento capítulo IX, Artículo 59	Impuesto sobre la Renta	Con base en los ingresos menos las deducciones establecidas en la Ley y su reglamento ¹⁵	Anualmente. Tasa no más del 30%, aplicable sobre la renta neta proveniente de sus actividades de exploración y explotación.
Artículo 26 de la Ley.	Garantías de cumplimiento del programa de trabajo.	De acuerdo a programa de trabajo e inversiones mínimas	De cada uno de los sub-períodos de la fase de exploración.

Fuente: elaboración propia, con datos de las Ley Especial de Exploración y Explotación Petrolera y su Reglamento.

¹³ 1.- Memorias anuales de los últimos tres (3) años emitidas por el solicitante.

2.- En caso no se entreguen memorias anuales, el solicitante deberá presentar:

2.1 Fuentes anticipadas de fondos disponibles para invertir en Nicaragua.

2.2 Activos totales al final de cada período.

2.3 Inversiones totales acumuladas al final de cada período indicando el país en que fueron efectuadas.

2.4 Clasificación de las inversiones en exploración, explotación, transporte, comercialización y cualquier otra actividad petrolera.

3.- Estados financieros auditados por firmas de reconocido prestigio, para cada uno de los tres períodos.

4.- Cualquier otra información que respalde la capacidad financiera que el solicitante considere relevante.

¹⁴ De acuerdo al Artículo No. 5 se creó una partida presupuestaria en el Presupuesto General de la República denominada Transferencia Municipal, cuyos recursos se calcularán en un porcentaje de los ingresos tributarios establecido en la Ley Anual del Presupuesto General de la República, iniciando con un cuatro por ciento (4%) de los ingresos tributarios del año 2004. El porcentaje se incrementará en al menos un medio por ciento anual (0.5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un uno por ciento (1%) en el año anterior, hasta alcanzar como mínimo el diez por ciento (10%) de los ingresos tributarios en la Ley Anual del Presupuesto General de la República en el año 2010.



Pese a la especificidad de la Ley y su Reglamento respecto a los pagos que deben hacer las industrias de exploración y explotación de petróleo, en ninguno de los dos instrumentos jurídicos no deja claramente establecido el/los procedimientos para asegurar su cancelación y su distribución a los distintos niveles de gobierno que contempla el país (Central, Regional y Territorial).

En lo relativo al tema ambiental, en el Artículo No. 49 de la Ley, se indica que previo a la apertura de áreas para las actividades de exploración y explotación petrolera, el INE realizará un análisis en coordinación con el MARENA, los gobiernos locales y los diversos sectores involucrados en las áreas relevantes. Aunque dicha etapa es clave por la toma de decisión consciente y colectiva, y para el flujo de información existente, dicho Artículo aborda muy superficialmente lo referido a la “participación”. Asimismo queda establecido que en el programa de desarrollo y producción, la empresa deberá incorporar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) según los reglamentos y términos de referencia del MARENA, y planes de contingencias para combatir derrames u otras emergencias, programa que debe ser actualizado anualmente.

Por su parte el Artículo No. 51 de la Ley especifica que los EIA, planes de protección ambiental y planes de contingencias deberán preceder a las actividades autorizadas por la Ley¹⁶. En el Reglamento de la Ley, particularmente en su Artículo No. 134 se establece que el contrato deberá contar con las medidas preventivas de control y mitigación necesarias para cumplir con las normas de protección al medio ambiente.

1.5.2 La industria del Petróleo en el PNDH

En el PNDH (2012-2016: p.140) se plantea dar continuidad e impulso a la exploración petrolera y al desarrollo de hidrocarburos en la plataforma continental del Caribe nicaragüense y en el Pacífico costa adentro, con el objetivo de determinar la existencia de hidrocarburos y su eventual aprovechamiento. Existe una voluntad política de incentivar el crecimiento de las áreas concesionadas, lo cual se corrobora a través de una convocatoria en la página web del MEM a los interesados en el potencial petrolero de Nicaragua para que presenten sus solicitudes para calificación como contratista de exploración petrolera.

El impulso para la actividad petrolera que promueve el PNDH, resulta contradictorio con el acápite sobre el Sector Pesca del mismo documento, donde se plantea como estrategia productiva, la creación de una política de fomento a la acuicultura y la pesca artesanal. Conociéndose los impactos ambientales que la industria del petróleo ha generado en otros países, aún con una larga experiencia petrolera, donde los riesgos de contaminación por derrames son altos, afectando así acuíferos, ríos, esteros y mares, promover ésta industria, contraviene con cualquier esfuerzo que se quiera hacer para impulsar el desarrollo del sector pesca, tomando en cuenta que los bancos de pesca más grandes del país coinciden con los sitios de interés para el desarrollo petrolero.

1.6. Legislación del Sector Minero

1.6.1 Ley No. 316, Ley General sobre Explotación de las Riquezas Naturales

En la Ley General sobre Explotación de las Riquezas Naturales, aprobada el 12 de Marzo de 1958 y publicada en La Gaceta No. 83 del 17 de Abril de 1958, se otorgan grandes beneficios a las empresas mineras que implican altos riesgos ambientales para el país.

Uno de éstos aspectos, es la autorización que se les otorga a las empresas mineras dueñas de una concesión, de poder expropiar terrenos, sean estos privados o del Estado, en función de hacer efectivo la actividad extractiva por la que se le fue otorgada la concesión, sea para la construcción de infraestructura de apoyo a la actividad o propiamente para la exploración o explotación de mineral.

De igual forma, la Ley No. 316 establece la base para la creación de un régimen fiscal que favorece a la inversión extranjera directa, promoviendo el goce de un “Paraíso Fiscal” por parte de las empresas mineras, al estar exonerados de Derechos Arancelarios de Importaciones (DAI), Impuesto Específico de Consumo (IEC) e Impuesto General del Valor (IGV), entre otros.

¹⁵ De acuerdo al capítulo XIII del reglamento, Artículo 59, para determinar la renta neta indicada, el sujeto pasivo de la obligación tributaria, podrá deducir de sus ingresos: a) Las regalías pagadas conforme el Artículo 57 y 58 de la presente Ley; b) Los costos y gastos razonables y necesarios atribuibles a las actividades de exploración, desarrollo y explotación incurridos hasta el punto o puntos de fiscalización, conforme a lo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, sus reformas y demás disposiciones conexas.

¹⁶ Y detalla a).- Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos requieren de un Estudio de Impacto Ambiental para obtener el Permiso Ambiental; b).- El INE en coordinación con el MARENA definirá los términos de referencia de dicho estudio; c).- El solicitante entregará al INE como parte de la solicitud, los datos y documentos incluyendo el Estudio de Impacto Ambiental requeridos para el Permiso Ambiental según la legislación de la materia vigente.



En el 2001, con la entrada en vigencia de la nueva Ley No. 387 Ley Especial para la Exploración y Explotación de Minas, el Capítulo VI y los artículos 50-52, 55-56, 59-60, y 62 del Capítulo VII de Ley No. 316 quedan derogados, estableciéndose nuevas funciones y procedimientos para la adquisición de concesiones mineras, y anulando con ello entre otros aspectos, la diferenciación antes existente entre concesión de exploración y concesión de explotación. El enfoque de la Ley No.316, generó una gran influencia en el resto de la legislación moderna vinculada con los minerales del país, representando la base legal para la promoción de la inversión en la industria minera.

1.6.2 Ley No. 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas

La Ley No. 387, aprobada el 26 de julio de 2001 y publicada en la Gaceta No. 151 del 13 de agosto del 2001, tiene como objetivo “establecer el régimen jurídico para el uso racional de los recursos minerales de la nación, además de normar las relaciones de las instituciones del Estado, con los particulares respecto a la obtención de derechos sobre estos recursos y la de particulares entre sí que estén vinculados a la actividad minera”.

La Ley en mención establece mecanismos importantes para el acceso a la información, denominado Registro Central de Concesiones, cuya administración estaba bajo la responsabilidad del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), a través de la Dirección General de Recursos Naturales con la colaboración de la Administración Nacional de Recursos Geológicos (AdGeo). Según la Ley, toda persona natural o jurídica puede consultar el Registro Central de Concesiones del MIFIC y solicitar a su costa, certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a la misma.

Asimismo ésta Ley, en su Artículo 21 establece que, una vez recibida la solicitud de concesión minera y habiendo cumplido con los requisitos respectivos, en un plazo máximo de tres días hábiles, la Dirección General de Recursos Naturales del MIFIC, remitirá copia de la misma, a costa del solicitante, al Consejo Regional de la Región Autónoma de la Costa Atlántica o al Consejo Municipal, en que esté ubicado geográficamente el interés de la solicitud, para su aprobación u opinión respectiva.

De igual forma en el Artículo 21 de la Ley No.387, se establece que el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), otorgará o denegará por medio de Acuerdo Ministerial, concesión minera solicitada, en un plazo máximo de 120 días, contados a partir de la recepción de la solicitud, para las ubicadas en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, y de 90 días en el resto del país.

Un segundo requisito está relacionado con la obtención del Permiso Ambiental emitido por parte del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) o Secretaría Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SERENA) de la Costa Atlántica de Nicaragua, conforme lo señalan la Ley No. 387, y su respectivo Reglamento (Decreto 119-2001). Tanto la Ley como su Reglamento determinan que todo concesionario debe contar con la obtención del Permiso Ambiental para el inicio de sus operaciones.

En cuanto a los cánones a pagar por las empresas mineras establecidos por Ley, se presenta cuadro con detalle.

Tabla 2. Cánones para la Industria Minera.

ARTÍCULO DE LA LEY	CONCEPTO	MONTO	PERIODICIDAD DEL PAGO
Artículo 69 y reglamento artículo 83	Derecho de vigencia o superficial	De acuerdo a la cantidad de hectáreas en concesión, se deberá pagar el equivalente en moneda nacional a veinticinco centavos de dólares los Estados Unidos de América (US\$0.25) el primer año por hectárea aumentando hasta el décimo año, que se alcanza el máximo de US\$12.00 por hectárea.	Se pagará en partidas semestrales, el primer pago se realizará del 01 al 30 de Enero y el segundo del 01 al 30 de Julio de cada año.
Artículo 69, 70 y 71 y reglamento artículo 83	Derecho de extracción o regalías	Tres por ciento para todos los minerales. Proporcional al valor de las sustancias extraídas.	Se pagará los días quince de cada mes
Artículo 73	Impuesto sobre la Renta (IR) ¹⁷	De acuerdo a los ingresos anuales ¹⁸	Anualmente.

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley Especial de Exploración y Explotación Minera.



1.6.3 Ley 525, Ley de reformas a la Ley No. 387, Ley especial sobre exploración y explotación de minas

La Ley No. 387 fue reformada con la Ley No. 525 que fue publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 62 del 31 de marzo del 2005. También se modificó su Reglamento (Decreto 119-2001) en dos ocasiones, el primero con el Decreto No. 92-2002, aprobado en septiembre del 2002, publicado en la Gaceta, Diario Oficial No. 190 del 08 de octubre del 2002, y el segundo con el Decreto No. 57-2006, efectuado en agosto del 2006, publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 170 del 31 de agosto del 2002.

Igualmente, se ha venido adecuando el funcionamiento de instituciones que apliquen las leyes y regulaciones relacionadas con las industrias extractivas, la más reciente se dio con la creación del Ministerio de Energía y Minas (MEM), el cual se encuentra íntimamente ligado a la actividad minera en Nicaragua, instituido en la Ley No. 612, Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, aprobada en enero del 2007 y publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 20, del 29 de enero del 2007. Las funciones y atribuciones referidas a la actividad minera anteriormente eran competencia del MIFIC.

En general, las principales reformas y adiciones hechas tanto a la Ley Especial como al Reglamento de Exploración y Explotación de Minas estuvieron orientadas a definir más mecanismos de acción que deberán cumplir y ejecutar tanto los titulares de concesiones mineras como el Estado en sí, que aún no estaban establecidos. En éstas se definen plazos, nuevos procedimientos y requisitos de carácter administrativo.

En las Reformas y adiciones al decreto No. 119-2001, Reglamento de la Ley No. 387, se adiciona un cuarto párrafo al Artículo No. 36, el cual dicta que el MIFIC por medio de resolución ministerial, definirá los criterios técnicos para el proceso de obtener la opinión de los Consejos Municipales y la aprobación respectiva de los Consejos Regionales (Artículo No. 2). No obstante es importante mencionar que dichos criterios al no ser incorporados dentro del cuerpo de la Ley o el Reglamento, son valorados como instrumentos voluntarios no concluyentes, porque tienen una figura más administrativa que normativa.

De igual forma, esta ley establece algunos mecanismos para la recaudación de algunos tributos, entre estos mencionan la reforma al párrafo segundo del Artículo No. 83, el cual señala el calendario que tiene establecido para el pago del derecho de extracción o regalías, que anteriormente era los días quince de cada mes, y a partir de la reforma se instituye el pago cada mes, dentro de los primeros quince días del mes siguiente (Artículo No. 3).

En este Reglamento 119-2001, también se reforma el párrafo segundo del Artículo No. 90, donde se establece que la Dirección de Tesorería General de la República (DGTR) deberá descontar de los ingresos que corresponden al Tesoro Nacional, la partida correspondiente a la devolución de los impuestos pagados en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), antes IGV, a fin de garantizar su devolución a los concesionarios a través de la DGI. Anteriormente, esta Dirección debía descontar de los ingresos del Fondo de Desarrollo Minero y por aquellos recursos provenientes de donaciones en especie o en moneda nacional o extranjera, recibidas de cualquier fuente, u otros fondos del presupuesto general de la república (Artículo No. 4).

1.6.4 La industria de Minería en el PNDH

El programa de Desarrollo Minero del PNDH plantea como resultados esperados: fomentar la inversión privada directa, dirigida a la exploración del sector minero artesanal e industrial; Ampliar la exploración del potencial minero hasta 38,000 metros lineales perforados al 2014; Orientar el desarrollo de la industria minera de modo que sea ambientalmente sostenible, para el uso y transferencias de tecnologías limpias.

En cuanto a la política de fomento de la minería¹⁹, se plantea continuar impulsando un Plan de Acción del Sector Minero 2013-2017, articulado a la política de fomento y al PNDH. Entre los objetivos del plan se encuentran: captar mayor inversión nacional y extranjera para desarrollar la actividad exploratoria y la producción minera, promover el desarrollo del potencial minero y el uso tecnologías mineras que disminuyan el impacto ambiental. Lógicamente es de esperar que el arribo de nuevas empresas o la ampliación de las concesiones ya existentes, continúe incrementándose. Sin embargo, no han presentado significativas mejoras en los procesos productivos de la mayoría de las empresas en cuanto al uso de nuevas y mejores tecnologías.

¹⁷ El pago del Derecho de Extracción o Regalía se contemplará como gasto para fines del cálculo del IR.

¹⁸ Se establece que “los titulares de concesiones mineras, podrán acogerse al régimen de admisión temporal y otros regímenes de promoción de exportaciones que establezca la legislación correspondiente para efectos de extensión o suspensión de los impuestos aduaneros de importación, para los materiales, maquinarias, instrumentos, útiles y demás efectos. Igualmente gozaran de exención para el pago de los impuestos que graven los inmuebles de la empresa, dentro del perímetro de su concesión”.





CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO SOBRE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN NICARAGUA.

2.1 Petróleo

Uno de los primeros contratos de concesión para Exploración Petrolera firmado por Nicaragua, se estableció con la compañía norteamericana INDOKLANICSA, S. A. siendo operadora de la Concesión la compañía canadiense Norwood, Inc²⁰. El 24 de abril de 2004 fue otorgada un área de 3 mil 423 km² de zona costera en el Pacífico del país a dicha empresa. Específicamente en San Bartolo, en el municipio de San Rafael del Sur, es hasta ahora la única empresa que hace exploraciones en tierra firme en el Pacífico del país²¹.

En el año 2007 se perforaron 3 pozos exploratorios (San Bartolo 1, Las Mesas y Maderas Negras) encontrando evidencias de hidrocarburos de excelente calidad. En Octubre 2009, luego de una suspensión temporal por 9 meses, iniciaron la perforación de un cuarto pozo, San Bartolo 2. La compañía realizó los correspondientes estudios de evaluación de fluidos y del potencial productivo de las zonas perforadas. Sin embargo, la actividad en la zona no prosiguió y pese a ello, no hubo un cierre oficial de las áreas destinadas para la exploración, ni de los pozos perforados, lo cual no contó con las inspecciones de cierre ni el monitoreo ambiental respectivo.

El MEM, ha otorgado hasta la fecha cinco concesiones de exploración petrolera (ver Anexo No.9). En el mar Caribe se han entregado dos concesiones a cada una de las empresas de capital norteamericano, Infinity Energy Resources y Noble Energy, en áreas específicas que están en la plataforma marítima del territorio nacional, en la parte central del Caribe²².

¹⁹ El incremento de la producción mineral y su crecimiento sostenido en los últimos años, ha impulsado al Gobierno a diseñar la Estrategia de Desarrollo para la Extracción, Transformación, Separación y Refinación de la Minería (armonizar su aprovechamiento integral de las minas con miras a estimular su explotación, facilitar su desarrollo y generar recursos que contribuyan al desarrollo del país); con enfoque de equidad en cuanto a los beneficios tanto para el inversionista extranjero o nacional – Estado – y sociedad.

²⁰ Norwood es la empresa operaria del consorcio Oklanicsa, al que le fueron adjudicados para la exploración petrolera, áreas entre San Rafael del Sur y San Cayetano. Oklanicsa es la única que realiza sus exploraciones petroleras en Nicaragua en tierra firme. La compañía Greathouse 2000 tiene adjudicados dos campos frente a las costas de Rivas.

²¹ Norwood anunció a finales de octubre del 2008 que encontraron yacimiento de 439 millones de barriles de petróleo en las profundidades de un pozo ubicado en San Rafael del Sur.

El Procurador General de la República, Hernán Estrada en representación del Estado de Nicaragua, suscribió en el año 2008 dos contratos de concesiones para exploración y explotación de hidrocarburos y reservas de gas natural en el Caribe nicaragüense con la empresa Infinity Energy Resources, Inc. a las cuales se adjudican las áreas denominadas como prospecto “Perlas”, ubicada en la RAAN y prospecto “Tyra”, ubicada en la RAAS. El área de concesión comprende una superficie de 226,774 hectáreas, equivalente a 2,267.7 km² en el caso del prospecto Perlas y en el caso del prospecto Tyra es de 334,230 hectáreas; equivalentes a 3,342 km² respectivamente²³.

En el año 2009 el Gobierno de Nicaragua otorga la empresa MKJ Exploraciones Internacionales S.A., socia de Noble Energy Ltd²⁴ dos áreas en concesión de 4,000 Km² cada una. Una en el banco Isabel a unos 113 kilómetros de Puerto Cabezas y el banco Tyra ubicado a unos 139 kilómetros de Bluefields y 59 kilómetros de Corn Islands²⁵. Ambas áreas tienen una extensión combinada de cerca de 8,000 Km² y el término del contrato era para seis años²⁶.

Infinity Energy tiene asignado 16 bloques en el mar Caribe nicaragüense para la exploración petrolera. Mientras que las áreas que explora la empresa Noble Energy suman 24 bloques. Los proyectos petroleros en general, constarían de tres fases, que incluye estudios sísmicos, geológicos, perforación y desarrollo.

En el 2011, Noble Energy decide aumentar sus inversiones, tras haber determinado en la fase de exploración por levantamiento sísmico tridimensional, que existe hasta un 25 por ciento de probabilidad de encontrar hidrocarburos con viabilidad comercial; la empresa decide pasar a la sub-fase de exploración en la cual había proyectado invertir entre 90 y 335 millones de dólares.

Por otro lado, a principios del mes de diciembre del 2012 el Ministro de Energía y Minas, Emilio Rappaccioli, informó que la empresa española Repsol²⁷ está interesada en realizar exploraciones petroleras en la zona del Caribe nicaragüense, para lo cual ya está haciendo “estudios superficiales” y “exploración previa” en aguas situadas al este de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) en el mar Caribe, para valorar si es factible continuar investigando²⁸.

En el II Semestre del 2013, Noble Energy inició las labores de la sub-fase de exploración petrolera en los bancos de concesión Isabel y Tyra. La perforación del primer pozo inicio el 18 de agosto, en el sitio conocido como Pozo Paraíso Sur 1, ubicado a 168 kilómetros de Bluefields con la plataforma Saratoga.

Según el Gerente de Noble energy, David Nock, el Pozo Paraíso Sur 1, tiene 370 metros de columna de agua y tendrá una profundidad de 3,358 metros para comprobar si realmente hay acumulado de petróleo; si los resultados de la perforación de este primer pozo son positivos, la empresa procederá a perforar un nuevo pozo, para lo cual tienen 90 días. Hasta Agosto 2013, Noble Energy Limited, ha invertido US\$79 millones y destinará US\$22 millones más para perforación de ese primer pozo.

En caso de encontrar yacimientos petrolíferos suficientes para ser comercializados, el período de producción de la compañía estadounidense será de 30 años, con una inversión que oscilaría entre los 200 y 500 millones de dólares, según la corporación.

2.1.1 Transparencia en el Proceso Concesionario Petrolero

Según calendario previsto entre las empresas Infinity Energy Resources Inc y Noble Energy Ltd, y el Gobierno (respectivamente), los contratos petroleros estaban previstos a firmarse en el año 2004. Las empresas debían iniciar operaciones en el año 2005. En concreto, el Gobierno otorgó las concesiones a MKJ (hoy Noble Energy Ltd) e Infinity Energy Resources Inc hasta el año 2006.

En julio de 2006 un grupo de ciudadanos de la RAAS recurrieron de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Bluefields (TAB), por las concesiones otorgadas, por considerarlas violatorias a leyes constitucionales, y a la Ley

²² Fuente: Diario La Prensa. <http://www.laprensa.com.ni/2010/03/27/nacionales/20366-exploraciones-petroleras-se-ejecutan>

²³ Fuente: Página web de la Procuraduría General de la República (PGR), obtenida el 22/06/13 disponible en <http://www.pgr.gob.ni/index.php/articulos/54-noticias/379-estado-de-nicaragua-suscribe-dos-contratos-de-concesiones-petroleras-con-infinity-energy>

²⁴ Noble Energy, es miembro de S&P 500, tiene su sede en Houston, Texas, y fue fundada en 1932. Tiene exploraciones petroleras en África, Estados Unidos, Guinea Ecuatorial, el Golfo de México, Camerún, Israel, Chipre, entre otros. Información disponible en la página web de la empresa: <http://www.nobleenergyinc.com/Exploration/Our-Value-125.htm>

²⁵ La Ley N° 445 establece una excepción sobre las aguas marítimas, citando que son de dominio exclusivo del Estado hasta las 200 millas náuticas. Por su parte, la Ley N° 217, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece en su Artículo 33 que las comunidades indígenas y étnicas del litoral, islas y cayos del Atlántico tienen derecho exclusivo para el aprovechamiento de los recursos marítimos para pesca comunitaria y artesanal dentro de tres millas adyacentes al litoral y veinticinco millas alrededor de los cayos e islas adyacentes.



de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. Se estableció claramente que las concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado nicaragüense deben contar con el aval de los respectivos Consejos Regionales.

Según el escrito presentado en la memoria de gestión del Gobierno Regional de la RAAS (GRAAS) no existe constancia de haberse aprobado resolución donde se autorice la exploración de hidrocarburos a favor de ninguna empresa en las aguas de la costa del Caribe correspondiente a la Región Autónoma del Atlántico Sur, violando los procedimientos establecidos en la Constitución Política de Nicaragua, la Ley de Autonomía y su reglamento. En agosto de 2006 el Tribunal de Apelaciones de Bluefields anula los contratos a ambas empresas.

En enero de 2007, interviene el canciller de la República, Samuel Santos, quien se reunió con el GRAAS y otros representantes, para conocer sus posiciones sobre la concesión a estas empresas y resolver la situación que hasta ese momento tenía suspendida la exploración petrolera en el país.

En el caso de Noble Energy en diciembre del 2007, como paso previo para el otorgamiento de la concesión, la empresa hizo una presentación del proyecto en Corn Island, a la cual asistieron representantes del Consejo Regional de la RAAS (CRAAS), quienes finalmente aprobaron el permiso para la exploración petrolera.

La sesión, según valoraciones de la ciudadanía, tenía una gran posibilidad de haber sido financiada por ambas petroleras, debido a que los Consejos Regionales no contaban con recursos económicos para realizar la consulta.

En el caso de Infinity, según declaración del asesor del Consejo Regional de Bluefields, el MARENA había valorado que no se debía realizar la audiencia pública aduciendo que el proceso de exploración era el mismo que se había seguido con la empresa Noble Energy. Sin embargo, el Consejo Regional presionó para que se hiciera una presentación del proyecto a la población. *“Al final terminaron con una audiencia en Corn Island, donde se invitó a todas las comunidades”* pese a que *“es complicado Corn Island porque no es un lugar muy accesible para que llegue todo el mundo”*

2.1.1.1 Bluefields, RAAS

De las entrevistas sostenidas con autoridades locales para los fines de este estudio, se pudo percibir que funcionarios de la Unidad de Gestión Ambiental (UGA) de la Alcaldía de Bluefields, tienen opiniones diversas sobre las dos empresas. Respecto a Infinity, mencionan que ha sido más discrecional, y que únicamente se ha tenido contacto con representantes de la misma durante una visita realizada en Corn Island, que casualmente coincidió con la fecha de la audiencia Pública del proyecto de esta empresa. En el caso de Noble Energy, se considera que se ha tenido una comunicación más fluida sobre sus procesos de permisología y que sus operaciones igualmente están más avanzadas.

Según el Lic. Gerardo Bravo de la UGA de la Alcaldía de Bluefields, la empresa Noble Energy cumplió con el requisito de presentar su respectivo EIA para obtener el permiso de exploración petrolera de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 14 del Decreto 76-2006 (Sistema de Evaluación Ambiental).

Según entrevista realizada al Sr. Karl Tinkam Cristanto²⁹, asesor del CRAAS, para el análisis de los Estudios presentados por las empresas de exploración petrolera, se creó una Comisión Nacional interinstitucional que siempre revisa y evalúa los EIA en casos de concesiones petroleras, la cual está integrado por profesionales tanto de la RAAN como de la RAAS. Entre los miembros de la Comisión, se encuentra un técnico del CRAAS, un representante del SERENA, funcionarios del MARENA Central, el MEM, MTI, entre otros representantes de Ministerios. El asesor considera que es una de las comisiones más compactas de trabajo que hay entre el Gobierno Central y el Regional.

²⁶ Fuente: artículo de “Confidencial” 17/08/2013: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/13288/inicia-exploracion-de-petroleo-en-el-caribe#sthash.JdnagKch.dpuf>.

²⁷ Repsol YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) es una empresa española fundada 1986, dedicada a la extracción de petróleo y gas natural, y a actividades relacionadas, como el refinamiento de petróleo, la fabricación de productos químicos básicos, y la producción y distribución de gas. Opera en más de 30 países en los cinco continentes. En Latinoamérica está presente en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Colombia. La mayor parte de sus activos se encontraban en Argentina, como resultado de una fusión en 1999 entre YPF y Repsol. Sin embargo, en 2012 el gobierno de Argentina tomó control de una participación mayoritaria en YPF, al expropiar a la compañía. Repsol quedó en control de una participación de 12.4% en YPF. En Chile, es dueño de Lipigas, empresa distribuidora de gas licuado de petróleo que abastece cerca del 40% del mercado nacional.



El CRAAS solicitó a la empresa Noble Energy un estudio complementario al Estudio de Impacto Ambiental para la fase de perforación de pozos de exploración. *“Dijimos que lo relativo a perforación lo excluyeran del estudio inicial y que lo establecieran en un estudio complementario cuando ya tuvieran los resultados”²⁸.*

Karl Tinkam considera que *“la Ley de Hidrocarburos está desfasada, siento que de alguna manera estamos violentando la ley al solicitar esto pues la ley no lo contempla pero si se apegan a la ley, los que van a perder son las comunidades. Al principio la empresa se negó porque conocen nuestras leyes y eso no está contemplado pero al final cedieron. Si no les hubiéramos pedido un estudio aparte lo hubieran incluido en el estudio de permiso ambiental para las sísmicas eso sería como hacer un rondón, un solo enredo. Noble ha avanzado porque tuvo que someterse, una vez que tuvo su sísmica, especificó donde iba a perforar. En el caso de Infinity no han querido cumplir con esta solicitud”.*

Según palabras del Sr. Dini Morales, del SERENA- Bluefields, en cuanto a la exploración la empresa que más ha avanzado es Noble Energy. Ellos están ampliando el muelle de El Bluff para ingresar la tubería y demás maquinaria para continuar su proceso de exploración. SERENA ha estado monitoreando la parte ambiental, construyeron los TDR’s del EIA para la exploración, los cuales revisaron y pasaron al Consejo Regional.

De acuerdo a la Ing. Verónica Artilles López³¹, responsable de la Dirección de Desarrollo Petrolero del MEM, asegura que Noble Energy cumplió con todos los requerimientos establecidos en la ley para obtener la concesión y los permisos ambientales. En el caso de la empresa Infinity, hasta el mes de abril de este año (2013), el MARENA le otorgó el permiso ambiental para el inicio de su primera fase de exploración.

2.1.1.2 Territorio Rama – Kreole, RAAS

En entrevista realizada al Sr. Santiago Thomas, Presidente del territorio indígena Rama - Kreole, se explicó que *“no hubo consulta previa con consentimiento libre e informado en el territorio indígena”.* El Gobierno Rama - Kreole no quiere salir identificándose como obstáculo al desarrollo de la región, de las comunidades, pero solicita que las cosas sean de acuerdo al procedimiento de ley. *“El gobierno siempre ha mantenido que el trabajo que las empresas están realizando está fuera del límite de la comunidad, que el Estado es dueño de los recursos naturales y que la Autonomía no abarca las zonas donde se otorgaron las concesiones de exploración petrolera”.*

Asimismo en grupo focal realizado con líderes Rama y de Monkey Point, afirmaron que *“al gobierno territorial Rama - Kreole no le han informado nada, tenemos información por otras fuentes, por los medios y también por las personas que han estado de cerca trabajando con la empresa petrolera, algunos concejales y otras personas vinculadas con la situación petrolera”.*

De acuerdo a Becky McCray, Coordinadora de la Justicia Comunitaria del Gobierno Territorial Rama - Kreole: *“De todos estos proyectos que el gobierno dice que va a implementar demandamos que cumpla con los procedimientos legales que es el proceso de consulta, libre, previa e informada, lo cual consideramos que hasta el momento no se ha hecho. Han comenzado con los estudios de pre-factibilidad y no se ha consultado a las comunidades”.*

Según palabras del Sr. Rupert Allen Clair Duncan *“la consulta previa debe darse, no es solo invitar a dos personas de los territorios y hablar media hora solo en español. La consulta implica muchas cosas, nosotros deberíamos decir dónde hacerla, cuáles y cuántas personas deberían estar presentes y en qué idioma realizarla. Cuando se trata de mega-concesiones el Consejo Regional está conformado por un grupo de personas claramente politizado, creen que solamente ellos tienen la última palabra”* (ver Anexo No. 10)

El comentario anterior coincide con la percepción reflejada por el 70% de los costeños encuestados en un estudio realizado por el Instituto Para el Desarrollo de la Democracia (IPADE) y citado por Fruhling, González y Bulloven (2007: p. 329). *“La población costeña mayoritariamente identifica como elementos que inciden negativamente sobre el desempeño de los Consejos y Gobiernos Regionales la influencia de los partidos políticos nacionales,*

²⁸ Fuente: Diario La Prensa. <http://www.laprensa.com.ni/2012/12/06/ambito/126334-petroleo-caribe>

²⁹ Especialista con un postgrado en petróleo cursado en Noruega.

³⁰ De los estudios iniciales de exploración que utilicen métodos sísmicos para detectar la presencia de petróleo en plataformas marítimas.

³¹ Entrevista realizada en las oficinas de Desarrollo Petrolero de la Dirección General de Hidrocarburos del MEM, el día 08/07/13.



la corrupción y la falta de motivación real por parte de los concejales regionales de preocuparse por discutir los problemas de la gente”³².

2.1.1.3 Krukira, Pájara, Layasiksa, Kukalaya y Hallover, RAAN

En las comunidades potencialmente afectadas por la actividad petrolera en la RAAN, el proceso de concesión fue aún más falto de transparencia. Los(as) comunitarios(as) participantes de los grupos focales realizados en Krukira (Territorio de Tawira) y Hallover (Territorio de Prinzapolka), afirman no tener conocimiento de las consecuencias que tendrían en los recursos naturales las operaciones de las empresas petroleras, así como de sus derechos frente a los procesos concesionarios petroleros.

La mayoría demostró tener desconfianza hacia algunos de sus líderes a nivel Territorial y Regional e impotencia ante las decisiones que pueda tomar el Gobierno Central respecto a sus territorios. Por otro lado, se percibió un poco más de acercamiento y comunicación entre sus líderes comunitarios y el resto de su población, pero siempre existe cierto nivel de desconfianza a las autoridades así como deseo de informarse para defender su territorio.

Según Antonio Watson, líder de la comunidad de Krukira, *“aquí no ha habido comunicación, los líderes con su gabinete hablaron y ahí no más se quedó, la mayoría de la población no manejan lo que está pasando con las empresas petroleras”*. La líder Lilliam Pérez Cristóbal, ex síndica de la misma comunidad, confirmó que se percibe cierta impotencia de la población ante la llegada de las empresas petroleras y sostienen que los líderes no les han hablado del tema pero saben que la empresa va a trabajar en el territorio *“aunque el pueblo no quiere ustedes saben que si firmó el gobierno, eso vale, ¿qué podemos hacer nosotros?”* (ver Anexo No. 11).

De la comunidad de Pájara, el líder Beltrán Nicho, manifestó que un enviado de la empresa Noble Energy les dijo que el gobierno ya le había dado el aval y ellos están listos para comenzar. Sin embargo, desconocen la razón por la que hasta la fecha del grupo focal, la empresa no había iniciado operaciones.

Según Amos Mememba, líder de la comunidad de Layasiksa, desde el 2007, la empresa Noble Energy ha hecho gestiones para organizar a la comunidad a favor de su voluntad. Se les ha invitado a participar en eventos, organizaron grupos y comités en varias comunidades, consultando sobre las necesidades de la población, asegurando que esas eran las cosas que iban a solucionar y que a todos se les ayudaría para poder salir de su pobreza. *“La mayoría de la comunidad anciana es muy inteligente, ellos advirtieron a los jueces y líderes que estaban participando en el encuentro que primero debían analizar bien a la empresa antes de tomar decisiones. La costumbre de los pueblos indígenas es que cuando eligen al líder él no puede tomar decisiones solo, tiene primero que consultar con el pueblo cualquier decisión que sea”*.

La comunidad considera que las promesas de la empresa son una mentira y los ancianos y la comunidad tienen poca experiencia sobre la exploración y explotación del petróleo, el proceso productivo y las causas específicas de los impactos que provoca. Es por ello, que ha sido consensuada la demanda a sus líderes de no aceptar una empresa de petróleo en sus territorios.

Según Nazario García Solano, ex juez de la comunidad de Kukalaya, en el 2007 la empresa Noble Energy invitó a líderes comunitarios a una sesión en la casa del Gobierno Regional, donde la empresa prometió apoyar a las comunidades en cualquier necesidad. Entre las promesas hechas para su comunidad, presentaron la propuesta para construir una escuela y una clínica. Como parte de la reunión presentaron un video que mostraba a pobladores de otros sitios declarando que la empresa petrolera hace daño con sus actividades pero a la vez, mostraba que en los sitios donde las plataformas petroleras operan, los peces andan libremente, sin ser perturbados. La sesión finalizó con la solicitud de la firma de un documento, el cual representó para la empresa un aval de las comunidades.

Cita de Nazario García: *“La gente de la empresa nos preguntó a los presentes si íbamos a firmar o no”*. Al respecto, el juez manifestó que él no puede tomar decisiones sin consultar al pueblo. A dicha respuesta, y se cita: *“la gente de la empresa dijo: ¿así que ustedes no quieren el desarrollo de su comunidad?”*. Al consultar con la comunidad, la población reflexionó que *“tienen una laguna pequeña, ahí tienen guapote y se preguntaban ¿qué va a pasar con esos recursos si viene la empresa? y viendo todo esto el pueblo dijo que no”*.

³² El estudio se llevó a cabo en tres años distintos, primero en 1997 luego en el 2000 y finalmente en el 2004. En el primer estudio la muestra fue de 814 personas, de estas 414 pertenecían a la RAAN y 400 a la RAAS. En el 2001 la muestra estuvo conformada por 1,070 personas y en el 2004 fue de 1,850.

Un comunitario que quiso omitir su nombre expreso que la gente de Sandy Bay no dejó entrar a la gente de la empresa a la comunidad, según comentó los ancianos dijeron *“nosotros vivimos de la pesca no vivimos de petróleo así que no podemos aceptar perder nuestros productos que tenemos en la zona”*.

Lidia Conrado, comunitaria de Hallover, comentó que en el año 2007, participó en un encuentro que hizo la empresa Noble Energy. En esa ocasión también, invitaron de las comunidades vecinas, eran más de doscientas personas reunidas en Hallover. Durante el encuentro los funcionarios de la empresa les dijeron que los enviaron directo del Gobierno Central para hablar con las comunidades. Ante la presentación de la empresa, los comunitarios respondieron que *“toda esta zona vive de la pesca de langosta, tortuga, así que no podemos perder esos recursos”* (ver Anexo No. 12).

Como se puede apreciar la metodología utilizada en dichas consultas se ha reducido a reuniones informativas utilizando medios audiovisuales para convencer bajo falsos supuestos de las operaciones de la empresa, que no son realidades del proceso de exploración y explotación petrolera. Igualmente, estas reuniones no cumplen con el carácter de consentimiento previo, libre e informado que deben de tener según la legislación nacional (específica sobre autonomía, derechos indígenas y leyes del sector).

Los procesos no han sido del todo transparentes, en cuanto al tipo, calidad y cantidad (en un lenguaje sencillo y claro) de información que la empresa presenta a las comunidades. Tampoco han participado todos los representantes indígenas y afrodescendientes designados por las comunidades, ni las mismas autoridades locales, que en algunos casos no fueron invitados a participar de estos procesos.

Para ninguno de los dos casos, en ninguno de los dos procesos de obtención de permisos ambientales para las empresas petroleras en cuestión, se incluyó en el tiempo de consulta pública del documento de EIA, la participación de organizaciones de sociedad civil, ni movimientos sociales que trabajan en el ámbito social y ambiental, las cuales incluso podrían jugar un papel de apoyo a las comunidades en los procesos de consulta. De igual forma, no fueron incluidas dentro de la Comisión Nacional de revisión de estos estudios, se consideraron únicamente a representantes de las instituciones del Estado.

2.1.2 Transparencia en los Pagos y Responsabilidad Socio-Ambiental

La Ley del sector de petróleo, establece que las empresas petroleras deben de presentar distintos tipos de información financiera a las instituciones públicas. De conformidad con las especificaciones que fueron descritas en el Capítulo I, se entrevistó a la Directora de Desarrollo Petrolero del MEM, según la cual, las empresas deben enviarles informes financieros cada tres meses y el Gobierno tiene acceso en el momento que lo desee a revisar los registros contables de estas.

Respecto a estos informes financieros, expresó que: *“hasta el momento no ha habido necesidad de realizar esta revisión porque las empresas trabajan de acuerdo a estándares norteamericanos muy rigurosos y son muy responsables en el manejo de la información financiera”*.

Respecto a la responsabilidad social de las empresas, que son todas aquellas acciones más allá de las establecidas por la legislación vigente y aplicable, de acuerdo a información en la página web de Noble Energy³³, se afirma que el monto para inversión social destinado a Nicaragua en el año 2011 fue de U\$27,000, lo que representa el 0.34% de lo que la empresa invierte en los países donde tiene presencia (ver Anexo 13).

Para la selección y ejecución de estos proyectos sociales, únicamente en el caso de las concesiones petroleras en la RAAS, fue posible conocer y constatar un procedimiento propiamente definido, que fuera establecido de común acuerdo entre el Gobierno Regional y la empresa Noble Energy.

El procedimiento que se estableció para consultar sobre los beneficios que debería dejar la empresa fue el siguiente: el responsable de comunicación con las Alcaldías solicita a las municipalidades que se envíen las propuestas de proyectos sociales, los responsables lo trasladan a Bluefields, donde el Consejo Regional aprueba los proyectos que finalmente se proponen (licitan) a la empresa

³³ Fuente pagina web de la empresa: <http://www.nobleenergyinc.com/Responsibility/Social-Investment-305.html>



A partir del 2013, Noble Energy está instalando una base de operaciones en el puerto El Bluff y acorde con declaraciones de funcionarios de la Alcaldía, se están ejecutando obras para beneficio de la población de Bluefields, Corn Island y Tasbapouni, aunque no se detallaron cuáles eran. En el Bluff están construyendo una calle adoquinada de 800 metros, desde las oficinas de la Empresa de Puertos Nacionales (EPN), hasta la zona conocida como Picsa.

Según el Sr. Gerardo Bravo de la UGA-Bluefields, la Alcaldía solicitó que el acceso se construyera con un material que le quedara a la comunidad y que no fuera solo para uso de la empresa, por eso se pidió una calle de acceso de todo tiempo, que fuera de concreto y adoquinado. La Alcaldía también ha logrado licitar con la empresa, un proyecto para la construcción de letrinas.

En el caso particular en Tasbapounie, los proyectos se decidieron entre el Gobierno Regional y la empresa. La empresa les dijo que apoyarían proyectos pequeños y aportó para la remodelación de la escuela. Según los participantes del grupo focal en Laguna de Perlas, la empresa Noble Energy aportó dinero para que se pintara el Instituto Las Perlas (ver Anexo No.14).

Según información proporcionada por la empresa a un medio de comunicación escrito entre el 2010 al 2013³⁴, han contribuido con 85 mil dólares para reparación de escuelas; en la calle en dirección a Picsa invertirán 900 mil dólares, y en el muelle que construyen en El Bluff invertirán un total de 53 mil dólares.

En el grupo focal realizado en Laguna de Perlas, esta información fue confirmada por los líderes y lideresas de este territorio. En visita realizada al Puerto del Bluff se logró observar las obras que se estaban realizando para la construcción del muelle y la carretera (ver fotografías, Anexo No.15 - 18). Como se puede observar, estas inversiones no han sido considerables no así las que se realizan en El Bluff y que implicarán un beneficio directo para la empresa.

Sin embargo, Karl Tinkam, asesor del CRAAS, asegura que *“Noble Energy³⁵ ha dicho que en algunos casos han perdido su dinero porque la gente de la comunidad no lo ha utilizado correctamente. Pero hay casos donde si han invertido muy bien los recursos”*.

En cuanto a las transferencias de los pagos realizados por las industrias extractivas al Estado en sus distintos niveles, está establecido en la legislación que los contratistas de concesión para la exploración y explotación de hidrocarburos pagarán en efectivo las regalías al Estado.

El Estado de Nicaragua debe dotar de recursos financieros a las Alcaldías para que puedan realizar su labor, y esto incluye las funciones que deben cumplir en cuanto a las industrias extractivas. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), para el ejercicio 2013, destinó un presupuesto de ingresos de C\$383,388,173.78 y de C\$ 383,929,803.78 para gastos de la Alcaldías de los municipios que conforman la RAAN. En el caso de la RAAS, se presupuestó como ingreso C\$566,687,244.98 y para gastos C\$564,454,255.11 (ver Anexo No.19 y 20).

En el caso específico del Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte (GRAAN) en el presupuesto de asignaciones y subvenciones 2013, se proyectó un monto de C\$124,750,000 para gastos corrientes y C\$ 162,500,000 para gastos de capital, para un total de C\$287,250,000.

Para el Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur (GRAAS) se asignó un monto por el orden de C\$77,477,000 para gastos corrientes y C\$400,000,000 para gastos de capital. En total de asignó C\$117,477,000.

En el PGR del año 2013, en concepto de asignaciones y subvenciones se destinó a al GRAAN un partida de C\$124,750,000 para gasto corriente y 162,500,000 para gastos de capital. Para el GRAAS se asignó un monto de C\$77,477,000 para gasto corriente y C\$40,000,000 para gastos de capital.

Es de destacar que a marzo de 2013 el grado de ejecución acumulada de ingresos y egresos Bluefields era sumamente bajo, siendo la ejecución de ingresos de este último del 4.21% y de egresos de 2.42% (ver Anexo 19). En general, la cantidad de dinero asignado es mayor a la GRAAN; en el caso de la GRAAS el dinero disponible para salarios (gastos corrientes) es mayor que el destinado a inversiones.

³⁴ Autoridades de la empresa informaron al Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur (CRAAS) durante la primera sesión realizada marzo de 2013, en el municipio de Laguna de Perlas. Información disponible en <http://raas.gob.ni/node/248>

³⁵ En el año 2009, el GRAAN no había rendido cuentas por C\$10,000 que Noble entregó para la construcción de un comedor infantil. El representante de la empresa en la zona afirmó que por esta causa peligraba la entrega de US\$100,000 para las comunidades que se habían comprometido a desembolsar en un período de dos años para que fuesen invertidos en pequeños proyectos comunitarios. Fuente: El Nuevo Diario, <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/57146>



2.1.3 Participación Ciudadana y Acceso a Información

En los procesos concesionarios y de operación de los proyectos de exploración petrolera, la realidad que se ha apreciado en los territorios del Caribe, es que existe poca promoción de la participación de las comunidades tanto en los procesos de consulta inicial como se ha limitado el acceso a información, por parte de sus autoridades territoriales y regionales, sobre los proyectos de exploración previo o una vez aprobados.

Los Consejos Regionales, han convocado y acompañado a las empresas petroleras en los procesos de consulta, pero cuando ya ha sido aprobado a lo interno del Consejo y con el visto bueno del Gobierno Central. En la mayoría de los casos, han tomado en cuenta la participación de la población en las consultas meramente para llenar requisitos, aunque no se lleven a cabo en pleno cumplimiento de las leyes del país, y sin el entendimiento real por parte de la población respecto a las realidades del impacto positivo o negativo de los proyectos. En general, los Consejos Regionales no muestran la disposición y apertura que deberían tener por ser una de sus funciones como autoridad máxima de consulta a nivel de las Regiones Autónomas.

A nivel comunitario existe mayor interacción entre los líderes y la población pero no así con las autoridades regionales de quienes aducen existe una falta de transferencia de información de calidad sobre las actividades de exploración petrolera y falta de conocimiento de las leyes del sector y sus derechos en el marco de actuación de estas industrias. Por esta razón existe cierta desconfianza en los comunitarios hacia sus autoridades.

Los líderes de la comunidad Rama - Kreole, para citar un ejemplo, afirman que la poca información que conocen sobre las empresas de exploración petrolera presentes en la zona, la han obtenido a través de la radio o por pláticas con líderes de otras comunidades, pero por medio de los espacios oficiales, ningún nivel del gobierno ni las empresas les han dado mayor información. En Laguna de Perlas los comunitarios también plantearon la falta de información como un problema para las comunidades.

También se aprecia el desconocimiento, por parte de los líderes participantes en los grupos focales, sobre las leyes que regulan las industrias extractivas en el país, es decir que no están al tanto de las implicaciones que tienen los contratos y en sí, las distintas etapas de un proyecto petrolero.

Sin embargo, durante los grupos focales también se valoró cuál era el interés que pudiera tener la población de las comunidades potencialmente afectadas, por informarse acerca de los proyectos petroleros y todas sus implicaciones.

En Bluefields, el gremio de los pescadores ha mostrado mayor interés que cualquier otro sector de la población en participar en la consulta realizada por la empresa Noble Energy, porque consideran que serán afectados directamente por los trabajos de exploración petrolera en la zona, ya que su medio de vida (la pesca) podría verse vulnerada con dichas operaciones.

Durante los talleres desarrollados por Centro Humboldt a lo largo del 2013, y en cada grupo focal realizado para la elaboración del presente documento, la población mostró interés y preocupación por actividades de capacitación e información sobre el tema. Pedían que éstas fueran masivas para que toda la población esté informada y puedan proteger sus derechos y sus medios de subsistencia.

Los participantes del grupo focal realizado en Laguna de Perlas expresaron *“solicitamos capacitación para que se nos pueda hacer más fácil tener conocimiento en el tema de hidrocarburos, tememos que por falta de información se tomen decisiones equivocadas, necesitamos asesoría en el tema, también necesitamos que las instituciones del Gobierno Central hagan acto de presencia”*.

En el grupo focal realizado con líderes del Gobierno Territorial Rama – Kreole, uno de los participantes expresó: *“a veces quienes nos representan no se informan de las cosas, me causa risa porque dan autorizaciones en base a cosas que no saben, ¿será que piensan en el desarrollo de un pueblo a base de la destrucción de otro?”* Esto lo cuestionaba haciendo referencia a que según él, no se está explorando petróleo en el Pacífico y si se están dando permisos para dicha actividad en el Caribe.



En cuanto al acceso a información, el GRAAS, tiene una OAIP³⁶; en la página web de dicho gobierno regional, se afirma que ésta tiene por objetivo garantizar que la información generada en el quehacer institucional del gobierno esté disponible a quien la requiera. En el caso del GRAAN³⁷ posee también una OAIP electrónica pero se encuentra desactualizada; en la red social facebook³⁸ que fue creada el 02 de agosto de 2012, también tienen disponible una OAIP, pero igualmente se encuentra desactivada (www.graan.gob.ni).

De querer consultar alguna información las personas deben visitar las oficinas personalmente ya que la mayoría de la población en estas regiones no tiene acceso a computadoras y/o internet. Ahora bien, de contarse con ello, esto igualmente no garantiza que se logre acceder a datos sobre las concesiones petroleras.

Existe en general, mayor sigilo en los funcionarios públicos a nivel local para brindar cualquier tipo de información. Se realizó una visita a las oficinas del MARENA en Bluefields, se adujo falta de manejo de la información sobre el tema y ausencia de la funcionaria responsable.

Más allá del deseo de informarse sobre la situación petrolera en sus territorios, también se pretendía conocer en los grupos focales, si la población buscaba la información a través de sus líderes comunitarios, territoriales, y/o las instituciones presentes a nivel de la región. Se encontró que las considerables distancias entre las cabeceras departamentales y las comunidades, representan ciertamente un obstáculo para la movilización de los(as) comunitarios(as), especialmente en las comunidades de la Costa Atlántica, lo cual a su vez representa una limitante al momento de tener acceso a información.

Se apreció que la población participa activamente en talleres de capacitación y fortalecimiento de sus conocimientos, pero únicamente cuando las organizaciones se presentan directamente en sus comunidades. Se comprende que los limitados recursos económicos existentes en las comunidades les dificulta el traslado hacia los centros urbanos donde se maneja más información sobre la temática. Sin embargo, sí se considera que se requiere que sean más proactivos, más beligerantes para exigir a sus líderes y funcionarios públicos la divulgación/transmisión de la información que necesitan y a la que tienen derecho.

En el caso del grupo focal realizado en Laguna de Perlas, al consultar sobre su conocimiento sobre espacios oficiales para acceder a información, como el Estudio de Impacto Ambiental o documentos específicos del proyecto petrolero, manifestaron desconocer, asumiendo únicamente que probablemente en la Alcaldía se podrían conseguir, pero expresaron que de todas formas *“esos documentos son muy técnicos, no los entendemos debe ser en una lengua entendible, inclusive si es kreole, miskito porque esta es nuestra lengua materna. Tiene que haber acompañamiento de gente que nos venga a asesorar”*.

Respecto al interés de participar e incidir en la toma de decisiones que puedan afectar sus respectivas comunidades, en palabras de la líder Becky McCray *“el Gobierno Territorial Rama - Kreole tiene las intenciones de tener diálogo con el Gobierno Central sobre los diferentes temas que afectan el territorio a las comunidades indígenas y afro-descendientes, pero el gobierno central no está aportando mucho para tener la voluntad para esa coordinación”*.

Así también, el GTRK, asegura que por medio de la Secretaría de la Asamblea Nacional se han tratado de hacer coordinaciones para su involucramiento en todo el proceso que implica la exploración petrolera en su territorio, y han solicitado verbalmente los estudios de exploración petrolera, sin recibir respuesta positiva al respecto. A su consideración, tienen derecho de tener toda esa información documentada para valorar por su cuenta cuáles son las áreas donde sería más viable realizar los diferentes proyectos, tomando en cuenta los intereses de desarrollo del territorio.

En definitiva, por medio de los líderes y lideresas que participaron de los grupos focales y entrevistas realizadas durante la fase de campo del estudio, se pudo confirmar que cuando han sido convocados por los gobiernos territoriales y regionales, así como por las empresas, las comunidades han participado y opinado en éstos espacios, pese a todas las limitantes económicas, técnicas y de lenguaje que puedan tener.

³⁶ De acuerdo a información disponible en la página web del El Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur. Disponible en <http://raas.gob.ni/node/137>

³⁷ Información disponible en la página web del Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte <http://graan.gob.ni/oaip/>

³⁸ Al 12 de julio de 2013 cuenta con 21 “me gusta”. <https://www.facebook.com/pages/OAIP-del-Gobierno-Regional/181297428670366>



2.1.4 Rendición de Cuentas del Gobierno y sus Instituciones

En entrevista con la responsable de la Dirección de Desarrollo Petrolero, afirmaba que se provee el seguimiento correspondiente para asegurarse que las empresas enteren el correspondiente pago de derecho anual de área al MEM. El primer mecanismo que utilizan es lo estipulado en el contrato; la oficina que dirige la funcionaria en mención, da seguimiento administrativo a todas las cláusulas contractuales. Llevan un registro de todos los pagos que realizan las empresas.

Los Consejos Regionales tienen total dependencia de las transferencias del Gobierno Central, puesto que a nivel central son manejados los ingresos propios que se generan en las regiones a través de concesiones para la explotación de los recursos naturales. Cada año en la ley de presupuesto se fija el monto a transferir a los Gobiernos y Consejos Regionales Autónomas.

Dado que las empresas que poseen concesiones de exploración petrolera en el país se encuentran en la etapa de inversión, período en el que deben realizar fuertes desembolsos financieros para estudios de exploración, estas no pagan todavía el Impuesto sobre la Renta (IR), razón por la cual solo enteran el canon anual por derecho de área estipulado por ley. Este monto varía año con año y paulatinamente se reduce una vez que la empresa hace devoluciones de las áreas que dejan de ser de su interés disminuyendo de esta forma los pagos realizados al gobierno.

Asimismo, deben de pagar en concepto de garantía un monto por daños y perjuicios que pudiesen ocasionar al Estado de Nicaragua. Dicho pago es reducido semestralmente una vez comprobado el buen cumplimiento de su labor, aplicada a los períodos de exploración, explotación y sus sub-períodos.

Los pagos que deben efectuar las empresas durante la exploración, en concepto de derechos de área y por garantía, se enteran directamente a la caja única del MEM, son ingresos para el Gobierno central, no se realiza transferencia a los gobiernos regionales o municipales. Es hasta en la etapa de explotación que, según lo estipula la ley, deben de transferirse parte de los ingresos por producción, así como regalías. Hasta este momento ni los gobiernos municipales ni regionales han recibido dinero proveniente del giro principal de estas empresas.

Según el Sr. Karl Tinkam, asesor del CRAAS en Bluefields *“En negociaciones con la comunidad y el Consejo Regional pudimos acordar un 3% de ingresos cuando empiecen la fase de explotación. El problema real es que hay bastantes gastos en estudios en los primeros años. Esa explotación puede llevarse a cabo a partir del séptimo año. Los estudios de campo en la exploración petrolera pueden durar hasta seis meses, y el estudio de levantamiento puede durar 3 años”*.

Los pagos que se han hecho desde la firma del contrato con las empresas petroleras presentes en el país (2008) hasta la fecha no se encuentran disponibles en ninguna página web ni como información disponible en la Oficina de Acceso a la Información del MEM. Esto se debe, a que en palabras de la responsable de la Dirección de Desarrollo Petrolero del MEM *“Las cifras de los pagos que realizan las empresas de exploración petrolera en el país no es información de carácter público”*.

Por ello, no fue posible obtener detalle de los ingresos que entran a la caja única del MEM en concepto del canon anual de derecho de área o pagos en concepto de garantía, únicamente fue informado que son aproximadamente US\$ 50,000 dólares los que ingresan anualmente.

En materia ambiental, todos los líderes y lideresas entrevistados y participantes de los grupos focales, coinciden en desconocer con precisión cuáles serán los efectos en el medio ambiente que acarrearán las operaciones de las empresas petroleras. A pesar del desconocimiento, consideran que podría afectar sus ingresos económicos producto de las consecuencias que podría generar sobre los peces, tortugas y demás especies marinas que constituyen su principal sustento económico; este es ciertamente un tema que los mantiene en un estado de incertidumbre y temor.

La falta de acceso a información fue evidente al consultar al Director y al técnico de calidad ambiental del SERENA - RAAS en Bluefields, quienes expresaron que no tenían conocimiento si tenían copia del permiso ambiental otorgado a Noble Energy, adujeron que el MARENA siempre les manda una copia del permiso en digital, aunque no se tuvo evidencia de ello.

Por otro lado, la Delegada del MARENA – RAAS, se mostró inaccesible para entablar entrevista durante visita a la delegación. Al respecto de la información sobre las concesiones petroleras, recomendó realizar la consulta directamente con el SERENA, puesto que la delegación no contaba con ninguna información al respecto.



Otras de las variables que miden el tema de la rendición de cuentas, es respecto al nivel de gestión y coordinación entre las distintas instituciones del Estado. Al respecto, el Sr. Gerardo Bravo de la UGA - Alcaldía de Bluefields expresó que una de las fortalezas de ésta institución es la buena comunicación interna y articulación con MARENA, SERENA, la Policía Nacional, el Ejército y todos los demás actores locales, especificando que no se dan muchos trámites burocráticos para la coordinación de acciones.

Por su parte, el Sr. Dini Morales del SERENA – RAAS, aseguró que *“trabajan en coordinación con el gobierno regional y el MARENA”*. En caso del asesor técnico del CRAAS con quien se sostuvo entrevista, de igual forma confirma la buena coordinación existente a nivel interinstitucional con MARENA, SERENA, MTI; entre otros.

Según la Ing. Verónica Artilles, del MEM central *“existe un buen grado de coordinación entre todas las instituciones que por ley tienen alguna labor en el tema relacionado con el petróleo”*. La Dirección General de Hidrocarburos cuenta con Unidad de Gestión Ambiental del MARENA lo que provee mayor fortaleza a la institución en el tema de protección ambiental.

Para poder hacer efectivo el monitoreo y seguimiento a las operaciones de las empresas petroleras, se requiere de recursos financieros que deben ser otorgados a los Ministerios encargados de llevar a cabo estas funciones.

En el Presupuesto General de la República (PGR) del año 2013, al MEM se le asignó un presupuesto por el orden de C\$ 500,734,712, destinándose un insignificante 3.07% a la administración de los recursos de hidrocarburos y de ese monto solamente el 2.72% está consignado para gastos de capital, el 97.27% restante es para gasto corriente (salarios y prestaciones sociales de los funcionarios, servicios no personales y materiales y suministros de oficina).

A nivel central la Directora del Departamento de Desarrollo Petrolero del MEM cuando se le consultó sobre las principales debilidades del área a su cargo se limitó a responder que uno de los grandes retos es la búsqueda de inversiones para exploración. *“La promoción de inversiones es su principal meta”*.

Según palabras del Sr. Dini Morales, del SERENA – Bluefields, la institución posee fondos para operar pero no son suficientes para darle seguimiento a todas las acciones que desarrollan las empresas, no únicamente las petroleras sino también el resto de industrias que operan en la región. *“SERENA puede emitir permiso ambiental pero no tenemos fondos para darle seguimiento”*.

Además de recursos financieros, para poder dar el debido seguimiento y monitoreo al accionar de las empresas petroleras, así como para evaluar impactos sociales y ambientales que generarían tanto la exploración en sus distintos métodos, como la explotación, se debe también considerar la calidad de los recursos técnicos con los que cuentan las instituciones a nivel nacional.

En el caso de Bluefields, según palabras del director de la UGA - Alcaldía de Bluefields, el tema de petróleo es muy nuevo, no sólo para la región sino a nivel nacional; por ello considera que es un reto la realización de capacitaciones en el tema.

En el caso del CRAAS cuentan con un experto en la temática del petróleo, pero es el único que lo maneja a profundidad a nivel regional, y uno de los pocos conocedores a nivel nacional. Es por esto que personalmente considera que *“el tema se debe manejar a nivel institucional no personal porque si el día de mañana se va uno de los técnicos expertos en el tema, la institución adolecería de ese conocimiento”*.

Según el Sr. Dany Siú, técnico de calidad ambiental del SERENA – Bluefields, en el tema de calidad ambiental tienen especialistas con la capacidad necesaria para dar seguimiento, pero el personal es reducido y hace falta más operatividad. En su opinión, necesitan al menos tres técnicos más para cumplir a cabalidad con sus funciones, tomando en consideración la demanda de la región.

Es un hecho que *“los Consejos Regionales no disponen de un mecanismo sistemático de seguimiento administrativo que les permita lograr la aplicación de sus resoluciones y ordenanzas. Estas limitaciones especialmente aplican en aquellas disposiciones que involucran a la administración pública regional - ministerios y poderes del Estado - en cuyo ámbito de relaciones existen aún muchos vacíos legales, traslapes de competencias y problemas de autoridad/jerarquía administrativa”* (Mattern 2002: p.30)

El MARENA central por su parte, según Petrona Gago, cuenta con seis especialistas en gestión ambiental que atienden todas las áreas, lo que resulta insuficiente para la cantidad de temas que deben atender a nivel nacional.

Por ello, la funcionaria destaca que el trabajo en equipo es una fortaleza del Ministerio para hacerle frente a las limitaciones en cuanto a los recursos técnicos especializados. En el tema de petróleo han recibido el apoyo de Noruega en cuanto a capacitaciones.

Respecto a que tantas competencias les otorga la Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos a las instituciones, la Directora de Desarrollo Petrolero, admitió que la ley sí les confiere un amplio campo de acción para realizar su trabajo pero que es necesario reformar algunos elementos, a su criterio se debe actualizar algunos artículos de acuerdo a la realidad actual de la industria petrolera a nivel internacional. Sin embargo, no quiso pronunciarse respecto a los elementos puntuales que a su juicio debían actualizarse.

2.2 Minería

A partir del año 2001 el Gobierno de Nicaragua inicia un proceso intensivo de promoción de la minería a través del otorgamiento de concesiones de exploración y explotación a empresas nacionales y extranjeras en distintas zonas del país³⁹.

A agosto de 2013, según datos del MEM, existen un total de 48 concesiones⁴⁰ activas en minería metálica (oro y plata) y 126 inactivas⁴¹, y 34 concesiones activas en minería no metálica y 97 inactivas. En cuanto al número de concesionarios⁴² existen 54 en minería metálica y 86 en minería no metálica (ver Anexo No. 21).

Las principales zonas del país que actualmente cuentan con concesiones mineras metálicas ya otorgadas o en proceso de permisología son: Chontales, Boaco, Matagalpa, Estelí, Nueva Segovia, Jinotega, Madriz, Chinandega, León y las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur. La superficie total concesionada es de 16,886.17 km², equivalente al 12.95 % del territorio nacional (ver Anexo No.22).

El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), en 1995 otorgó en concesión a la empresa Hunt Explorer Mining Company Nicaragua (HEMCONIC)⁴³, ubicada en el municipio de Bonanza en la RAAN un total de 12,528.35 hectáreas. De éstas 115.50 son para exploración y 12,412.85 para explotación. Esta empresa es una de las más consolidadas en ésta industria y uno de los 10 principales exportadores de Nicaragua.

El gobierno ha entregado también a la empresa Yamana concesiones mineras en los territorios Mayangna Sauni As, Mayangna Sauni Arungka y Wasakin; las áreas concesionadas también abarcan parte de los territorios miskitus de Wangki Twi y Tasba Raya.

En el año 1995, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial pronunció su preocupación al Estado de Nicaragua en relación a las concesiones mineras en los territorios autónomos. *“Se expresa preocupación por conocer cuál es la proporción entre la tierra de propiedad comunal y la tierra de propiedad privada en las regiones autónomas, en particular en lo relativo a los derechos mineros y las desigualdades en la distribución de los beneficios de la explotación de los recursos naturales de los territorios autónomos entre las autoridades regionales y las autoridades centrales”*⁴⁴

A la fecha existen tres principales compañías concesionarias en actividad de explotación minera, que representan uno de los más grandes inversionistas en el sector minero de capital extranjero y de los principales exportadores de oro y plata del país, como son: HEMCO (Bonanza, RAAN); Triton Minera⁴⁵ (Mina Limón, León); DESMINIC⁴⁶ (La Libertad, Chontales).

Según datos del Banco Central de Nicaragua (BCN), en el año 2011, la contribución de la minería al PIB de ese año fue del 1.8%, por encima del 1.2% logrado en el 2006, gracias a expansión minera producto de los buenos precios de este commodity a nivel internacional.

³⁹ La minería en Nicaragua se remonta a inicios de la colonización española en 1527. A mediados del año 1800 inicia la fiebre del oro con el descubrimiento de las minas de oro de La Libertad y Bonanza, en el centro y noreste del país. En 1909 compañías estadounidenses y canadienses adquieren los derechos para explotar los yacimientos mineros. En 1979 la compañía Neptune Gold Mining Co. cierra operaciones debido a la nacionalización de las minas en el país. Es en 1990 cuando el Gobierno de Nicaragua inicia un proceso de licitación internacional para la privatización de las minas ubicadas en la RAAN.

⁴⁰ Concesión: unidad minera otorgada por el Estado (lote minero).

⁴¹ En proceso de obtención de avales Municipales y/o del Gobierno Regional, o de permisos ambientales, o inactivas por cierre temporal o falta de operatividad de la misma.

⁴² Concesionario: persona natural o jurídica poseedora de una o más concesiones.

⁴³ Es una compañía dedicada al desarrollo de los recursos naturales de Nicaragua, renovables y no renovables, esto incluye la exploración y explotación minera, la generación de energía hidroeléctrica y el establecimiento de plantaciones forestales.



La participación de la minería en el empleo generado en el sector minero industrial totalizó los 3,548 puestos de los cuales 2,844 corresponden a las empresas que se dedican al aprovechamiento de minerales metálicos y 704 empleos fueron generados por las empresas que se dedican al aprovechamiento de los minerales no metálicos. La cantidad de personas ocupadas en minas y canteras a junio 2012 (en el sector formal e informal) de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares de INIDE fue de 17,300 personas equivalentes al 0.60% del total de la población ocupada.

Por otra parte, la minería artesanal ha venido incrementándose en el país producto de las inversiones realizadas por comerciantes nacionales y extranjeros que han venido habilitando a grupos de mineros artesanales para la instalación de pequeños planteles de procesamiento de mineral. La pequeña minería y minería artesanal es una realidad que no se puede obviar, aunque no se profundizará en el tema por no ser el enfoque del estudio, si se darán algunos detalles encontrados durante la fase de campo.

Según el Ing. Norman Henríquez⁴⁷, aunque no cuentan con cifras exactas puesto que no se ha hecho un censo a nivel nacional, se calcula que existen aproximadamente entre 15,000 a 20,000 pequeños mineros. Expresó que *“está llegando gente de Honduras, no precisamente hondureños, son gente que antes realizaba esta labor allá y como ven que aquí hay más apertura, que ese trabajo le está generando ingresos a alguna gente, vienen a realizar esas labores de forma artesanal o semi-artesanal”* en distintas zonas del país, sobre todo en los ríos y zonas cercanas a la Reserva BOSAWAS.

2.2.3 Transparencia en el Proceso Concesionario Minero

2.2.3.1 Bonanza, RAAN

En Bonanza la explotación minera tiene una larga tradición que data desde 1880 con la explotación de los depósitos auríferos en la región del río Pis-Pis. Siendo luego explotados los yacimientos mineros por empresas estadounidenses y canadienses. En 1979 se nacionalizan las minas en el país y en 1990 el gobierno inició un proceso de licitación internacional para la privatización de las minas ubicadas en la RAAN.

En 1995 HEMCO ganó la licitación para obtener los derechos de la mina de Bonanza⁴⁸ la empresa es de capital colombiano (MINEROS S, A)⁴⁹ y nicaragüense. Actualmente están ampliando la actividad en exploración con 23 concesiones que suman 277,990 hectáreas en cuatro municipios de la RAAN: Bonanza, Rosita, Siuna y Waspán⁵⁰.

La minería en Bonanza representa una importante fuente de ingresos para la población. Se estima que en la zona circula semanalmente aproximadamente US\$ 300,000 en concepto de salario de los trabajadores de las minas. La minería genera empleo directo con las personas que laboran en el plantel y el indirecto como es el caso de los pequeños mineros artesanales.

En Bonanza existen tres cooperativas de pequeños mineros artesanales que aglutinan a unos 600 mineros y suplen con su material aurífero a la HEMCO. En el municipio existen más de 4 mil mineros artesanales que procesan su broza en rastras artesanales, molinetes y otras innovaciones que luego venden a la empresa.

Al igual que ha ocurrido con otras concesiones para aprovechamiento de recursos naturales otorgadas en el país, la de HEMCO no estuvo libre de conflictos. En el año 2003 se acusó al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de haber otorgado sin consulta previa al Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte dicha concesión. El entonces Alcalde de Rosita, Róger Acevedo consideraba como “un irrespeto a su municipalidad la actuación del MIFIC”.

⁴⁴ Informe Anual del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/50/18. Ginebra, 1995. Párrafo 535, Pág. 99.

⁴⁵ La empresa Tritón Minera S.A. se ubica en el municipio de Larreynaga, Departamento de León, opera desde 1941. Es 95% propiedad de B2Gold Corp. de origen canadiense y 5% nicaragüense propiedad de IMISA desde el año 2009. En su historia ha producido +/- 3 millones de onzas de oro. El plantel de beneficio tiene una capacidad de procesamiento de 1,100 ton/día. El promedio de producción mensual del año 2011 fue de 3,800.00 onzas troy de oro y 3,950.00 onzas troy de plata. Posee unan concesión de 12,000.00 hectáreas (120.00 km²). Fuente: <http://www.elpueblopresidente.com/realidades/12061.html>

⁴⁶ La Empresa Desarrollo Minero de Nicaragua S.A (DESMINIC), se ubica en el municipio de La Libertad, Chontales; opera desde 1930, es propiedad de B2Gold Corp., de origen canadiense desde el año 2009. El plantel de beneficio después de su reconversión tecnológica (entre el año 2009 y 2010) tiene una capacidad de procesamiento de 5,500 ton/día, produjo en 2011, 8,456.7 onzas troy de oro y 8,839.00 onzas troy de plata mensual. El área en concesión es de 10,950.00 hectáreas (109.50 km²). Fuente: <http://www.elpueblopresidente.com/realidades/12061.html>

⁴⁷ Responsable de la Dirección Técnica Minera del MEM. Entrevista realizada en sus oficinas el 10/07/13.

La organización de representantes de la sociedad civil del municipio de Rosita concluyó que “el MIFIC usurpó funciones del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte”⁵¹. Por su parte el presidente de la Comisión de Recursos Naturales del Consejo Regional del Atlántico Norte⁵², señaló que “el Estado es quien otorga concesiones, pero que en las Regiones Autónomas son los Consejos Regionales quienes conceden los avales y mientras eso no se cumpliera todo lo actuado sería nulo”. Más tarde se reunieron los representantes del MIFIC, el Consejo Regional, la Alcaldía y HEMCO para poner fin al conflicto y dar por aprobada la concesión.

2.2.3.2 Camoapa, Boaco

En el Departamento de Boaco, se han dado procesos concesionarios mineros en los municipios de Boaco, San Lorenzo y Camoapa. En los dos primeros, la empresa minera Inversiones Ecológicas S.A. (INECOSA) obtuvo los avales municipales y ya ha efectuado las labores de exploración. Durante las fases iniciales, la empresa efectuó una campaña de mercadeo de los beneficios sociales que proveería como método para convencer a las comunidades directamente afectadas, prometiendo proyectos sociales y trabajo.

Hasta el cierre de la fase de campo del estudio, se desconoce si ha habido avances hacia la consulta y obtención de avales para un proyecto de explotación, mientras las comunidades experimentan las consecuencias de las malas prácticas ejecutadas durante la exploración y cierre del proyecto.

Por el contrario a ésta realidad, en el municipio de Camoapa, la resistencia del Concejo Municipal al desarrollo de la actividad minera ha logrado evitar que tanto INECOSA como cualquier otra empresa que ha llegado, obtenga el aval para desarrollar el proyecto de exploración. Esto se ha mantenido firme debido a presiones por parte de la población organizada y no organizada para evitar el desarrollo de la minería en sus comunidades, así como por la labor de los medios de comunicación local, especialmente Radio Camoapa, de mantener informada a la ciudadanía sobre los impactos sociales y ambientales que conllevaría la apertura de una mina en la zona.

En el año 2009, el gobierno municipal de Camoapa se opuso a dar paso a la concesión de exploración minera conferida por el Ministerio de Energía y Minas a la empresa INECOSA en 65.75 km², que cubren a cuatro municipios del departamento de Boaco⁵³.

En febrero de 2012, los representantes de la empresa Trimex se reunieron con las autoridades municipales para solicitar permiso para la exploración minera en tres comunidades del municipio: La Embajada, Matamba y Arenas. El territorio de interés eran unos 125 km², casi la décima parte del territorio del municipio. *“Mediante un comunicado el Concejo Municipal⁵⁴ aclaró que en el seno del Concejo no se había aprobado nada con relación a la minería en el municipio. En su momento la municipalidad tendría que hacer sus valoraciones a partir de la opinión de la gente”*.

En marzo de 2013 y como resultado de la incidencia realizada por el Centro Humboldt en Camoapa, durante un taller sobre “Impactos socio-ambientales de la minería y la transparencia y rendición de cuentas en la industria minera”, surge el Movimiento Ambiental en Contra de la Exploración y Explotación Minera (MACEEM) con la participación de alrededor de 26 personas, entre ellos líderes comunitarios, representantes de organizaciones de jóvenes y de Comité de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) de las comunidades y la activa participación de concejales de la Alcaldía Municipal.

⁴⁸ En Bonanza existen tres cooperativas de pequeños mineros artesanales que aglutinan a unos 600 mineros y suplen con su material aurífero a la Hemco. En el municipio existen más de 4 mil mineros artesanales que procesan su broza en rastras artesanales, molinetes y otras innovaciones ante la falta de capacidad de la industria minera nacional.

⁴⁹ Mineros es un grupo privado con más de 38 años de experiencia en el ramo. Entre sus mayores accionistas figuran el Grupo Colpatria y la Corporación Financiera Colombiana. Hemco, en tanto es una empresa de capital nicaragüense, estadounidense y canadiense. El porcentaje de acciones vendido corresponde a la inversión nicaragüense. Ejecuta también proyectos en energía renovable, forestería y tercerización de servicios de negocios (BPO).

⁵⁰ Fuente: página web de Hemco <http://www.hemco.com.ni/es/ambitos-de-trabajo/19-mineria>

⁵¹ Según Jacobo Charlie Simeón, divulgador de esa organización.

Fuente: <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2003/julio/06/regionales/>

⁵² Bayardo Tatum, amenazó que mientras no se cumpliera con los procedimientos establecidos en la ley todo lo actuado sería nulo. <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2003/julio/13/regionales/>



2.2.4 Transparencia en los Pagos y Responsabilidad Socio-Ambiental

De acuerdo al capítulo X de la Ley, en su artículo 75 se define la distribución de los ingresos en conceptos de cánones a las empresas mineras, quedando distribuido de la siguiente manera:

1.- En concesiones mineras o sus partes ubicadas en el territorio de las Regiones Autónomas del Atlántico, la distribución de hará de la siguiente forma:

- a) El 35% deberá ser entregado directamente a los municipios en circunscripción de la concesión minera, de forma proporcional al área respectiva de cada municipio.
- b) El 20% al Consejo Regional respectivo de la Región Autónoma del Atlántico en cuyo territorio se realicen las actividades de exploración y explotación.
- c) El 30% al Tesoro Nacional.
- d) El 15% al Fondo de Desarrollo Minero.

2. En concesiones mineras o sus partes ubicadas en el resto del país.

- a) El 35% deberá ser entregado directamente a los municipios en la circunscripción de la concesión minera, de forma proporcional al área respectiva de cada municipio.
- b) El 50% al tesoro Nacional.
- c) El 50% al Fondo de Desarrollo Minero.

La ley deja vacíos respecto de los procedimientos a seguir en cada caso, fechas/plazos, penalidades a los que incumplan con estas responsabilidades, entre otros. Existen ciertos elementos de rendición de cuentas de las empresas al Estado pero son imprecisos.

Respecto a la responsabilidad de las empresas de informar acerca de su pago de cánones y sus operaciones, el responsable de Obligaciones Tributarias del MEM asegura que las empresas mineras únicamente presentan la declaración del IR anual. Sin embargo, la ley exige la presentación de una serie de documentos como: informes de producción minera, informes generales sobre la constitución de la sociedad; balance oficial y cualquier modificación ocurrida en el curso del año, detalles de inversiones y gastos hechos en la concesión minera durante el año; entre otros.

De acuerdo al Ing. Mario Miranda, responsable de Obligaciones Tributarias del MEM, la recaudación se hace en base a la ley. La Dirección General de Ingresos (DGI) informa a la oficina a su cargo sobre los pagos que realizan las empresas. Obligaciones Tributarias lleva el control de estos. Si un concesionario no paga, cae en mora y la primera vez le informan a la DGI quien hace llegar una notificación, si no cancela se le hace un segundo llamado y se abre un proceso legal de cancelación.

El último recurso ante casos de mora, es la cancelación de los lotes en concesión⁵⁵. El funcionario en mención, valoró como un problema la falta de comunicación de parte del DGI que no pasa la información completa, lo que obliga a la Oficina del MEM a comunicarse directamente con los concesionarios. Es importante destacar que el pago de impuestos de las mineras no ha estado exento de escándalos como el ocurrido en el año 2006⁵⁶.

A pesar que en el Presupuesto General de la República (PGR) se proyectó un incremento del 20% de los ingresos al Estado en concepto de pago de los derechos mineros (incluyendo multas), en el año 2013 con relación al año 2012 no se tiene información si esto también implicó un incremento en las transferencias municipales. A continuación se muestra un cuadro que muestra las variaciones ocurridas entre ambos años objeto de análisis.

⁵³ Fuente: <http://2009.radiocamoapa.com/content/view/293/17/> y <http://www.laprensa.com.ni/2010/02/15/nacionales/16295-se-oponen-a-explotacion>

⁵⁴ Entrevista realizada al ex-concejal Andrés Mendoza Bravo en la ciudad de Camoapa, el día 29/05/13.



Tabla 3. Presupuesto de Ingresos No Tributarios Minería 2012 - 2013.

CONCEPTO	TOTAL PRESUPUESTO INGRESOS EN MILLONES DE CÓRDOBAS 2012	TOTAL PRESUPUESTO INGRESOS EN MILLONES DE CÓRDOBAS 2013	INCREMENTO
Ingresos no tributarios. Derechos			
Derechos de superficie exploración sector minero	67,717,398	70,800,508	3,083,110
Derecho sobre explotación sector minero	238,812,819	312,400,447	73,587,628
Multas por derecho de superficie y explotación minera	161,636	400,754	239,118
TOTAL INGRESOS	306,691,853	383,601,709	76,909,856

Fuente: elaboración propia, con datos del PGR 2012 y 2013.

Cabe destacar que a marzo de 2013 el grado de ejecución acumulada de ingresos y egresos de Bonanza era de 0%. Aunque estos datos se encuentran publicados en la página web del MHCP no se determina el porcentaje de este dinero que corresponde a transferencias por beneficios generados por las empresas mineras.

En el año 2012 la minería generó ingresos de C\$349.8 millones de córdobas. Hasta mayo de este año se ha recaudado C\$157.7 millones. Según el responsable de Obligaciones Tributarias se transfiere a las alcaldías y Consejos Regionales la parte que según la ley les corresponde. No se tuvo acceso a información sobre los porcentajes y montos que se transfieren a las Alcaldías y a los Consejos Regionales por este concepto.

Producto de la globalización y del incremento de poder de las empresas multinacionales, se espera que éstas jueguen un rol más proactivo como agentes de beneficio mundial. Varios estudios de prácticas de gestión revelan que las empresas ya han comenzado a ser parte de la solución. En este sentido, las empresas están entrando a formar parte de redes de trabajo público-privadas con el fin de buscar una mejor regulación de los asuntos globales y en algunos casos asumen actividades consideradas tradicionalmente como estatales (Margolis y Walsh, 2003; Matten y Crane, 2005).

Según palabras del Secretario del Consejo Municipal de Bonanza, Luis Solórzano⁵⁷, la Alcaldía ha trabajado en alianza con la empresa para desarrollar una serie de proyectos en beneficio de las comunidades de Bonanza, *“la alcaldía municipal y la empresa instalaron el interconectado nacional. Hasta 2010 recibían energía de la generadora de la empresa minera pero en verano no había energía, racionalizaban dos horas a veces. Con el PODU la gente definió que necesitaban energía eléctrica. Con HEMCO aportaron a las brigadas de ENEL para traer energía de forma estable”*.

“HEMCO también contribuyó con US\$90,000 para la construcción de la primera etapa del parque municipal. También MINSA Central, gobierno municipal y HEMCO construyeron la casa materna. HEMCO invirtió en el mejoramiento del estadio. En noviembre se construirá el instituto público. La empresa donó dos manzanas de terreno para este proyecto. También están trabajando en un programa que llaman Plan de Ordenamiento de la Pequeña Minería Artesanal (PODMA)”

De acuerdo a datos del gerente de Comunicaciones y Relaciones Comunitarias de la empresa HEMCO, Gregorio Downs⁵⁸, *“la empresa tiene como política el desarrollo social. Se trabaja en varios temas: educación, cultura, deporte, seguridad ciudadana, desarrollo urbano. Se trabaja en conjunto con la Alcaldía”*. Para el año 2013 tiene presupuestado un monto aproximado de US\$ 1,423,686 para proyectos sociales.

⁵⁵ En el primer semestre de este año hay once lotes cancelados por falta de pago de los concesionarios. Son pequeñas pero no tuvimos información de cuáles son las empresas y/o personas a las que le fueron canceladas. Fuente: MEM.

⁵⁶ El Ministro de Hacienda, Mario Flores Loáisiga, ordenó (por medio del acuerdo ministerial 39-2006, publicado en La Gaceta 229, del 24 de noviembre 2006) la devolución de 11 millones 698 mil 158 córdobas a 14 empresas mineras del Grupo Frank Mena, e incorporó este monto a la Deuda Pública Interna de Nicaragua, ya que según él, los impuestos superficiales de exploración que se les aplicó “fueron enterados indebidamente”. Según se criticó en su momento la decisión del Ministro se basó en otras dos disposiciones ministeriales, las cuales no ofrecían una explicación técnica o jurídica, que justificara el cobro “indebido” de los impuestos. Fuente: El Nuevo Diario, 18 de diciembre de 2006.



En cuanto al procedimiento de consulta a la población sobre los proyectos sociales que la empresa llevará a cabo, la empresa HEMCO ha desarrollado en conjunto con las autoridades municipales de Bonanza un interesante modelo de Responsabilidad Social (que a la fecha no tiene ningún otro municipio en el país).

En el año 2008 se elaboró el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano (PODU), estrategia de desarrollo municipal única en el Caribe impulsada desde 2008 por la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe, la Alcaldía de Bonanza y HEMCO. En el Informe de Desarrollo Humano del Caribe, 2005 se señala a Bonanza como “el triángulo virtuoso, la experiencia de Bonanza, un municipio que funciona”⁵⁹.

En este informe se resalta entre otros elementos que han contribuido a que Bonanza se destaque del resto de municipios del triángulo minero: la estabilidad en las relaciones entre el gobierno central, el gobierno regional y las empresas mineras y como elemento adicional “la participación del Centro Humboldt como actor beligerante en la Comisión Ambiental” (PNUD 2005: p. 182).

2.2.5 Participación Ciudadana y Acceso a Información

En el caso de la mina en Bonanza se ha observado que el gobierno municipal ha promovido la participación de la población en la elaboración del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano (PODU) en conjunto con la empresa HEMCO.

De acuerdo a entrevista con el Sr. Luis Solórzano, Secretario del Consejo Municipal “a partir del 2008 la Alcaldía solicitó a HEMCO le financiara el PODU. La elaboración de este instrumento se hizo mediante un proceso participativo con la consulta de todos los barrios. La Alcaldía se ha logrado complementar con HEMCO. Muchos de los proyectos son co-financiados por ambos. Se trabaja en base a la estrategia. Hoy en día hay estabilidad, ha sido un proceso a través de pláticas”.

Cabe destacar que durante el grupo focal sostenido en Bonanza, representantes de la comunidad El Vesubio, manifestaron que las consultas se hacen a nivel de la población del casco urbano, lo cual representa una limitante para todas las comunidades que son parte del área de influencia directa de la empresa minera que forman parte del área rural. En general, mostraron no sentirse parte de los procesos de consulta promovidos de manera conjunta entre la Alcaldía y HEMCO, aunque sí conocían de la existencia de espacios como los Cabildos Municipales.

En el caso de Camoapa donde las empresas mineras no han tenido apertura por parte de la población ni de la municipalidad, es necesario que frente a cualquier otra solicitud de concesión se promueva activamente la participación de los pobladores en la toma de decisiones.

Durante la validación del presente documento, los participantes del grupo focal expusieron que las fechas de realización de los cabildos municipales son cambiadas hasta tres y cuatro veces lo que obstaculiza la participación de un mayor número de personas en este tipo de actividades donde podrían ejercer sus derechos de participación ciudadana.

Respecto al conocimiento y uso de los espacios oficiales de participación ciudadana, es necesario retomar de la Ley de municipios, Ley No.40, que su Artículo 35 establece que los Municipios deberán promover y estimular la participación ciudadana en la gestión local, mediante la definición y eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación, entre los cuales destacan los *Cabildos Municipales* (ordinarios⁶⁰ y extraordinarios⁶¹) y la participación en las sesiones de los *Concejos Municipales*, que son de naturaleza pública.

⁵⁷ Entrevista realizada el día 06 de junio de 2013 en Bonanza.

⁵⁸ Entrevista realizada el 06 de junio de 2013 en las oficinas de Hemconic en Bonanza.

⁵⁹ De acuerdo al informe del PNUD, el éxito de Bonanza se ha debido a tres elementos que se mencionan a continuación

- El gobierno local ha gozado de estabilidad en sus recursos humanos en los últimos 15 años y se ha caracterizado por ser un gobierno multicultural.
- La empresa minera HEMCONIC, ha desarrollado relaciones con los obreros mineros y con los pequeños mineros organizados en cooperativas.
- Estabilidad y continuidad en la Alcaldía, la empresa y el Centro Humboldt.
- Las relaciones entre el gobierno central, gobierno regional y las empresas mineras han gozado de estabilidad en cuanto a las concesiones mineras y compromisos fiscales aunque hubo situaciones difíciles a finales de los noventa entre alcaldía y el gobierno regional por el derecho de Bonanza a percibir los impuestos que debe pagar la empresa.

De acuerdo con el Artículo 37 de esta misma ley, se crean las *Asociaciones de Pobladores* que son organizaciones comunitarias para garantizar el derecho de la sociedad local a organizarse y participar de modo permanente en las instancias locales de formulación de políticas públicas; de igual forma posibilita la autogestión de proyectos y programas de desarrollo a la población organizada y debidamente articulada con los planes de las instituciones del Estado.

El Artículo 3 y 20 de la Ley de Participación Ciudadana, Ley No. 475, reitera que existen los siguientes espacios: Cabildos Abiertos Municipales, los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental; y la Petición y denuncia ciudadana; la ciudadanía residente en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a generar iniciativas de resolución y ordenanza regional, en todos los asuntos relacionados con sus intereses y necesidades.

A pesar de la existencia de todos estos espacios en las leyes antes mencionadas, muchos son desconocidos por la mayor parte de la población, especialmente la del Caribe nicaragüense, que manejan más lo relativo a la Ley de Autonomía y aquellas que hacen referencia a derechos colectivos indígenas; por lo que en definitiva no se hace uso de estos espacios oficiales.

En Camoapa, específicamente en la comunidad Tesorero, una de las participantes de los grupos focales expresó que *“hace como ocho meses anduvieron por acá, no recuerdo el nombre de la empresa. Parece que estuvieron por la alcaldía viendo el asunto para tratar de ver en qué comunidad de Camoapa trataban de hacer la explotación pero uno de los canales se dio cuenta e hicieron un programa especial donde dieron a conocer lo que provocarían las minas en las comunidades y se hizo una consulta en que si queríamos la explotación de las minas y la mayoría de la gente opinamos que no. Gracias a Dios parece que declinaron a la idea. La comunidad fue un obstáculo para el gobierno municipal”* (ver Anexo No. 23).

En grupo focal realizado en la comunidad Mombacho, uno de los participantes expresó que *“de las autoridades no hemos recibido ninguna información. Yo he oído por la radio que la minera trae un daño para la naturaleza y para uno mismo porque contamina y digo yo que eso está malo porque no vamos a querer que nadie venga a hacernos daño a la comunidad”* (ver Anexo No. 24).

En cuanto a la valoración si la población tiene algún tipo de acceso a la información disponible sobre la situación minera en sus comunidades, en la comunidad Tesorero un participante del grupo focal señaló que *“tienen que informarle a la gente, tendrían que avisarle a la comunidad para prepararnos, sería bueno convocarlos a reunión para comunicarles los problemas que ocurrirían con la llegada de las empresas mineras”*.

Otro participante del grupo focal en la comunidad Mombacho expresó que *“la gente que no tiene información puede decir sí a la empresa por los empleos que puede generar pero no saben los daños”*. Cabe destacar, que es recurrente la impotencia que tiene la población ante las decisiones que se toman a nivel del Gobierno; en este sentido una participante expresaba *“¿qué podemos hacer nosotros si el gobierno central como máxima autoridad decide darle permiso a las empresas?”*.

Además de tomar en cuenta el nivel de conocimiento de la población, es importante conocer si adicionalmente busca como informarse. En función de ello, en el caso de Bonanza y Camoapa, es necesario destacar que las distancias entre las comunidades y los centros urbanos en donde se ubican las Alcaldías Municipales, son más accesibles para las personas que estén interesadas en buscar información.

En las comunidades de Tesorero y Mombacho en el Municipio de Camoapa, se logró apreciar que las personas que participaron con entusiasmo en los grupos focales, y solicitaron se realizaran más actividades de este tipo. Sin embargo, se observó que dicho interés suscita siempre y cuando una organización visite y anime a expresarse a la comunidad, dado que la mayoría están enfocados hacia sus actividades de subsistencia, y así como por cierto conformismo con el nivel de información que reciben, al sentirse limitados a buscar más.

⁶⁰ Los Cabildos se reunirán ordinariamente al menos dos veces al año para tratar el Proyecto de Presupuesto Municipal y su ejecución, así como para conocer y revisar avances del Plan de Desarrollo Municipal.

⁶¹ Se reunirán cuantas veces sean convocados por acuerdo del Consejo Municipal o a iniciativa de los ciudadanos. Se abordarán los asuntos que los ciudadanos hayan solicitado ser considerados públicamente; y los problemas y necesidades de la comunidad, con el fin de adecuar la gestión municipal y la participación de la población en la solución de los mismos.



En cuanto al tema del acceso a información propiamente dicho, las personas de la comunidad de Tesorero y Mombacho en Camoapa sostienen que la radio y la televisión les han permitido conocer sobre las intenciones de empresas extranjeras de comprar terrenos en sus comunidades para explorar pero de parte de las instituciones del gobierno no han recibido ninguna información. De hecho, existe total desconocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En Bonanza, dado que existe una tradición minera, la población en general está más concentrada en trabajar ya sea en las minas, sea en la industria o a pequeña escala o en algo relacionado con éstas, por lo que muestran muy poco interés en conocer información que no sea relacionada con el precio de la broza que les compra la empresa y su trabajo diario. La información que les llega sobre las acciones varias de la empresa (proyectos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), de protección ambiental, accidentes en zonas de riesgo, etc.) son a través de la radio y/o por medio de conversaciones informales con otros comunitarios que tienen más interacción con el casco urbano, dónde por lo general existen distintos medios para divulgar la labor de la empresa (murales, mantas, etc.).

Por su parte la Alcaldía de Bonanza posee una página web⁶² pero no se aprecia por ningún lugar que cuenten con una OAIP electrónica. Al igual que el GRAAN posee una página en facebook⁶³.

El hecho de tener una oficina virtual para atender solicitudes de información no es garantía de que los interesados puedan recibirla, ni certeza de que dicha disposición virtual sea de hecho conocida por la población habitante de estas zonas. De igual forma, se debe recalcar que en ninguna de estas páginas web o de la red social facebook presenta información relativa a impacto ambiental de los proyectos mineros, ingresos/pago, transferencias y la forma en que todos estos se invierten en proyectos sociales, etc.

Se vuelve aún más complicado conseguir cierta información sobre la situación minera cuando se solicita directamente con los funcionarios públicos, sobre todo a nivel local. En una visita a la Alcaldía de Camoapa, se adujo que no se manejaba información sobre el tema, dado que solamente la administración anterior conocía del “asunto”.

Por otro lado, se consultó si asiste y participa en actividades relativas a toma de decisiones que afectan a su comunidad. En este sentido, un participante del grupo focal realizado en la comunidad Mombacho en Camoapa expresó *“nosotros protestaríamos frente a un proyecto de esos. Como comunidad organizada debemos estar alertas”*.

Así también, un líder de la comunidad Tesorero en Camoapa comentó que frente a la entrada de una empresa minera en el territorio lo que tendrían que hacer *“sería reunir a toda la comunidad, ir a las oficinas de la Alcaldía a plantear el problema y que la Alcaldía se lo dé a conocer al Gobierno Central. Que les digan que uno no está de acuerdo”*

Comentarios como los anteriores permiten poner en perspectiva el grado de resistencia que presentan pobladores de las comarcas de Camoapa ante la instalación de proyectos mineros. A principios del año 2013 un grupo de jóvenes miembros de ADINJA⁶⁴ (Asociación para el Desarrollo Integral de la Niñez, Juventud y Adolescencia) se presentaron a una reunión del Consejo Municipal para mostrar su oposición a la minería en la zona, llevando consigo una justificación concreta a su oposición, lo cual causó impacto en las decisiones del actual Consejo.

2.2.6 Rendición de cuentas del Gobierno y sus Instituciones

En entrevista con el responsable de obligaciones tributarias no fue brindado un detalle de los ingresos sino una cifra global de la recaudación del año 2012. En la página web del MEM hay información mensual hasta abril de 2013 sobre exportaciones, empleo generado, valor de las exportaciones por rubro (plata y oro), inversiones en el sector, áreas concesionadas por tipo de minería pero no hay información disponible referente a los ingresos generados por esta industria.

⁶² Página web <http://www.alcaldiabonanza.com/inicio/>

⁶³ Fue creada el 16 de noviembre de 2010 y al 12 de julio de 2013 tiene 146 “me gusta”. <https://www.facebook.com/alcaldiabonanza>

En entrevista a la Directora Específica de la Dirección de Evaluación y Protección Ambiental del MARENA, comentó que *“la información relativa a los Estudios de Impacto Ambiental de las minas son documentos de carácter particular, no público de las empresas”* por lo tanto no se tuvo acceso a ningún EIA o Resolución Ministerial que constituye el Permiso Ambiental para ninguno de los proyectos mineros que se estaban monitoreando como parte del estudio. Dicha información tampoco estaba disponible a la población en la OAIP de la institución.

Respecto al cumplimiento de requisitos ambientales por parte de las empresas mineras, según el Lic. Melvin Pérez, jefe de la Dirección de Gestión Ambiental de la Alcaldía de Bonanza, las consultas públicas de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), se han realizado *“con todas las empresas y todos los proyectos. Todos los procedimientos que establece la ley se cumplieron”*.

En Camoapa, como ya se ha mencionado anteriormente, no se ha concesionado ningún área para la exploración minera hasta el momento. Por ello, hasta ahora no se ha elaborado ningún EIA y por tanto, no se han hecho consultas de éste tipo.

De acuerdo a entrevista realizada a Petrona Gago, Directora de la Dirección de Evaluación y Protección Ambiental del MARENA, a su juicio *“las empresas mineras cumplen en un 80-85% con las regulaciones medioambientales de estricto cumplimiento”*.

En cuanto a la capacidad de gestión de las instituciones a nivel central y local, así como las coordinaciones entre las mismas, el jefe de la Dirección de Gestión Ambiental de la Alcaldía de Bonanza manifestaba que *“se ha tratado de hacer las cosas de forma coordinada con el MEM cuando son proyectos de gran envergadura. Van como equipo, preparan los TDR y funcionan como equipo SERENA regional, MARENA, MEM”*.

Según Petrona Gago del MARENA central, *“existe buena coordinación entre esta institución y el Ministerio de Energía y Minas, ya que por política del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional los ministerios no deben trabajar de manera unilateral sino coordinada”*.

Para el desarrollo de todas estas gestiones de coordinación y seguimiento a la actividad minera, se debe destacar que del presupuesto total asignado al MEM en el año 2013, para la administración de los recursos geológicos y mineros, se destinó el 0.48% y este monto en su totalidad está destinado a cubrir gastos corrientes (salarios de funcionarios, etc.).

En el caso específico del MARENA, a la institución se le asignó un total de C\$259,815,165. De esta cifra se destinó 1.18% para servicios de protección y mejoramiento de la calidad ambiental en su totalidad (destinado únicamente a cubrir gasto corriente) y a servicios de conservación, manejo y normación de área protegida, biodiversidad y recursos naturales un 24.92%⁶⁵. Como se puede observar estas cifras son insuficientes para realizar las labores que de acuerdo a la ley les han sido encomendadas a estas instituciones.

De acuerdo a Petrona Gago, el MARENA central tiene problemas con el seguimiento que se debe dar a las empresas en cuanto al cumplimiento de las leyes en materia ambiental, puesto que el presupuesto no les permite realizar inspecciones y demás actividades de seguimiento como se debería. Tienen limitaciones en cuanto a combustible, transporte, personal técnico; entre otras.

De acuerdo a declaraciones del jefe de la Dirección de Gestión Ambiental de la Alcaldía de Bonanza, Sr. Melvin Pérez, le falta de personal para atender la supervisión de las operaciones de la empresa minera y el resto de aspectos ambientales en el municipio. Por ello, se mencionó que está en los planes de la institución la contratación de un técnico para que coordine específicamente las acciones de monitoreo, ya que no cuentan con un especialista en esta área.

⁶⁴ Mayor información sobre la labor de ADINJA disponible en facebook: <https://www.facebook.com/adinja.boacocamoapanicaragua>

⁶⁵ De este monto, el 32.13% está destinado para cubrir gasto corriente y el restante para gastos de capital.



Como se había mencionado con anterioridad, el MARENA Central cuenta con seis especialistas en la Dirección General de Calidad Ambiental, mismos que deben atender todas las temáticas de las industrias que operan en el país. Por ello, aunque el trabajo en equipo ha contribuido a aminorar la problemática de la falta de recursos humanos especializados, sigue siendo siempre una labor que recae en unos pocos; considerando sobre todo, la gran cantidad de nuevos proyectos de exploración y explotación minera que han surgido en diferentes zonas del territorio nacional en los últimos tres años.

Por otro lado, de acuerdo a la ley del sector, se deseaba conocer el nivel de funciones que le otorga a la Autoridad rectora de la misma. De acuerdo a la Directora Específica de la Dirección de Evaluación y Protección Ambiental del MARENA Central, esta institución cuenta con varias leyes y decretos que respaldan su labor como el decreto 76-2006, sobre el sistema de evaluación ambiental pero hacen falta recursos económicos y humanos para ejecutar su trabajo y dar cumplimiento en un 100% a sus tareas.

De acuerdo al Responsable de la Dirección Técnica Minera del MEM, la Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas *“no nos da tanta fuerza tenemos que auxiliarnos con otras autoridades que tienen más fuerza. Los inspectores de MARENA si están capacitados para levantar ficha y mandar que cierren un lugar. El MEM en cambio puede multar, regular, pero no tienen la autoridad para cerrar un plantel ilegal, por ejemplo”*.

La cultura de rendición de cuentas es casi inexistente en Nicaragua. Ni los que deberían informar lo hacen ni a quienes debería comunicárseles la información lo solicitan. De acuerdo a investigación realizada por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)⁶⁶, los que más pasan por alto la ley y no presentan su declaración patrimonial al asumir y entregar sus cargos públicos son los altos funcionarios de Gobierno, magistrados y diputados de los poderes legislativo y judicial. Las cifras muestran que el 75% de los funcionarios públicos no presentan sus declaraciones patrimoniales, lo que contribuye a engrosar los índices de corrupción en el sector público.

Y esto es más evidente cuando ni el Presidente mismo de la República⁶⁷ se presenta a la Asamblea Nacional a rendir su informe siendo esta una obligación consignada en la Constitución Política de Nicaragua⁶⁸.

De acuerdo al economista Néstor Avendaño en un artículo publicado en su blog titulado *“Falta una efectiva rendición de cuentas en Nicaragua”* afirma que *“no existe una definición oficial de lo que es rendición de cuentas de las finanzas públicas”*⁶⁹. Este concepto se contempla en forma implícita, pero el desorden existente en la administración de las finanzas públicas no permite determinar cómo realizan las instituciones públicas una efectiva rendición.

No existe una efectiva rendición de cuentas de las finanzas del Gobierno Central, mucho menos del Gobierno General, del Sector Público No Financiero y del Sector Público Consolidado. La Contraloría General de la República (CGR) debe garantizar la rendición de cuentas de las finanzas públicas. Además, no existe coordinación entre los cuatro Poderes del Estado para ejercer el control y la fiscalización⁷⁰.

Según el economista, el tema de la rendición de cuentas se contempló en la propuesta de implementación de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) que presentó la Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos (OAFE) del MHCP en noviembre de 2006; sin embargo, esta propuesta no fue retomada por el actual Gobierno.

Debido a la falta de cultura, a la existencia clara de mecanismos para exigir rendición de cuentas y al desconocimiento de la población consultada acerca de las instancias donde pueden recurrir, no existe a nivel nacional la demanda de rendición de cuentas a sus autoridades.

⁶⁶ Salinas C (2011). Cultura oficial: cero rendiciones de cuentas. Confidencial edición 743 <http://www.confidencial.com.ni/articulo/4559/cultura-oficial-cero-rendicion-de-cuentas>

⁶⁷ Desde que volvió al poder en enero de 2007, solo ha acudido una vez al poder legislativo para presentar dicho informe y cumplir la norma constitucional. Diario La Prensa <http://www.laprensa.com.ni/2013/01/09/voces/130024-falta-informe-presidencial-viola>

⁶⁸ El artículo 150 de la Constitución, numeral 15, establece que el Presidente de la República debe presentar a la Asamblea Nacional, personalmente o por medio del Vicepresidente, el informe anual y otros informes y mensajes especiales. Fuente: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/critican-ortega-por-no-rendir-informe-ante-el-congreso-nicaraguese>

⁶⁹ Dentro del marco conceptual de La Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS), se entiende como rendición de cuentas la obligación de responder por una responsabilidad que le ha sido asignada a un individuo o a un grupo, donde los alcances de dicha obligación implican revelar, explicar y justificar las responsabilidades conferidas cuyos orígenes pueden ser políticos, constitucionales, estatutarios, o contractuales.



2.3 Conclusiones del Diagnóstico

En las leyes sectoriales de petróleo y minería se puede identificar una evolución sustancial desde el ámbito técnico y especializado, logrando contar con instrumentos que permiten mejor administración y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables. No obstante, no se logra alcanzar la gestión integral y eficiente de los recursos naturales y el medio ambiente, ya que en lo referente a la participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia existen vacíos relacionados con procedimientos de aplicación de los requerimientos de ley y de sanciones por incumplimiento de las mismas.

En las leyes antes mencionadas se aborda lo referido a participación ciudadana, como una acción no vinculante, lo que genera una desmotivación que sucesivamente provoca la fragmentación de las iniciativas de participación y sobre todo fomenta la abstención ciudadana en los procesos de consulta.

El modelo predominante en las leyes, es el establecimiento de las Comisiones Intersectoriales en donde la participación es efectiva por medio del proceso de “Voz y Voto”, no obstante dicho modelo muestra muchas debilidades, por la ausencia de respaldo institucional, falta de voluntad política de convocar, falta de presupuesto asignado, contenido deficiente de trabajo, conflicto de interés, poca representación de los sectores sociales, lo que genera un sesgo de una Comisión Interinstitucional predominantemente Gubernamental.

El enfoque predominante de las leyes vinculadas con las actividades extractivas, indica una apertura flexible a la inversión sobre todo extranjera, generando una serie de facilidades sustanciales al inversionista, y consecuentemente, todo aquello que represente un obstáculo para el empresario es desplazado a un segundo plano, entre ello, la rendición de cuenta y la participación ciudadana.

En cuanto a la participación ciudadana en el ámbito municipal, el derecho de los Gobiernos Municipales a ser tomados en cuenta (su opinión) en lo referido a los contratos de explotación racional de los recursos naturales tiende a generar una interpretación ambigua, ya que se reconoce los derechos y competencias, pero no se define con claridad el alcance, ni relevancia de la opinión emitida por las autoridades municipales.

En este sentido, se puede afirmar que, pese a algunas mejoras relativas a requisitos y procedimientos concesionarios, en general las leyes actuales dejan a la interpretación muchos más aspectos que tienden a sesgar su aplicación y por ende, terminan siendo de mayor beneficio para las empresas, en detrimento del medio ambiente y de los derechos de la población del país.

La metodología utilizada en las consultas públicas de los proyectos se ha reducido a reuniones informativas, con limitada participación de población, priorizando a aquella población afín al Gobierno Central, utilizando medios audiovisuales para convencer bajo falsos supuestos de las operaciones de la empresa, que no son realidades del proceso de exploración y explotación petrolera y minera. Igualmente, estas reuniones no cumplen con el carácter de consentimiento previo, libre e informado que deben de tener según la legislación nacional (específica sobre autonomía, derechos indígenas y leyes del sector), y fueron poco representativas de los líderes y población en general de las comunidades afectadas.

En cuanto a las concesiones mineras otorgadas tanto en Bonanza como en Boaco, se han dado irrespetando el marco jurídico en cuanto a las consultas ciudadana y la solicitud del aval de las autoridades locales. Las consultas se han hecho de manera forzada y hasta han ocurrido reclamos por alguna de las partes que los gobiernos municipales, y no siguiendo los procedimientos más adecuados (siempre persuadiendo a favor de la empresa y mal informando a la población sobre las potenciales afectaciones que sufrirían por la actividad minera). Estas consultas, para los pueblos indígenas y afrodescendientes, es un derecho garantizado no solo en las leyes nacionales sino a nivel internacional; para las comunidades locales, es una parte esencial para el otorgamiento de una licencia social y demostración de aceptación pública y consciente de una concesión y sus proyectos secundarios. Sin embargo, cabe mencionar, que solamente el caso de Camoapa se ha observado mayor firmeza por parte de la población incidiendo en sus autoridades para que se respeten las leyes.

Una de las metas del PNDH con respecto a la minería es el incremento en la atracción de inversiones en el sector. Plantearse cumplir cuantitativamente con este propósito pone en riesgo el medioambiente y la salud de las comunidades; por lo tanto las instituciones como el MEM y MARENA deben ser más minuciosos y exigentes al momento de revisar las solicitudes de nuevas concesiones y de permisos ambientales, sobre todo considerando el sinnúmero de nuevas empresas que han ingresado al país en los últimos años, en la búsqueda de minerales preciosos.





CAPÍTULO III: PROPUESTAS PARA FORTALECER EL MARCO REGULATORIO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

El presente capítulo abordará las principales propuestas encaminadas a mejorar el marco jurídico regulatorio de las industrias extractivas, incluyendo mejores mecanismos de gestión pública, donde se fomenten la participación ciudadana para la transparencia y rendición de cuentas entre instituciones y las industrias extractivas, al igual que se mejoren las prácticas hacia una verdadera y real responsabilidad social y ambiental por parte de las empresas dedicadas a la extracción de riquezas minerales y petrolíferas.

3.1 Sector Petróleo

3.1.1 Marco Jurídico

Para el establecimiento de contratos de exploración y explotación de petróleo, a fin de promover la transparencia, se debe convocar a procesos de licitación pública que favorezcan la competencia justa entre distintas empresas. Se debe suprimir de la Ley del sector, el artículo 13, inciso b, donde se establece que la Presidencia de la República puede negociar directamente los contratos.

En concordancia con la Ley No. 217 y la CPN, la información sobre aspectos ambientales de cualquier tipo de proyecto debe ser de carácter público. Por ello, y con el fin de apostar a una mayor transparencia, se debe eliminar la confidencialidad de la información de las empresas petroleras establecida en el artículo 32 de la Ley porque esto limita el acceso a las comunidades y al público en general y podría generar desconfianza en la población acerca de su actuación socio ambiental y empresarial⁷¹.

Que se reforme la Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos de tal forma que se elimine la disparidad entre la autoridad que se otorga a las Regiones Autónomas del Atlántico y el Pacífico en cuanto a la consulta (aval) y aprobación (autorización), es decir que se respete tanto la Autonomía de las Regiones como la de los Municipios, que la autorización a nivel local sea exigida en ambos casos.



Que la Ley establezca claramente (en sus artículos 9 y 13) en donde se señala como requisitos el otorgamiento de permisos de reconocimiento superficial y la celebración de contratos para la obtención de concesiones petroleras del Ejecutivo, a través del MEM; el consentimiento previo de la población como un requisito sine que non.

La Ley del sector debe otorgar por separado los contratos alusivos a las concesiones de exploración y las concesiones de explotación petrolera, así como establecer requisitos medioambientales diferenciados para cada etapa. Esto porque los niveles de afectación y riesgos ambientales repercuten con distintas envergaduras. Es decir, se debe establecer un estricto cumplimiento de un Estudio de Impacto Ambiental diferenciado para cada etapa.

En el artículo 38 del Reglamento se establece la obligación del contratista a devolver partes de las áreas bajo contrato al final de cada sub-período de exploración, en porcentajes a ser acordados en el respectivo contrato. Es preciso señalar que en este artículo debe exigirse la entrega a las autoridades centrales/regionales/municipales del plan de cierre de las áreas exploradas, que incluya la forma en que se resarcirán/mitigarán/reducirán los impactos al medio ambiente y a terceros ocurridos durante las sub-fases y durante de la exploración petrolera.

En la legislación sobre hidrocarburos adicionar especificaciones claras sobre los plazos y condiciones de entrega relativa a rendición de informes sobre el desarrollo de las operaciones, entrega de documentación técnico-económica y supervisiones periódicas por parte de las empresas petroleras al Estado, lo anterior con el fin de no otorgar discrecionalidad al funcionario público.

Que el consentimiento de las autoridades municipales y regionales frente a una solicitud de concesión sea vinculante ya que la ley no reconoce explícitamente la participación de las comunidades o la ciudadanía, únicamente de sus autoridades.

Establecer mecanismos específicos en casos en que exista oposición de personas naturales o jurídicas que se consideren afectadas frente a solicitudes de concesión (procedimiento legal específico). Que se tome también en consideración a las autoridades municipales, regionales y territoriales, y no dejar esta responsabilidad únicamente en manos del MEM, dado que las autoridades locales y pobladores conocen mejor el contexto de las sus comunidades.

Es necesario establecer un “manual de consulta a las comunidades en procesos de otorgamiento de los permisos de la concesión y los permisos ambientales” que establezca paso a paso los procedimientos a seguir y los requerimientos para que éstas no se conviertan en meras sesiones informativas sino que se promueva la participación activa de las comunidades en verdaderos procesos de consentimiento previo, libre e informado.

3.1.2 Gestión Pública

Dotar al SERENA regional de mayor presupuesto para monitorear y dar seguimiento al cumplimiento de las regulaciones medioambientales relativas a las operaciones de las empresas petroleras.

Que se respete lo estipulado en la Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales (No. 217) referido a que se deben tomar en cuenta los planes y prioridades del país, municipio o Región Autónoma y comunidad indígena donde se encuentren los recursos y los beneficios de su aprovechamiento. En el caso de la pesca en el Atlántico,

⁷⁰ Fuente: <http://nestoravendano.wordpress.com/2010/03/26/falta-una-efectiva-rendicion-de-cuentas-en-nicaragua/>

⁷¹ La Ley faculta a las comunidades indígenas a ser informadas de previo sobre los proyectos que se planean desarrollar en sus territorios, en este caso los contratos representan la base legal de los proyectos, y por tanto deberían de ser de orden público.



siendo un recurso vital para la seguridad alimentaria de las comunidades, se debe tener sumo cuidado al momento de emitir un permiso de exploración y explotación petrolera.

Que el MEM regule el contenido de las presentaciones que las empresas realizan en las consultas públicas, asegurando que no se limiten únicamente a abordar las ventajas/beneficios del proyecto sino que se presente información detallada y en lenguaje accesible a todo público (claro y sencillo), aspectos de importancia a ser regulados tanto por las autoridades locales como podría ser también monitoreado por la misma población (auditoría social).

Que los gobiernos municipales, regionales y territoriales inviertan en formación de especialistas de las mismas comunidades (aledañas a las zonas donde se desarrollan proyectos de exploración petrolera), en temas de exploración y explotación de petróleo para contar con mayores recursos técnico, que puedan orientar a sus conciudadanos.

Que el Estado de Nicaragua publique las transferencias de ingresos petroleros a los gobiernos municipales, regionales y territoriales, lo cual contribuirá a fortalecer la rendición de cuentas y el diálogo tripartito del sector público con la sociedad civil y el sector privado. En este sentido debe explorarse la posibilidad de que el país se adhiera a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)⁷².

La información financiera requerida a las empresas debería apegarse a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)⁷³, de tal manera que permitan la comparabilidad de los estados financieros y también mayor transparencia de la información⁷⁴.

Que el Estado invierta recursos para dotar a sus técnicos y especialistas de mayores competencias en el tema de exploración y explotación petrolera. Esto facilitará un mejor desempeño de estos funcionarios al momento de monitorear las actividades de las empresas de acuerdo a lo estipulado en los contratos.

3.1.3 Acceso a Información Pública

Que en el Registro Central de Hidrocarburos no se limite el acceso a la información al público al imponer cobro por la obtención de la misma. Esta debería estar disponible gratuitamente a los interesados en la página web de la Oficina de Acceso a la Información Pública.

Que la OAIP del MEM y del MARENA atienda las solicitudes de información de la ciudadanía tal como lo afirman en su página web, previo envío del formato para tal fin y con la entrega de la información en los plazos establecidos, a menos que sea solicitado por ellos un periodo más extenso.

Que las autoridades competentes diligentemente informen a las comunidades los pros y contras de una solicitud de concesión de tal forma que estos puedan opinar con mayor propiedad y se eliminen los temores de las personas a perder sus medios de supervivencia. En las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua esta información debe ser brindada en el lenguaje (miskito, inglés, kreole, rama) de la localidad respectiva para facilitar su comprensión.

Que los gobiernos municipales, regionales y territoriales convoquen siempre al personal técnico del MEM a las reuniones de presentación de proyectos petroleros con los proponentes de una concesión, para que ante cualquier duda estos puedan asesorarles y de esta manera, las autoridades pueden tomar decisiones más oportunas y consecuentes con la realidad existente en las zonas de interés por parte de los concesionarios.

⁷² Es una iniciativa apoyada por una coalición de gobiernos, organismos internacionales, compañías, organizaciones de la sociedad civil, inversionistas y asociaciones de industriales. Busca asegurar que los ingresos de las industrias extractivas (petróleo, gas y minas) sean contabilizados adecuadamente y contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza de los países donde operan.

⁷³ En Nicaragua las NIIF son requeridas para todas las compañías locales registradas (Deloitte 2012: p.26)

⁷⁴ El Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua (CCPN), comunicó a partir del 1 de julio de 2011 la adopción para todas las entidades económicas, de la Norma Internacional de Información Financiera para Entidades Privadas (entidades no reguladas o sin obligación pública de rendir cuentas) conocidas internacionalmente como Pequeñas y Medianas Entidades (NIIF para las PYMES) y para las entidades con responsabilidad pública de rendir cuentas (o entidades reguladas) las que deberán adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera –NIIF Integrales o Completas. Fuente: <http://www.ccpn.org.ni/Documentacion/COMUNICADO-CCPN-JD-001-2012.pdf>



3.2 Sector Minería

3.2.1 Marco Jurídico

Que se amplíe el plazo estipulado (en el capítulo IV, artículo 21 de la Ley), para otorgar por medio de Acuerdo Ministerial la concesión minera solicitada tanto para el Atlántico como para el Pacífico y Centro del país. En lugar de 90 días para al Pacífico y para las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de 120 días. Se establezca el plazo de 120 para ambas regiones, a fin de que con tiempo suficiente se pueda analizar y discutir los pros y contras de la viabilidad económica, social y ambiental de dicha concesión en el territorio solicitado. Esto contribuirá a una mayor preparación y participación de la población, Consejos Regionales y Municipales en las decisiones relativas a este tema.

En respeto a la Autonomía Municipal, se debe cambiar el procedimiento para obtención de una concesión de exploración y explotación minera en la Región Central y Pacífica del país, de modo que los Consejos Municipales también tengan el derecho de autorizar o no el otorgamiento de una concesión minera, lo cual concuerda con la recomendación anterior, de homogenizar el procedimiento concesionario en términos del tiempo de análisis y emisión de la autorización por parte de las autoridades locales.

Que se reforme el Artículo 2 del Acuerdo Presidencial que mandata la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Integral de la Buena Gestión Pública⁷⁵ para que se agregue entre sus miembros al MEM de tal forma que participe activamente en la promoción de la participación de la sociedad en el control social a la gestión pública impulsando la realización de auditorías sociales tanto a nivel local como nacional⁷⁶.

Es necesario que a los Ministerios como el MARENA se les asignen mayores partidas presupuestarias para cumplir con sus funciones relativas al cumplimiento de las políticas nacionales ambientales, tales como las normas de calidad ambiental y de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La Ley del sector y su reglamento no establecieron una estructura específica para atender y capacitar a los pequeños mineros y a los mineros artesanales, de tal forma que sus actividades no pongan en riesgo sus vidas y al medio ambiente. En este sentido debe crearse una Ley⁷⁷ y ordenamiento de la pequeña minería, dado que en la Ley actual, no se contemplan mayores regulaciones, ni oportunidades de organización y desarrollo para este segmento de la población económicamente activa.

De acuerdo al Artículo 85 del Reglamento de la Ley 387, AdGeo y la DGI *podrán* revisar la producción reportada, a través de la inspección y fiscalización de las actividades, operaciones y contabilidad relativas a la fase de la explotación y beneficio de la concesión. La palabra *podrán* debería cambiarse por *deben* de revisar la producción reportada anualmente para fiscalizar las labores de las empresas mineras

En el Artículo 79 de la Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas también es muy general al estipular que todo concesionario minero tendrá la obligación de tener actualizada periódicamente la información relativa a, entre otras cosas, un registro de producción, venta, depósito y exportación de las sustancias minerales y que dicha información estará siempre a la disposición de la Administración Nacional de Recursos Geológicos (AdGeo) en la forma y periodicidad que determine el Reglamento, sin embargo, el Reglamento no establece estos plazos, lo cual constituye un vacío que debe mejorarse en este instrumento jurídico.

Es necesario reformar la Ley Especial de Exploración y Explotación de Minas y normativas afines porque hasta el momento la “opinión” o participación de los municipios en el proceso de otorgamiento de concesiones mineras, no

⁷⁵ Plasmado en el capítulo III acerca de la Gestión Pública Participativa y Democracia Directa (PNDH 2012-2016: p.69) y creada mediante Acuerdo Presidencial 227-2010.

⁷⁶ La comisión nacional tendrá como función la revisión, mejoramiento, aprobación y aplicación de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral de la Buena Gestión Pública. Elaborará un Plan Nacional de Desarrollo Integral para la Buena Gestión Pública al cual le dará seguimiento, monitoreo y evaluación. Potenciará la participación de la sociedad en el control social a la gestión pública impulsando la realización de auditorías sociales tanto a nivel local como nacional (PNDH 2012-2016: p. 70).

⁷⁷ No readecuar la ley actual para reglamentar la minería artesanal como lo establece el PNDH en sus metas (PNDH: 2012-2016, p.129) sino crear una ley específica para este sector.



es vinculante. Con esto se eliminaría la debilidad que provoca las serias tensiones por intentar la conciliación de intereses/acciones entre los Planes de Desarrollo Municipales y el PNDH.

Establecer en la Ley de Minas el uso de herramientas (protocolos de relacionamiento, planes de participación ciudadana, planes de relacionamiento con las comunidades⁷⁸) para la implementación de la participación ciudadana que conlleven a desarrollar y gestionar el proceso de participación de las comunidades a ser afectadas por la actividad (del área de influencia directa e indirecta del proyecto minero). La elaboración de estos documentos y su presentación ante la autoridad competente deberán constituir una obligación para el titular de la concesión y deberán señalar como se implementará la participación ciudadana de acuerdo a la etapa de actividad minera en la que se encuentra un proyecto dado.

Reformar el Decreto 76-2006 del Sistema de Evaluación Ambiental, específicamente el procedimiento de consulta pública del Estudio de Impacto Ambiental de los proyectos mineros, prolongando el tiempo de disposición del documento en las oficinas de la OAIP del MARENA-Central o Departamentales respectivos, por aproximadamente un mes, para permitir que las personas interesadas en hacer aportes al documento, tengan suficiente tiempo para revisar y hacer las recomendaciones que consideren pertinentes, tomando en cuenta la extensión de este tipo de estudios.

3.2.2 Gestión Pública

Para mejorar la transparencia en la Administración del Fondo de Desarrollo Minero (establecido en el Artículo 76, de la Ley) se recomienda la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el comité regulador de éste en el que actualmente solo figuran las instituciones públicas que regulan al sector.

Que se analice el ingreso del país a la EITI como uno de los posibles mecanismos que podrían contribuir a mejorar la transparencia en los ingresos y pagos realizados por la industria minera al Estado.

Que el MEM regule el contenido de las presentaciones que las empresas realizan en las consultas públicas, asegurando que no se limiten únicamente a abordar las ventajas/beneficios del proyecto sino que se presente información detallada y en lenguaje accesible a todo público (claro y sencillo), por ejemplo: acerca del alcance del derecho de concesión otorgado por el Estado, obligaciones ambientales del titular, normativa vigente que regula la actividad, derechos y obligaciones de las poblaciones involucradas, etapas de la actividad, tecnología a utilizar, y otros aspectos de importancia a ser regulados tanto por las autoridades locales como podría ser también monitoreado por la misma población (auditoría social).

Los Ministerios que regulan el sector deben mantener una comunicación abierta con los gobiernos municipales acerca de los pros y contras de la actividad minera para las comunidades. Debe observarse no solo los ingresos que podría generar la actividad en materia de impuestos y pagos al Estado y para las comunidades sino en los costos sociales y ambientales en el largo plazo que una explotación irracional o con monitoreo laxo podría generar.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas medioambientales a nivel nacional deben fortalecer las alianzas y/o crear nuevas en el marco del desarrollo excesivo que ha tenido el sector minero desde el 2011. Adicionalmente, una vez que se retomen las acciones conjuntas a nivel nacional, se debe explorar una posible afiliación a redes mundiales de organizaciones que trabajan el tema minero desde distintas perspectivas; por ejemplo, “Publique lo que Paga (PLQP)”⁷⁹ a fin de fortalecer sus capacidades de incidencia ante el gobierno y las empresas mineras para mejorar la transparencia en ambos sectores.

⁷⁸ En el caso de Perú, la ley exige esos tres documentos. Cualquiera de los planes propuestos deberán elaborarse teniendo en cuenta los lineamientos contenidos en la “Guía de Relaciones Comunitarias del Ministerio de Energía y Minas” de ese país sudamericano.

⁷⁹ En junio de 2002, Global Witness junto con otros miembros fundadores como CAFOD, el Open Society Institute, Oxfam GB, Save the Children UK y Transparency International UK lanzaron la campaña PLQP (Publish What You Pay –PWYP- en sus siglas en inglés), pidiendo a las compañías de explotación de recursos naturales que hicieran públicos sus pagos a los gobiernos de todos los países en los que operaban. PLQP es una red mundial de organizaciones de la sociedad civil, unidas en su defensa de un sector extractivo abierto y responsable, para que los ingresos procedentes del petróleo, el gas y la minería mejoren la vida de las mujeres, los hombres y los jóvenes en los países ricos en estos recursos. Fuente: <http://www.publishwhatyoupay.org/es/about/preguntas-frecuentes>



El gobierno central debe invertir mayores recursos en el fortalecimiento de las capacidades locales. Se requiere capacitación de los recursos humanos en el tema de minería: especialistas y técnicos del MARENA, SERENA y de las UGA, de tal forma que cuenten con las competencias necesarias para cumplir con sus labores en la regulación, monitoreo y seguimiento de las industrias del sector.

Desarrollar campañas informativas en conjunto con todos los actores públicos en la protección del medioambiente y la salud pública, a fin de que la población conozca las consecuencias para la salud humana por la exposición a los químicos que se utilizan en la minería.

Que las Alcaldías convoquen siempre a los técnicos del MEM a las reuniones de presentación de proyectos mineros con los proponentes de una concesión, para que ante cualquier duda los técnicos puedan asesorarles y de esta manera las autoridades pueden tomar mejores decisiones.

Que no se descuide el monitoreo a las normas en materia ambiental aplicadas por las empresas mineras extranjeras. Que no se cometa el error de creer que porque algunas de esas empresas aplican las normas o estándares internacionales (ya que poseen ciertas certificaciones de calidad, ambiental, cumplimiento de la RSE; entre otras) del país de origen, actúan correctamente y que las normas extranjeras “son más exigentes y más avanzadas” que las contempladas en las leyes nacionales.

La información financiera presentada por las empresas mineras no debería limitarse a la declaración anual de IR como se realiza actualmente, sino que los estados financieros deberían presentarse debidamente auditados⁸⁰ por una firma confiable e independiente. Esta publicación debería presentar un detalle de flujos de ingresos y pagos al gobierno, costos, volúmenes de producción, facturación y beneficios, nombres de las filiales, propiedades clave y reservas.

La información financiera requerida a las empresas debería apegarse a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)⁸¹, de tal manera que permitan la comparabilidad de los estados financieros y también mayor transparencia de la información.

Con el fin de evitar retrasos en el envío de los recursos económicos, el gobierno central debe transferir sin demora y dentro de los términos que establece la Ley, las transferencias producto de la explotación de los recursos minerales dentro de los municipios y las regiones autónomas donde se realizan estas operaciones mineras.

Que todas las instituciones del sector público y específicamente las que regulan al sector minero, adopten las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)⁸² que establecen los requerimientos para la información financiera de los gobiernos y otras entidades pertenecientes al sector. La aplicación de las NICSP contribuye a la rendición de cuentas y la transparencia de los informes financieros preparados por los gobiernos y sus ministerios.

Que en cada concesión minera se sigan los lineamientos estipulados en las leyes (entre estos la consulta a las comunidades) y no dar por hecho que como el procedimiento es el estándar no es necesario realizar debidamente cada consulta.

⁸⁰ Un auditor examina los datos financieros de la empresa y los métodos de información para determinar la exactitud y el cumplimiento de los principios de contabilidad generalmente aceptados. Si éstos cumplen con los estándares aceptables, el auditor adjunta un informe al respecto a los estados financieros de la empresa. Los estados financieros no auditados carecen de esta prueba y certificación.

⁸¹ En Nicaragua las NIIF son requeridas para todas las compañías locales registradas (Deloitte 2012: p.26)

⁸² El sector público de Nicaragua todavía emplea el Sistema de Información Gerencial Financiera Administrativa, SIGFA, que es distinto de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, NICSP, también conocido como (Ipsas por sus siglas en inglés), el cual está basado en las NIIF. Fuente: <http://www.hacienda.gob.ni/programa-y-proyectos/sigfa/conectados-al-sigfa>



Es necesario, al igual que en el caso de las concesiones petroleras; establecer un “manual de consulta a las comunidades” en estos procesos que determine los lineamientos que se seguirán para lograr la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones.

Cumplir con lo estipulado en el PNDH⁸³ en cuanto al impulso de mecanismos de participación social para el ejercicio de ejecución, evaluación, fiscalización y promoción de los programas y proyectos mineros ejecutados, así como garantizar el uso transparente de los recursos a través de mecanismos de control social e institucional.

La población debe ser más proactiva al exigir a las autoridades municipales sus derechos a participar en las consultas públicas con fines de otorgamiento de concesiones mineras sobre todo porque durante éstas se toman decisiones que inciden en los medios de vida y el desarrollo de sus comunidades.

Enfatizar que la Responsabilidad Social de las empresas debe ser concebida a partir de los componentes económicos, socio-culturales y medioambientales existentes en las zonas de influencia de sus proyectos y debe ser puesta en práctica en sus dos dimensiones: interna (equivalente a la esfera de la empresa) y externa (las otras esferas)⁸⁴.

Se debe consultar a las comunidades antes de ejecutar cualquier programa o proyecto de Responsabilidad Social. La población es quien conoce mejor las necesidades que tienen mayor urgencia y relevancia para su desarrollo económico y sustentable a nivel local.

3.2.3 Acceso a Información Pública

Es necesario y urgente que a nivel de Gobierno Central, Regional, Municipal y Territorial se promueva el acceso a la información relativa con la minería que permita a la población mayor conocimiento sobre la situación actual en cuanto a las estrategias de desarrollo a implementarse para este sector.

Tomando en consideración la reforma propuesta la sección de marco jurídico, que las OAIP de las Alcaldías y MARENA Departamentales, cuenten con una copia disponible al público de los EIA de los proyectos mineros en las zonas correspondientes; esta información no puede ser manejada de carácter privado y con sigilo por parte de los funcionarios públicos y por el contrario se exija que la población pueda tener acceso a través de las OAIP.

Que se esté disponible al público en las OAIP y en la página web del MEM la información sobre ingresos y pagos que genera la minería. Asimismo, que se presente en la página web del MHCP, la información anteriormente señalada, más el detalle del monto de esos ingresos que se transfieren a las municipalidades. Esto permitirá que los Gobiernos Municipales y Regionales así como la población en general manejen esta información.

⁸³ De acuerdo al PNDH 2012-2016: página 119.

⁸⁴ En la dimensión interna, las prácticas socialmente responsables afectan fundamentalmente a los trabajadores, por ejemplo, respecto a la administración de recursos humanos, salud y seguridad en el lugar de trabajo, adaptación al cambio; y por otro lado, también se incluye en esta dimensión interna la gestión de los recursos naturales utilizados en la producción. La dimensión externa hace referencia a: comunidades locales; socios comerciales, clientes y proveedores; derechos humanos; y problemas ecológicos mundiales.

iii. Bibliografía Consultada

- ✓ Alfaro, A. (2008). Proyecto monitoreo de los efectos ambientales de los sistemas productivos en Nicaragua, periodo 2005-2007. Informe ambiental del sector minería. Centro Humboldt.
- ✓ Alfaro, A. & Ortiz, F. (2005). Resultados del monitoreo in situ de la actividad minera en los departamentos de Chontales, Boaco, Matagalpa, y municipios de Chinandega norte. Centro Humboldt. Managua, Nicaragua.
- ✓ Bautista M. (2011). Manual de Participación Ciudadana. Proyecto PERCAN. Lima, Perú.
- ✓ CIDSE (2009). Impactos de la industria extractiva en América Latina. Análisis y pistas de acción. Bruselas, Bélgica.
- ✓ Centro Humboldt (2004), No Todo lo que brilla es Oro: Los Desafíos de las Industrias Extractivas en Nicaragua. Managua, Nicaragua.
- ✓ Centro Humboldt (2008). Sistema productivo minería. Managua, Nicaragua.
- ✓ Centro Humboldt. (2012). Estado Actual de las concesiones de Minería Metálica y No Metálica y las consecuencias socio-ambientales de los casos emblemáticos en la zona del Pacífico-Central de Nicaragua 2009-2011.
- ✓ Del Cid, v (2011). Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central. Tomo II. OACNUDH-Oficina Regional para América Central
- ✓ Deloitte (2012). Los IFRS en su bolsillo 2012. Deloitte Touche Tohmatsu Limited
- ✓ EITI (2005). “Manual de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas”. Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).
- ✓ EITI (2011). EITI rules. EITI secretariat Oslo, Noruega.
- ✓ Fruhling, González y Bulloven (2007). Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007). F&G editores, Guatemala.
- ✓ Gobierno de la Republica de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016 (2012). Managua, Nicaragua.
- ✓ HEMCO (2013). Modelo Hemco. La minería industrial y la minería artesanal pueden y deben trabajar juntas. Managua, Nicaragua.
- ✓ Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2010) Metodología de la Investigación. 5ta Edición. Editorial McGraw Hill, México, D.F.
- ✓ ITIE Perú (2010). Informe de validación. República de Perú.
- ✓ MARENA (2007). Guía ambiental del inversionista. Managua, Nicaragua.
- ✓ Ministerio de Energía y Minas (2006). Guía de participación ciudadana. Sector minero energético. Bogotá, Colombia.
- ✓ Mattern J. (2002). Autonomía regional en Nicaragua: una aproximación descriptiva. PROFODEM/GTZ. Managua, Nicaragua.
- ✓ Mayorga, E. (2005). La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Lima, Perú.
- ✓ Margolis, J. D., y J. P. Walsh, 2003. Misery Loves Companies: Rethinking Social Initiatives by Business. *Administrative Science Quarterly*(48), 268-305.
- ✓ Matten, D., y A. Crane, 2005. Corporate Citizenship: Towards an Extended Theoretical
- ✓ Conceptualization. *Academy of Management Review*, 30(1), 166-179.
- ✓ Noble Energy Inc (2011). Informe
- ✓ Moreno L. y Hogdson G. (2004). Estudio sectorial de minería. Informe final. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA). Managua, Nicaragua.
- ✓ MIFIC (2002). La industria minera en Nicaragua. Managua, Nicaragua.



- ✓ Ministerio de Energía y Minas (2006). Guía participación ciudadana. República de Colombia.
- ✓ Noble Energy (2011). Informe de sostenibilidad. Houston, Texas.
- ✓ OILWATCH (2004). Petróleo y gas en América Latina. Boletín Resistencia No. 50. Boletín de la Red OILWATCH.
- ✓ PNUD (2005). Informe de Desarrollo Humano 2005. Las regiones autónomas de la costa Caribe. Managua, Nicaragua. Simas (2012). El Guacal. La minería: en juego la existencia de un territorio. Managua, Nicaragua.
- ✓ PNUD (2009). Documento de programa NIC10-00014048. Desarrollo de capacidades para promover el Desarrollo Humano Sostenible, prevenir crisis y contribuir al cumplimiento de los ODM en la Costa Caribe de Nicaragua. Managua, Nicaragua.
- ✓ Salim, E (2004). Informe industrias extractivas. Banco Mundial. Washington, D.C.
- ✓ Valle I. (2011). Informe país Nicaragua. Diplomado en Transparencia y Rendición de Cuentas en Industrias Extractivas. Centro Humboldt.
- ✓ Valle D.(2011). Declaraciones patrimoniales en Nicaragua. IEEPP. Managua, Nicaragua.

Leyes consultadas

- ✓ Constitución Política de la República de Nicaragua.
- ✓ Ley No. 217. Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- ✓ Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana.
- ✓ Ley No. 40. Ley de Municipios.
- ✓ Ley No. 261. Ley de Municipios y sus Reformas.
- ✓ Ley No. 621. Ley de Acceso a la información pública.
- ✓ Ley No. 662. Ley de Transparencia para las Entidades y Empresas del Estado Nicaragüense.
- ✓ Ley No. 475. Ley de Participación Ciudadana.
- ✓ Ley No. 28. Estatuto de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.
- ✓ Ley No.217 “Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- ✓ Ley No. 316, Ley general sobre explotación de nuestras riquezas naturales.
- ✓ Ley No. 387. Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas y su respectivo Reglamento (Decreto 119-2001).
- ✓ Ley No. 525. Ley de reformas a la ley no. 387, ley especial sobre exploración y explotación de minas.
- ✓ Ley No. 290. Ley de Reforma y Adición a Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.
- ✓ Ley No. 286. Ley especial de exploración y explotación de Hidrocarburos.
- ✓ Ley No. 277. Ley de Suministro de Hidrocarburos.

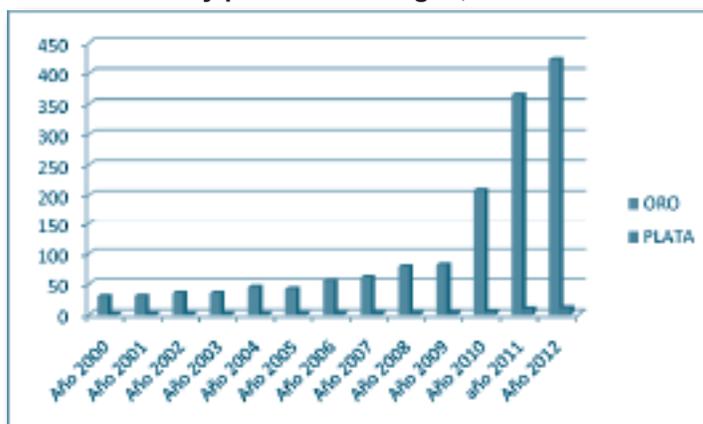
Decretos

- ✓ Decreto No. 76-2006. Sistema de Evaluación Ambiental.
- ✓ Decreto 119-2001. Reglamento de la ley No. 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas.
- ✓ Decreto 43-98. Reglamento a la Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

iv. Anexos

Anexo No. 1

Exportación de oro y plata de Nicaragua, en millones de dólares.



Fuente: Banco Central de Nicaragua (BCN), 2012.

Anexo No. 2

GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES (MARENA)

Ing . Petrona Gago. Directora Específica de la Dirección de Evaluación y Protección Ambiental del MARENA central.

1. Coméntenos respecto a la coordinación que manejan con el MEM, respecto a las políticas de uso sostenible de los recursos naturales y otorgamiento del Permiso Ambiental para la exploración y explotación minera.
2. ¿Qué nos pueden comentar respecto a sus relaciones con los Consejos Regionales y las Municipalidades, con relación a los procesos de consulta pública de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), al otorgamiento y seguimiento a las concesiones mineras?
3. Coméntenos respecto al acceso del público al expediente de licitación de concesiones mineras en la oficina de la DGRN como lo estipula el arto. 52 del Reglamento de la Ley de Minas.
4. ¿Podemos tener acceso a alguna certificación del Acuerdo Ministerial que constituye un Título de Concesión minera?
5. ¿Podemos tener acceso a algún EIA o Resolución Ministerial que constituye el Permiso Ambiental para determinado proyecto minero?
6. ¿Han negado el Permiso Ambiental solicitado por algún concesionario minero? ¿Por qué?
7. ¿Cómo valoran el cumplimiento de las empresas con concesiones mineras, respecto a la legislación ambiental y todos los requisitos medioambientales que de ella se derivan?
8. ¿Cuándo se han dado casos de incumplimiento, que acciones toma el MARENA y con qué otras instituciones coordina el seguimiento al caso?
9. ¿Existe algún mecanismo de comunicación al pública en general sobre los informes de inspección a las empresas, las resoluciones administrativas a los casos, o cualquier otra documentación sobre el seguimiento y monitoreo a las empresas?
10. ¿Con cuáles fortalezas institucionales cuentan como instancia encargada según la ley para dar trámite a las solicitudes de concesiones?
11. ¿Qué retos tienen como institución para cumplir con su trabajo?
12. ¿Qué situaciones del contexto podrían obstaculizar su labor?
13. ¿Qué situaciones del contexto podrían mejorar, ampliar y facilitar su trabajo?



Anexo No. 3

**GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)
DIRECCIÓN TÉCNICA MINERA. DIRECCIÓN GENERAL DE MINAS**
Ing. Norman Henríquez Blandón, Responsable de Dirección Técnica Minera

1. Coméntenos respecto a la coordinación que manejan con el MARENA para el otorgamiento del Permiso Ambiental; y las relaciones de coordinación con la oficina de la Administración General de Recursos Geológicos (AdGeo)?
2. ¿Que nos pueden decir respecto a sus relaciones con los Consejos Regionales y las Municipalidades, con relación al otorgamiento y seguimiento a las concesiones mineras?
3. ¿Podemos tener acceso a alguna certificación del Acuerdo Ministerial que constituye un Título de Concesión minera?
4. ¿Han rechazado alguna solicitud de concesión minera por decisión de un Consejo Regional o por recomendación establecida en los Avaluos de Opinión de alguna Municipalidad? Según arto. 38 Reglamento Ley de Minas.
5. ¿Cómo valoran el cumplimiento de las normas de protección ambiental y de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales por parte de las empresas mineras?
6. ¿Qué acciones concretas se han ejecutado en coordinación con MARENA para la remediación/mitigación de los daños ambientales generados por alguna empresa, producto del incumplimiento a la legislación?
7. ¿Tienen una cifra aproximada de la cantidad de mineros artesanales que existen en el país?
8. ¿La ley les otorga suficiente poder para realizar su trabajo?
9. ¿Con cuáles fortalezas institucionales cuentan como instancia administradora del proceso de recepción y trámite de solicitudes para el otorgamiento de concesiones.
10. ¿Qué retos tienen como institución para cumplir con su trabajo?
11. ¿Qué situaciones del contexto podrían obstaculizar su labor?
12. ¿Qué situaciones del contexto podrían mejorar y/o facilitar el ejercicio de sus funciones?
13. ¿Considera que la ley de minas está completa, podría mejorarse?

Anexo No. 4

**GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)
DEPARTAMENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS**
Ing. Mario Miranda, Responsable de obligaciones tributarias

1. ¿Tienen una cifra aproximada de la cantidad de mineros artesanales que existen en el país?
2. ¿Cómo se maneja el tema de la recaudación y transferencias de ingresos generados por esta actividad?
3. ¿Podemos saber cuántos ingresos generan en concepto de impuestos las empresas mineras?
4. ¿Las empresas les dan a conocer información acerca de sus ingresos?
5. ¿Auditan esta información para presentárselas?
6. ¿La institución da a conocer a través de algún medio los pagos que hacen las empresas mineras?
7. ¿Qué mecanismos/procedimientos ejecutan para asegurar el pago de las empresas?
8. ¿La ley les otorga suficiente poder para realizar su trabajo?
9. ¿Con cuáles fortalezas institucionales cuentan como instancia administradora del proceso de recepción y trámite de solicitudes para el otorgamiento de concesiones.
10. ¿Qué retos tienen como institución para cumplir con su trabajo?
11. ¿Qué situaciones del contexto podrían obstaculizar su labor?
12. ¿Qué situaciones del contexto podrían mejorar y/o facilitar el ejercicio de sus funciones?
13. ¿Considera que la ley de minas está completa, podría mejorarse?

Anexo No. 5

**GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS
DIRECCIÓN DE DESARROLLO PETROLERO
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)
DIRECCION GENERAL DE HIDROCARBUROS**
Lic. Verónica Artilés López
Responsable Dirección de Desarrollo Petrolero

1. Coméntenos respecto a la coordinación que manejan con el MARENA para el otorgamiento del Permiso Ambiental; y las relaciones de coordinación con la oficina de la Administración General de Recursos Geológicos (AdGeo)?
2. ¿Qué nos pueden decir respecto a sus relaciones con los Consejos Regionales y las Municipalidades, con relación al otorgamiento y seguimiento a las concesiones petroleras?
3. ¿Podemos tener acceso a alguna certificación del “Acuerdo Ministerial” que constituye un Título de Concesión Petrolera?
4. ¿Han rechazado alguna solicitud de concesión petrolera por decisión de un Consejo Regional o por recomendación establecida en los Avales de Opinión de alguna Municipalidad?
5. ¿Cómo valoran el cumplimiento de las normas de protección ambiental y de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales por parte de las empresas de exploración petrolera?
6. ¿A la fecha cuántas concesiones petroleras existen en el país?
7. ¿Cómo se maneja el tema de la recaudación y transferencia de impuestos generados por esta actividad?
8. ¿Qué mecanismos/procedimientos ejecutan para asegurar el pago de las empresas?
9. ¿Podemos saber cuánto ingresos generan en concepto de impuestos las empresas de exploración petrolera?
10. ¿Las empresas petroleras les dan a conocer información acerca de sus ingresos? ¿Auditan esta información para presentárselas?
11. ¿La institución da a conocer a través de algún medio los pagos que hacen las empresas de exploración petrolera?
12. ¿Considera usted que la ley le otorga a la institución suficiente poder para realizar su trabajo?
13. ¿Con cuáles fortalezas institucionales cuentan como instancia administradora del proceso de recepción y trámite de solicitudes para el otorgamiento de concesiones petroleras.
14. ¿Qué retos tienen como institución para cumplir con su trabajo?
15. ¿Qué situaciones del contexto podrían obstaculizar su labor?
16. ¿Qué situaciones del contexto podrían mejorar y/o facilitar el ejercicio de sus funciones?
17. ¿Considera que la ley de exploración y explotación petrolera está completa, podría mejorarse?

Anexo No. 6

**GUÍA DE ENTREVISTA
AUTORIDADES DE LOS CONSEJOS REGIONALES/GOBIERNOS MUNICIPALES/GOBIERNOS
TERRITORIALES**

1. ¿El Ministerio de Energía y Minas, les ha remitido algún documento para consultarles acerca de una concesión minera?
2. ¿El Ministerio de Energía y Minas, les ha solicitado su aprobación de una concesión minera? Arto 36 reglamento “Ley de minas”
3. ¿Han participado en conjunto con el MARENA en la realización de los Estudios de Impacto Ambiental de obras y proyectos que se vayan a desarrollar en el municipio, previo al otorgamiento del permiso ambiental?
4. ¿Han convocado por iniciativa propia o de la ciudadanía a consultas para conocer la opinión de la comunidad sobre asuntos que tienen que ver con las empresas mineras de la zona?
5. ¿Tienen copia de la certificación (que debe enviarles ADGEO) del Acuerdo Ministerial o Título de concesión minera, según Arto. No. 40 del reglamento de la Ley de minas?



6. ¿Han recibido ustedes por parte de algún concesionario, documentos que contengan información acerca de la producción minera e informes anuales sobre el avance del desarrollo geológico minero de la empresa? Según lo estipulado en el reglamento a la Ley de Minas, Arto. 81
7. ¿Les entregan puntualmente el 20% de lo recaudado de las ganancias de las empresas mineras, tal y como lo establece la Ley en el Arto. 35?
8. ¿Qué tanto acercamiento y /o comunicación tienen con las autoridades de las empresas mineras? ¿Saben qué planes tienen en el territorio?
9. ¿Saben ustedes si los concesionarios están al día con el pago de los derechos de vigencia, de extracción o regalías (impuestos mineros)?
10. ¿Están al tanto si las empresas que están en la zona cuentan con todos los permisos respectivos (concesionarios, ambiental, etc.)?
11. ¿Ustedes han tenido acceso alguna vez información financiera de las empresas mineras? ¿Qué apertura han tenido éstas?
12. ¿Han informado a las comunidades respecto a los ingresos que han percibido de las empresas?
13. ¿Se han beneficiado las comunidades de los ingresos provenientes de las concesiones mineras? Ejemplifique.
14. ¿Han rechazado alguna vez una solicitud de exploración o explotación?, ¿por qué?
15. ¿Con cuáles fortalezas institucionales cuentan como instancia encargada de velar por los intereses y derechos de la población de su municipio/región?
16. ¿Qué retos tienen como institución para cumplir con su trabajo?
17. ¿Qué situaciones del contexto podrían obstaculizar su labor?
18. ¿Qué situaciones del contexto podrían mejorar, ampliar y facilitar su trabajo?

Anexo No. 7

GUÍA DE PREGUNTAS GRUPOS FOCALES CON LÍDERES Y LIDERESAS COMUNITARIAS

1. ¿Tienen conocimiento sobre las solicitudes de contratos de concesiones mineras en su comunidad o cercano a su territorio?
2. ¿El gobierno regional u otra autoridad les ha consultado sobre las concesiones mineras/petroleras?
3. ¿Saben ustedes como es la relación del gobierno central y/o municipal con las empresas mineras y/o petroleras (según sea el caso) de la zona?
4. ¿Ha tenido acercamiento con ustedes alguna institución del gobierno para abordar asuntos sobre las empresas mineras en la zona?
5. ¿Conocen alguna instancia donde pueden solicitar información sobre las concesiones mineras/petroleras (según sea el caso)?
6. ¿Saben ustedes si las empresas que están en la zona cuentan con todos los permisos respectivos (concesionarios, ambiental, etc.)?
7. ¿Saben ustedes si las empresas mineras de la zona están al día con el pago de sus obligaciones tributarias (derecho de vigencia, derecho de extracción o regalías, IR y otros)?
8. ¿Qué tanto acercamiento y /o comunicación tienen con las autoridades de las empresas mineras/petroleras? ¿Saben qué planes tienen para desarrollar en sus comunidades o territorios cercanos?
9. ¿Les han informado respecto a los ingresos que han producido las empresas mineras?
10. ¿Saben cómo se han utilizado los impuestos que pagan las empresas mineras?
11. ¿Qué inversiones en beneficio de la comunidad se han realizado con los impuestos pagados por las empresas mineras?
12. ¿Les han consultado las empresas respecto a proyectos de inversión que podrían realizar en beneficio de la comunidad?
13. ¿Se ha beneficiado su comunidad con los ingresos provenientes de las concesiones mineras? Ejemplifique.
14. ¿Nos pueden compartir cómo consideran ustedes que podría mejorarse la ley de minas/hidrocarburos?

Anexo No. 8

(a) Solicitud información minería

Yesenia Polanco Pantoja
17/06/2013
Documentos
Para: oainfo@mem.gob.ni
Outlook Vista activa ■
1 dato adjunto (137.0 kB)



solicitud mem.doc

Ver en línea

Descargar como zip

Estimados señores:

Adjunto formulario de solicitud de información relativa a concesiones mineras.

Muchas gracias,

Anexo 8

(b) Solicitud información petróleo

Yesenia Polanco Pantoja
17/06/2013
Documentos
Para: oainfo@mem.gob.ni
Outlook Vista activa ■
1 dato adjunto (137.0 kB)



solicitud mem.doc

Ver en línea

Descargar como zip

Estimados señores:

Adjunto formato de solicitud de información relativa a exploración petrolera.

Agradezco de antemano su atención,

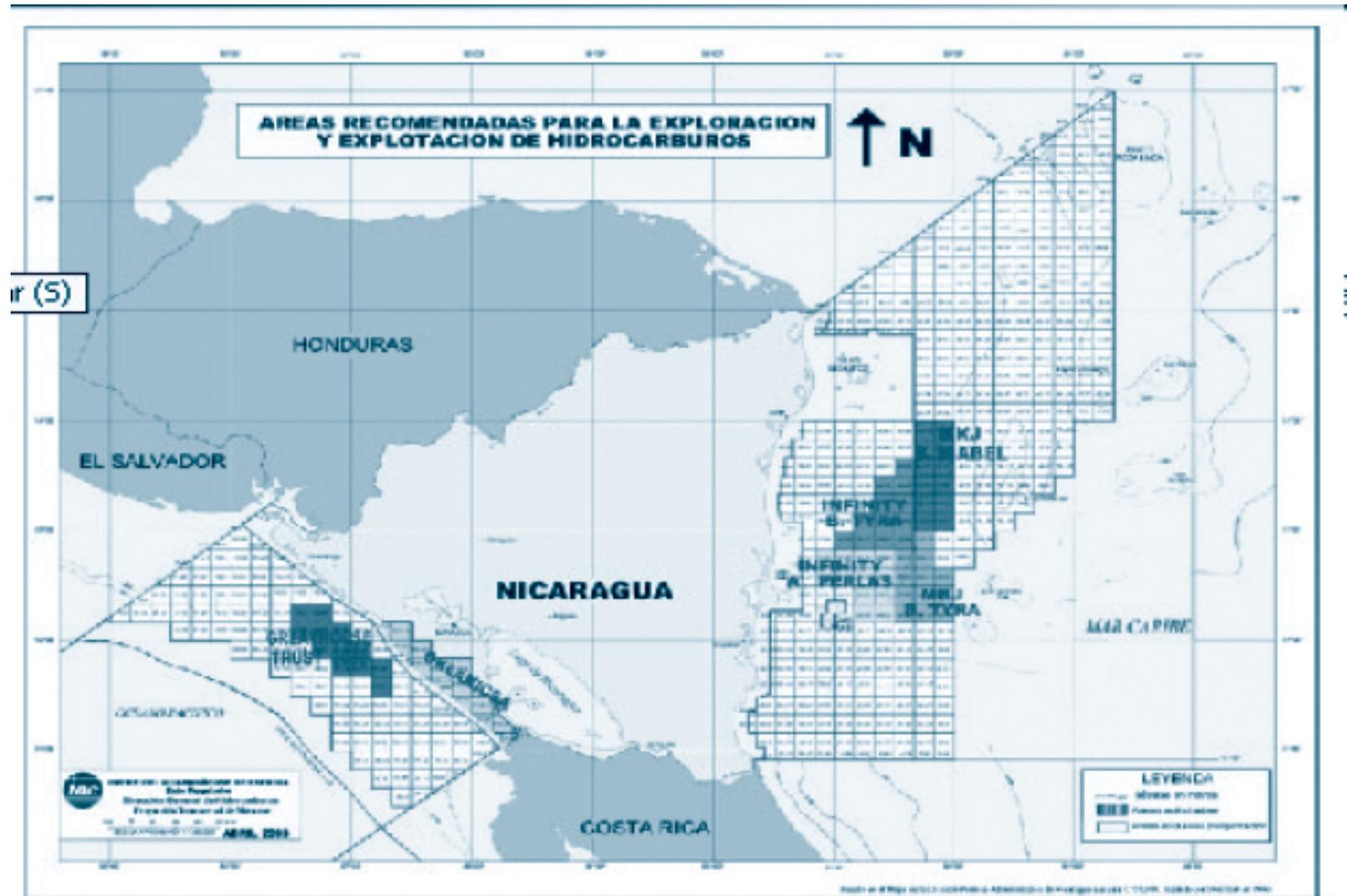
Atentamente,

Yesenia Polanco Pantoja.



Anexo No. 9

Mapa de concesiones petroleras en Nicaragua



Fuente: Dirección de Desarrollo Petrolero, MEM

Anexo No. 10

Grupo Focal, GTRK, Bluefields, RAAS



Grupo focal en las oficinas del Gobierno Territorial Rama – Kreole. Fuente: Sosa, T. CH, 2013

Anexo No. 11

Grupo Focal GTT, Puerto Cabezas, RAAN



Grupo focal en iglesia Morava, comunidad Krukira, Gobierno Territorial Tawira, RAAN.
Fuente: Castillo, V. CH 2013.



Anexo No. 12
Grupo Focal, GTP, RAAN



Grupo focal en las instalaciones del templo moravo, comunidad Hallover, Gobierno Territorial Prinzapolka. **Fuente:** Castillo, V. CH 2013.

Anexo No. 13
Contribuciones a la inversión social por región, 2011

País	Contribución en dólares	Porcentaje
Ecuador	13,000	0.16%
Guinea Ecuatorial	3,058,000	39.26%
Israel	1,530,000	19.64%
Nicaragua	27,000	0.34%
Estados Unidos	3,161,000	40.58%
TOTAL	7,789,000	100%

Fuente: Noble Energy, 2013. <http://www.nobleenergyinc.com/Responsibility/Social-Investment-305.html>



Anexo No. 14

Grupo focal con GTLP, Bluefields, RAAS



Gobierno Territorial Laguna de Perlas, Bluefields, RAAS. Fuente: Sosa, T. CH, 2013

Anexo No. 15

Remodelaciones hechas por Noble Energy, Puerto El Bluff



Bluefields, RAAS. Fuente: Martínez, M. CH, 2013.



Anexo No. 16

Remodelaciones hechas por Noble Energy, Puerto El Bluff



Bluefields, RAAS. Fuente: Martínez, M. CH, 2013.

Anexo No. 17

Remodelaciones hechas por Noble Energy, Puerto El Bluff



Bluefields, RAAS. **Fuente:** Martínez, M. CH, 2013.



Anexo No. 18

Movimiento de tierra en el Puerto El Bluff



Bluefields, RAAS. **Fuente:** Martínez, M. CH, 2013.

Anexo No. 19

**Presupuesto General de la República (PGR) 2013
PRESUPUESTO ACTUALIZADO AL 31/03/13
EJECUCIÓN ACUMULADA POR DEPARTAMENTO/MUNICIPIO, EJERCICIO 2013**

RAAN	Presupuesto ingresos			Presupuesto Gastos		
Depto/Municipio	Presup. actualizado	Ejecución acumulada	Porcentaje de ejecución	Presup. actualizado	Ejecución acumulada	Porcentaje de ejecución
	383,388,173.78	119,500,503.09	31.17	383,929,803.78	55,959,578.98	14.58
Waspán	41,628,145.00	17,354,450.24	41.69	41,628,145.00	2,217,444.15	5.33
Puerto Cabezas	102,583,734.81	38,245,380.85	37.28	102,583,734.81	28,930,995.01	28.20
Rosita	42,339,043.18	18,474,362.06	43.63	42,339,043.18	5,703,957.13	13.47
Mulukukú	47,825,761.00	14,700,200.24	30.74	47,825,761.00	5,787,184.97	12.10
Waslala	50,182,765.00	19,590,186.53	39.04	50,182,765.00	5,914,150.96	11.79
Siuna	63,944,494.00	22,994,339.00	35.96	63,944,494.00	.00	.00
Prinzapolka	29,872,871.00	11,135,923.17	37.28	30,414,501.00	7,405,846.76	24.35
Bonanza	68,955,853.79	.00	.00	68,955,853.79	0.00	.00

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), 2013. http://www.transmuni.gob.ni/cgi-bin/PM_PresupActualizado.cgi?ejercicio=2013

⁸⁵ Transferencias municipales otorgadas a las Alcaldías través del Presupuesto General de la República y la ejecución o uso de dichas transferencias en base a la Ley No.466, "Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios de Nicaragua".

Anexo No. 20

Presupuesto actualizado al 31/03/13
EJECUCIÓN ACUMULADA POR DEPARTAMENTO/MUNICIPIO, EJERCICIO 2013

RAAS	Presupuesto ingresos			Presupuesto Gastos		
Depto/Municipio	Presup. actualizado	Ejecución acumulada	Porcentaje ejecución	Presup. actualizado	Ejecución acumulada	Porcentaje de ejecución
	566,687,244.98	192,612,846.51	33.99	564,454,255.11	102,575,438.15	18.17
El Ayote	26,448,775.00	11,095,964.55	41.95	26,448,775.00	3,155,811.89	11.93
Nueva Guinea	72,706,808.51	27,287,888.20	37.53	72,706,808.51	14,736,364.22	20.27
Paiwas	40,474,478.00	14,332,930.70	35.41	40,474,478.00	13,168,159.08	32.53
La Cruz del Río Grande	32,610,285.00	13,657,961.97	41.88	32,610,285.00	1,157,589.00	3.55
Corn Islands	49,954,443.40	26,096,510.49	52.24	49,954,443.40	7,646,627.16	15.31
El Tortuguero	28,195,070.00	11,673,335.12	41.40	28,195,070.00	2,509,166.15	8.90
Laguna de Perlas	49,868,017.00	14,808,633.09	29.70	48,658,617.00	9,910,840.35	20.37
Muelle de los Bueyes	39,217,719.20	15,160,551.17	38.66	39,217,719.20	6,775,337.20	17.28
Bluefields	83,454,336.00	3,515,660.59	4.21	83,454,336.00	2,022,777.00	2.42
Desembocadura del Río Grande	26,822,297.00	10,505,155.00	39.17	26,822,297.00	6,203,028.00	23.13
Kukra Hill	53,070,402.00	20,889,043.07	39.36	53,070,402.00	16,173,600.16	30.48
El Rama	63,864,613.87	23,589,212.56	36.94	62,841,024.00	19,116,137.94	30.42

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)⁸⁵, 2013. http://www.transmuni.gob.ni/cgi-bin/PM_PresupActualizado.cgi?ejercicio=2013

Anexo No. 21

Concesiones mineras metálicas y no metálicas

Descripción	Explotación	Exploración	Prospección	Inactivas	Total
Metálicas	4	22	22	126	174
No metálicas	28	1	0	97	126
Total	32	23	22	223	300

Fuente: Dirección de Monitoreo, Vigilancia y Control Minero, MEM, agosto 2013

Anexo No. 22

Inventario geológico, Distribución del territorio nicaragüense

Descripción	Km ²	% del territorio nacional
Superficie de Nicaragua	130,373.47	100.00
Superficie que cuenta con mapas geológicos	75,201.29	57.68
Superficie metálica concesionada	16,886.17	12.95
Superficie no metálica concesionada	676.65	0.52
Superficie concesionada	15,371.80	11.79

Fuente: Dirección General de Minas, MEM, agosto 2013



Anexo No. 23

Grupo Focal Tesorero, Camoapa.



Grupo focal en comunidad Tesorero, Camoapa, en la vivienda de una de las lideresas de la comunidad. **Fuente:** Polanco, Y. 2013.

Anexo No. 24

Grupo Focal en Mombacho, Camoapa



Grupo focal en comunidad Mombacho, Camoapa. En las instalaciones del colegio católico. **Fuente:** Polanco, Y. 2013.



“Este estudio fue elaborado en el marco del Proyecto:
“Transparencia y Rendición de Cuentas en Industrias Extractivas”
Ejecutado por: **Centro Alexander von Humboldt**
Con el auspicio de: **Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la
Gobernabilidad Democrática en Nicaragua.**
Noviembre 2012 - Noviembre 2013”.

Para mayor información visite:
www.humboldt.org.ni

Dirección: Busto José Martí 5 cuadras al este. B° Largaespada,
Telefonos: (505) 2248-7149, 2248-7150, 2248-7151
Fax: (505) 2248-7152
Managua, Nicaragua

