

Documento de Trabajo 2015-9s

Minería y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social: El Caso de Nicaragua

Hilda María Gutiérrez Elizondo

preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Políticas de Movilización de Recursos Domésticos
para el Desarrollo Social

Agosto 2015



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland
Tel: +41 (0)22 9173020
Fax: +41 (0)22 9170650

info@unrisd.org
www.unrisd.org



La Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) es una ONG de la sociedad civil nicaragüense, que opera como un centro de pensamiento independiente y multidisciplinario, enfocado en la realización de investigaciones, estudios, consultorías institucionales, entre otras, con énfasis en los temas económicos y financieros, así como de desarrollo social y lucha contra la pobreza, con una visión de género.

Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG)
Bolonia, de PriceSmart 2C al Norte
Managua Nicaragua
Tel: +505 (0)22668708/09

info@fideg.org
www.fideg.org

Versión en español: Copyright © FIDEG, UNRISD 2015

Esta no es una publicación formal de UNRISD. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los estudios corresponde exclusivamente a su(s) autor(es), y la disponibilidad en el sitio web del Instituto (www.unrisd.org) no constituye una aprobación por parte de UNRISD de las opiniones expresadas en ellos. Ninguna publicación o distribución de estos documentos está permitida sin la autorización previa de(l) (los) autor(es), salvo para uso personal.

Introducción a los Documentos de Trabajo sobre Las Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Este documento forma parte de una serie de publicaciones derivada del proyecto de investigación sobre Las Políticas de la Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social.

Este proyecto busca contribuir al debate global sobre los aspectos políticos e institucionales que permiten a los países pobres movilizar recursos domésticos para su desarrollo social. Asimismo, examina los procesos y mecanismos que conectan las políticas de la movilización de recursos con las demandas sociales; los cambios en las relaciones estado-sociedad y estado-donantes asociadas a la movilización y distribución de los recursos; y las reformas requeridas para obtener ingresos y servicios de mayor calidad y sostenibilidad. Para mayor información, por favor visitar www.unrisd.org/pdrm.

El proyecto está financiado por SIDA y UNRISD.

Editores de la serie: Katja Hujo y Harald Braumann

Documentos de Trabajo del proyecto sobre Las Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Minería y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social: El Caso de Nicaragua
Hilda María Gutiérrez Elizondo, Agosto 2015 (traducción del documento, *Mining and Resource Mobilization for Social Development*, Abril 2015)

Political Economy of Citizenship Regimes: Tax in India and Brazil
Aaron Schneider, Julio 2015

Mining and Resource Mobilization for Social Development: The Case of Nicaragua.
Hilda María Gutiérrez Elizondo, Abril 2015

Examining the Catalytic Effect of Aid on Domestic Resource Mobilization for Social Transfers in Low-Income Countries
Cécile Cherrier, Febrero 2015

Tax Bargains: Understanding the Role Played by Public and Private Actors in Influencing Tax Policy Reform in Uganda.
Jalia Kangave y Mesharch W. Katusiimeh, Febrero 2015

State-Business Relations and the Financing of the Welfare State in Argentina and Chile: Challenges and Prospects
Jamee K. Moudud, Esteban Perez Caldentey y Enrique Delamonica, Diciembre 2014

From Consensus to Contention: Changing Revenue and Policy Dynamics in Uganda.
Anne Mette Kjær y Marianne S. Ulriksen, Diciembre 2014

Fiscal Capacity and Aid Allocation: Domestic Resource Mobilization and Foreign Aid in Developing Countries

Aniket Bhushan y Yiagadeesen Samy, Mayo 2014

The History of Resource Mobilization and Social Spending in Uganda

Marianne S. Ulriksen y Mesharch W. Katusiimeh, Marzo 2014

Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics.

Javier Arellano y Andrés Mejía Acosta. Marzo 2014

Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low-Income Countries.

Mick Moore, Noviembre 2013. UNRISD-ICTD Working Paper No. 15, UNRISD, International Centre for Tax and Development

Índice

Acrónimos	ii
Resumen	iii
Reconocimientos	iii
Marco conceptual	2
Aspectos económicos	2
Aspectos políticos e institucionales	2
Metodología.....	3
Limitantes del estudio.....	4
Reseña histórica del sector minero de 1972 a 2015.....	4
Evaluación de los beneficios económicos de la minería: negociaciones y resultados	7
Empleos y salarios.....	12
Impacto productivo: Evaluación de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y el PIB.....	13
Aspectos sociales de la movilización de recursos desde la minería: el estudio de caso de Rancho Grande	15
Resistencia y procesos de negociación.....	16
Cambios en relaciones clave	19
Conclusiones.....	22
Referencias	25
Entrevistas	27

Lista de Tablas

Tabla 1. Concesiones para Minería Metálica 2014	7
Tabla 2. Ingresos al erario nicaragüense en impuestos y regalías.....	10
Tabla 3. Distribución de los Ingresos Estatales de las Concesiones Mineras	11
Tabla 4. Datos comparativos de la creación de empleos formales.....	13
Tabla 5. Comparación de Salarios en el Sector Formal de Nicaragua	13
Tabla 6. Contribución de Minería y Canteras al PIB	15

Acrónimos

RSE	Responsabilidad Social Empresarial
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
DGI	Dirección General de Ingresos
IED	Inversión Extranjera Directa
CONDEMINA	Corporación Nicaragüense de Desarrollo Minero
MARENA	Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INMINE	Instituto Nicaragüense de la Minería
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development—Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
ADDAC	Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal
PDRM	Política de Movilización de Recursos Domésticos

Resumen

Este estudio quiere contribuir al debate global sobre los contextos políticos e institucionales que permiten a los países empobrecidos movilizar recursos domésticos para su propio desarrollo social. Más específicamente, este trabajo apunta a aportar conocimientos y análisis de políticas públicas para una mejor comprensión de las políticas de movilización de recursos domésticos desde la industria minera y las negociaciones sobre recursos en los países en vías de desarrollo.

Esta investigación analiza el potencial impacto de la minería en la movilización de recursos para el desarrollo social en Nicaragua, utilizando dos puntos de partida: En primer lugar, los beneficios económicos de la minería, y en segundo lugar, los aspectos políticos e institucionales en torno al sector. La hipótesis principal del presente estudio es que los *aspectos políticos e institucionales* actuales debilitan la capacidad del estado de movilizar recursos para el desarrollo social a partir de la industria minera. Estos aspectos *políticos e institucionales* están vinculados a la distribución del poder y a las relaciones entre actores claves, tanto en términos de quién participa en los procesos de negociación como en los resultados de dichas negociaciones. A nivel local, esto se refleja en la manera en que se otorgan las concesiones mineras y los permisos para la minería.

En el caso de Nicaragua, los acuerdos en torno a los recursos (naturales, fiscales, etc.) están siendo negociados con las compañías mineras. Sin embargo, actualmente no existen grupos de ciudadanos lo suficientemente fuertes para presionar al estado para que aumente el nivel de impuestos pagados por las compañías mineras, o para que mejore el monitoreo ambiental. Esto queda evidenciado por el hecho de que a pesar del auge en los precios de los productos de la industria minera, el régimen fiscal no ha cambiado desde su establecimiento en el 2001.

Los resultados del estudio indican que la industria minera en Nicaragua brinda al país algunos beneficios económicos. Sin embargo, estos beneficios son limitados si se les analiza a la luz de los *impactos sociales y ambientales*, en especial, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Hilda María Gutiérrez Elizondo es una consultora independiente que trabaja en las áreas de gobernabilidad ambiental, desarrollo económico y construcción de paz.

Reconocimientos

Traductora: Svenja Ipsen

Coordinadora de la investigación en Nicaragua y editora de la versión en español: Gloria Carrión Fonseca (FIDEG)

Introducción: Minería y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social

La historia de la minería en Nicaragua data de la época colonial, cuando los españoles llegaron al nuevo mundo con el propósito de enriquecer los cofres de España. Sin embargo, no fue sino hasta el reciente auge minero a partir del 2007 que Nicaragua empezó a promoverse como un país minero. Con este objetivo, la Cámara Minera de Nicaragua invitó al Primer Congreso Internacional de Minería en agosto de 2014, a fin de promover Nicaragua como un país para la inversión minera. Estos esfuerzos aparentemente están rindiendo sus frutos, ya que hoy en día el sector minero se ha convertido en uno de los mayores sectores exportadores de la economía. En 2013, exportó US\$448 millones, según el Banco Central de Nicaragua. La minería metálica en el país ha tenido un aumento desde el año 2000 hasta la actualidad, pasando de 118,067 onzas a 276,871 onzas por año (Ministerio de Energía y Minas de Nicaragua 2014).

Sin embargo, antes de que Nicaragua continúe expandiendo su sector minero, y con miras a la movilización de recursos y expansión de los ingresos fiscales, es importante examinar el grado en que las industrias extractivas contribuyen al desarrollo social en un enfoque más amplio. El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) define el desarrollo social como los “procesos de cambio que conducen a un mayor bienestar humano y a relaciones e instituciones sociales más equitativas, sostenibles y compatibles con los principios de gobernabilidad democrática y justicia social”¹ (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social 2011:2). El desarrollo social abarca aspectos del bienestar material, como el acceso a la salud y la educación, así como los aspectos relacionados a logros sociales, culturales y políticos que resultan en un reconocimiento social y cultural, así como una mayor representación política (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social 2011).

Desde esta perspectiva, el presente trabajo analiza el impacto de la movilización de recursos a partir del sector minero en el desarrollo social de Nicaragua. A su vez, examina los *aspectos económicos*, referentes al monto de recursos que el estado está movilizando a partir de la industria minera en términos de impuestos y recaudación fiscal, así como otros resultados económicos, por ejemplo empleos y salarios; la contribución de la minería al crecimiento económico y el PIB; y los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante que el sector minero desarrolla con el resto de la economía. El estudio también examina los *aspectos políticos e institucionales*, en base a dos temas sugeridos por el marco conceptual del Proyecto PDRM (UNRISD 2012b): a) los procesos de resistencia y negociación alrededor de la minería, y b) la forma en que los procesos de extracción de recursos a partir de la minería cambia o impacta las relaciones entre el estado, los ciudadanos/as, y los inversionistas.

Los aspectos políticos e institucionales son examinados por medio de un estudio de caso del Municipio de Rancho Grande en el norte de Nicaragua, donde están surgiendo conflictos sociales como resultado de nuevas inversiones en el sector minero. El estudio de caso fue seleccionado para ejemplificar las relaciones estado-sociedad y estado-inversionistas que juegan un papel fundamental en los procesos de resistencia en torno a las nuevas inversiones mineras, con implicaciones importantes para el desarrollo social.

¹ Traducción propia.

La tesis principal del presente estudio es que los *aspectos políticos e institucionales* actuales debilitan la capacidad del estado de movilizar recursos para el desarrollo social desde la industria minera. Estos aspectos *políticos e institucionales* están vinculados a la distribución del poder y a las relaciones entre actores claves, tanto en términos de quién participa en los procesos de negociación como en los resultados de dichas negociaciones. A nivel local, esto se refleja en la manera en que se otorgan las concesiones mineras y los permisos para la minería.

El presente trabajo tiene la siguiente estructura: la primera parte del estudio da una reseña histórica del sector minero en Nicaragua desde 1970 hasta la actualidad, para resaltar de qué manera los asuntos actuales relacionados a la minería tienen un precedente histórico. La segunda parte analiza el régimen fiscal para la minería y evalúa sus impactos económicos. La tercera parte estudia los aspectos sociales de la movilización de recursos desde la industria minera, en base al estudio de caso de Rancho Grande. La última sección concluye y formula recomendaciones de políticas públicas.

Marco conceptual

Se analizará el impacto potencial de la minería en la movilización de recursos para el desarrollo social en Nicaragua desde dos puntos de entrada: a) beneficios económicos de la minería y b) aspectos políticos e institucionales.

Aspectos económicos

Los beneficios económicos o *aspectos de resultados* hacen referencia a los recursos que el estado está movilizandando desde la minería en términos de impuestos y recaudación (en la terminología de Hirschmann, el encadenamiento fiscal), y otros resultados económicos como empleo, salarios y contribuciones de la minería al crecimiento económico y el producto interno bruto (PIB).

Adicionalmente, el estudio utiliza los conceptos de *encadenamientos hacia atrás y hacia adelante* para describir hasta qué grado el sector minero contribuye al desarrollo de la economía nacional.

Los encadenamientos hacia adelante describen hasta qué grado los productos del sector minero sirven como bienes, productos o insumos para otras industrias de la economía local. En teoría, una industria con fuertes *encadenamientos hacia atrás y/o hacia adelante* contribuye más al desarrollo de la economía local (Hirschmann 1958).

Aspectos políticos e institucionales

Resistencia y negociación

El presente estudio analiza la economía política del régimen de minería en Nicaragua, tomando en consideración que el desarrollo es un proceso político que involucra procesos de resistencia, luchas por la representación y el reconocimiento, y la negociación sobre intereses antagónicos.

El análisis de procesos de resistencia y negociación resalta aquellas dimensiones significativas para el desarrollo social, por ejemplo las que conciernen la distribución del poder entre actores y grupos. El balance de poder afecta al desarrollo social, ya que influencia las políticas y determina quiénes serán escuchados en el proceso de atracción y establecimiento de las inversiones mineras, y quiénes no. Nosotros analizaremos el

intercambio político económico que ocurre entre las políticas orientadas a la atracción de inversión extranjera directa (IED) en el sector minero y el objetivo de maximizar los ingresos públicos para el gasto social y la protección medio ambiental.

En este contexto, el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es utilizado para explicar cómo las relaciones entre empresas y la comunidad son manejadas a nivel local. La Responsabilidad Social Empresarial es un "concepto de gerencia por medio del cual las compañías integran las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones de negocios e interacciones con sus aliados", de manera voluntaria (UNIDO 2015). Aunque este concepto no es utilizado de manera extensiva en el presente estudio, las políticas de RSE son responsables de algunos de los recursos inyectados en la economía local por las compañías mineras y pueden tener un impacto en el balance de poder entre los actores.

Cambios en las relaciones claves

El segundo tema que guía el análisis busca entender cómo el proceso de extracción de ingresos desde el sector minero cambia o impacta las relaciones claves en Nicaragua. Este es un elemento de los procesos de cambio social a largo plazo, y un componente clave del desarrollo social (que hemos definido como relaciones sociales cambiantes que se mueven hacia un mayor respeto, dignidad, cohesión, confianza y representación política como resultados positivos del desarrollo social). En este contexto, se examinan los siguientes tipos de relaciones:

- Relaciones estado-sociedad: Como expone UNRISD (2012a), "la historia de la extracción de recursos en muchos países pobres se asocia a la coerción y el gobierno autoritario. Sin embargo, las demandas sociales dirigidas a generar mayores ingresos y gastos sociales han coincidido con una mayor apertura de sistemas políticos y derechos de organizaciones independientes y los procesos de resistencia y cuestionamiento del accionar estatal"² (UNRISD 2012a: 9). El punto clave en este análisis es si la movilización ciudadana en torno a la minería redefine las relaciones estado-sociedad porque motiva a los gobiernos a optar por estilos más consensuados en el diseño de sus políticas. Por tanto, es posible preguntarnos, ¿hasta qué grado la resistencia y movilización social en torno a la minería conduce a una redefinición de relaciones entre el estado y los ciudadanos y ciudadanas en Nicaragua?
- Relaciones estado-inversionistas: ¿Cómo impactan las relaciones entre el estado y los inversionistas en la movilización de recursos domésticos a partir de la industria minera? ¿Cómo afecta el escenario nacional en torno a la minería las relaciones estado-inversionistas?

Metodología

El presente estudio fue llevado a cabo en el marco del proyecto de UNRISD titulado "Políticas de Movilización de Recursos Internos para el Desarrollo Social" (UNRISD 2012a, 2012b) y aplica el marco conceptual descrito en el capítulo anterior. El estudio se basa en nueve entrevistas en profundidad y dos grupos focales integrado por funcionarios de gobierno, representantes de la sociedad civil, movimientos sociales y el sector minero, realizadas durante el segundo semestre de 2014 en Nicaragua.³ El estudio también analiza la literatura relevante y artículos periodísticos. Para el estudio se hicieron visitas al campo en el municipio de Rancho Grande con el objetivo de entrevistar a actores claves. Rancho Grande fue seleccionado como estudio de caso porque la coalición a nivel local contra la minería en Rancho Grande es única en el país y reúne una amplia gama de actores alrededor de una agenda común.

² Traducción propia.

³ Ver lista de entrevistas en el anexo.

La metodología del estudio de caso nos permitió examinar cómo los aspectos políticos e institucionales evolucionan a nivel local y la manera en que se otorgan las concesiones mineras y los permisos de minería. Como estudio de caso, Rancho Grande ilustra los tipos de tensiones que surgen cuando el estado introduce proyectos mineros en territorios donde la agricultura es la mayor actividad económica. Aquí, los riesgos ambientales son percibidos por los/las productores/as como una amenaza a la sostenibilidad a largo plazo de sus medios de vida.

Limitantes del estudio

El análisis del sector minero en Nicaragua y de sus implicaciones en el desarrollo no se puede hacer de manera directa. Mientras los beneficios económicos de la minería pueden ser cuantificados, los costos sociales y ambientales son más difíciles de medir. A pesar de esta limitante, los riesgos ambientales y sociales de la minería en Nicaragua necesitan ser considerados de cerca a la hora de sopesar los potenciales beneficios económicos de la minería. Se requerirá de ulteriores investigaciones para evaluar la capacidad del estado de regular y monitorear la industria minera con efectividad.

Reseña histórica del sector minero de 1972 a 2015

Esta sección discutirá las relaciones sociales, los arreglos institucionales y los procesos políticos relacionados a la minería en Nicaragua desde una perspectiva histórica para entender el desarrollo del régimen de la minería y su relación con actores sociales y económicos claves. Para ello, analizará tres períodos que marcan la historia más reciente del sector minero en Nicaragua: la dictadura en Nicaragua (años 1934-1979), el período de la Revolución Sandinista (1979-1990), y las administraciones de los presidentes Violeta Barrios, Arnoldo Alemán, Enrique Bolaños y Daniel Ortega (1990-presente). Esta sección expone que, con excepción del período revolucionario, el estado nicaragüense ha tendido históricamente a negociar en función e interés de su alianza estratégica con el sector privado, en lugar del bienestar de las/los ciudadanas nicaragüenses. En términos de ingresos fiscales, este ha sido un problema crónico en la historia del país, y aún hoy sigue caracterizando las prácticas del estado nicaragüense.

Como explica Julio Francisco Báez Cortés, abogado y economista especializado en finanzas públicas y tributación, durante la **dictadura de Somoza** el sector minero en Nicaragua fue dominado por un pequeño número de compañías extranjeras de los Estados Unidos y Canadá, que trabajaban en alianza con autoridades locales y con la aprobación tácita del régimen de Somoza. Las actividades mineras estaban caracterizadas por una relación íntima entre el gobierno y las compañías mineras. Las compañías mineras que estuvieron operando en Nicaragua en aquel tiempo fueron la *American Smelting and Refining Co.* y la *Rosario Mining Co.*, quienes crearon una empresa conjunta llamada *Neptune Mining Company* de los Estados Unidos. Las concesiones mineras se otorgaron en el Triángulo Minero, que comprendía a las municipalidades de Siuna, Rosita y Bonanza en la Región Autónoma del Atlántico Norte en Nicaragua. Este período estaba caracterizado por evasión fiscal y sobornos a nivel local, explotación humana y depredación ecológica de parte del sector minero. Como consecuencia, la minería no contribuía a incrementar los ingresos del gobierno, y el régimen fiscal para la minería fue desventajoso en términos de desarrollo social, por las razones arriba mencionadas (entrevista con Julio Francisco Báez Cortés, 17 de septiembre de 2014).

La revolución popular sandinista liderada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) marcó el comienzo de un período caracterizado por cambios en las

relaciones sociales, el desarrollo institucional y los procesos políticos, incluyendo importantes cambios para el sector minero. Durante este período, el sector fue nacionalizado bajo el Decreto 137 del 2 de noviembre de 1979.⁴ La nacionalización del sector minero fue impulsada por dos preocupaciones fundamentales: 1) la degradación de las comunidades mineras atribuida a las prácticas laborales explotadoras y los abusos contra los derechos humanos de las compañías extranjeras; y 2) los recursos naturales no-renovables, los cuales se consideraban como un valor 'sagrado' que tenía que ser preservado y defendido.

Durante este período, las minas del país fueron administradas inicialmente por la Corporación Nicaragüense de Desarrollo Minero (CONDEMINA), y más adelante por el Instituto Nicaragüense de Minería (INMINE), una entidad autónoma responsable del desarrollo de los recursos minerales. De acuerdo a, Julio Francisco Báez Cortés, durante este período las reformas no fueron impulsadas por un deseo de aumentar la movilización de recursos desde el sector minero, sino por las razones declaradas de propiedad nacional, protección de los valores naturales y derechos de los trabajadores. Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho que la nacionalización del sector minero no aumentó los ingresos del gobierno. Una de las razones detrás de esto era que durante este período la actividad minera en Nicaragua fue limitada debido a que las minas se encontraban en zonas de conflicto (entrevista con Julio Francisco Báez Cortés, 12 de septiembre de 2014).

Las compañías internacionales se opusieron a la nacionalización del sector minero. Por un lado, *Neptune Mining Company* argumentó que el Estado Nicaragüense le adeudaba US\$10 millones (Envío 1986). El gobierno de Nicaragua, por otro lado, argumentaba que la compañía le debía al estado nicaragüense un monto muy superior, ya que había evadido impuestos durante los años del gobierno de Somoza. Ambas partes acordaron llevar el caso ante un Tribunal Internacional arbitrado por el ex-Presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, quien organizó un equipo de veinte juristas con reconocimiento internacional para decidir sobre el caso (Envío 1986). Con una decisión a favor del estado nicaragüense, el tribunal declaró que la *Neptune Mining Company* debía a Nicaragua una gran suma de dinero por impuestos rezagados.⁵ Ambas partes aceptaron el veredicto del tribunal. Este caso es significativo porque es un ejemplo de cómo la evasión fiscal caracterizaba el régimen fiscal para la minería durante los años de Somoza (entrevista con Julio Francisco Báez Cortés, 17 de septiembre de 2014).

El fin del período revolucionario de Nicaragua y el comienzo de la era neo-liberal en 1990 inauguró otro período histórico para el sector minero en términos de procesos políticos, desarrollo institucional, relaciones sociales y generación de ingresos fiscales. Durante este período, se privatizó al sector minero, se desarrolló un nuevo marco legal para la minería en 2001,⁶ y las proyecciones de generación de ingresos fiscales desde el sector minero aumentaron debido a la innovación tecnológica, los precios internacionales y un incremento de la inversión extranjera.

Durante la era neo-liberal, se estrechó la relación entre el estado y las compañías mineras, ya que el Estado estaba interesado en atraer inversiones extranjeras y mostrar

⁴ Cabe destacar que hay una diferencia entre confiscación y nacionalización, ya que ambos conceptos son frecuentemente confundidos. La confiscación no incluye ninguna forma de indemnización. Por otro lado, la nacionalización incluye una compensación y se rige por una visión de estado respecto al manejo de los bienes nacionalizados, en este caso recursos naturales no-renovables.

⁵ No se pudieron obtener cifras exactas.

⁶ Aquí nos referimos a la implementación de la Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas (Ley 387), discutida en detalle en el capítulo 3 del presente estudio.

al mundo que el régimen Sandinista, con su modelo económico de desarrollo centralista y socialista, había llegado a su fin. Julio Francisco Báez Cortés menciona como ejemplo la anulación de la sentencia internacional a favor de Nicaragua y contra la *Rosario Mining Company*. A pesar de haber aceptado esta sentencia, la *Rosario Mining Company* regresó en 1990 para argumentar ante el recién electo gobierno de Nicaragua que sus minas habían sido confiscadas durante la revolución (entrevista con Julio Francisco Báez Cortés, 17 de septiembre de 2014). En su respuesta, en nombre del gobierno de Violeta Chamorro, el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Emilio Pereira, emitió un bono/certificado de US\$ 9 millones para indemnizar a la *Rosario Mining Company* (Núñez Samerón 2010).

En 1998, durante el gobierno de Arnoldo Alemán, este bono de US\$ 9 millones fue comprado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) por el precio de US\$ 7 millones a la *Rosario Mining Company* (Núñez Salmerón 2010). Esta transacción fue recomendada y supervisada por el ex-Ministro de Hacienda y Crédito Público durante el gobierno de Chamorro, Emilio Pereira, quién ahora actuaba como asesor del INSS. Hasta la fecha, esta inversión representa una deuda del estado con el INSS ya que el estado aún no ha pagado los bonos al INSS. Julio Francisco Báez Cortés argumenta que la paradoja en este caso es el hecho que el gobierno Chamorro deliberadamente incurrió en una deuda que ya había sido cancelada legalmente e instrumentalizó a instituciones del seguro social en este proceso con efectos adversos para su funcionamiento (entrevista con Julio Francisco Báez Cortés, 17 de septiembre de 2014). En 2014, la deuda del estado con el INSS ascendía a US\$ 500 millones, y acordó pagarla en un período de 50 años (Carranza 2014).

El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ganó las elecciones y regresó al poder en 2006. En 2009, el FSLN aprobó una reforma fiscal conocida como Concertación Tributaria. Como argumentan el Instituto Centroamérica de Estudios Fiscales (2012) y Molina (2015), el proceso de negociación evidenció la alianza estratégica que continúa existiendo entre el Ejecutivo y el sector privado. La reforma tributaria no incluía la realización de consultas con un grupo amplio de actores. Por el contrario, las negociaciones se realizaron casi exclusivamente entre el Ejecutivo y el sector privado, resultando en una versión diluida de la intención original del gobierno (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales 2012; Molina 2015). Éste punto se discutirá más ampliamente en el capítulo 3.

Bajo el gobierno del FSLN, el sector minero se ha convertido en uno de los principales sectores económicos exportadores, con US\$ 448 millones exportados en minerales en 2013 (Banco Central de Nicaragua 2013). El sector está en manos de compañías mayoritariamente de los EEUU y Canadá, países que a la vez son los principales destinos de las exportaciones mineras. Las compañías mineras de mayor producción en Nicaragua son B2Gold Corporation y sus empresas subsidiarias y HEMCO.⁷

Compañías extranjeras han sido incentivadas a invertir en Nicaragua, lo que se ve reflejado en el rápido crecimiento del número de concesiones otorgadas en Nicaragua a las compañías mineras pasando de 189 concesiones en 2007 a 298 en 2014 (Ministerio de Energía y Minas 2014). Actualmente, el 12.37 por ciento del territorio nacional de Nicaragua se encuentra bajo concesiones mineras y un 4.43 por ciento adicional está en proceso de solicitud (Ministerio de Energía y Minas 2014). A continuación presentamos una lista de concesiones mineras en Nicaragua:

⁷ Recientemente, la operación minera de HEMCO en Nicaragua fue comprada por Mineros Colombianos S.A. (El Nuevo Diario 2015).

Tabla 1. Concesiones para Minería Metálica 2014

Fase de Minería	Número de concesiones
<i>Número de concesiones para minería metálica</i>	
Explotación	4
Exploración	35
Inactivas	136
Total	175
<i>Número de concesiones para minería no metálica</i>	
Explotación	30
Exploración	2
Inactivas	69
Total	114

Fuente: Ministerio de Energía y Minas 2014.

Esta reseña histórica resalta los *aspectos políticos e institucionales* relacionados con la distribución de poder y las relaciones entre los actores claves que influyen en la movilización de recursos domésticos. Con la excepción del período revolucionario, el estado ha negociado en base al interés que suscita su alianza estratégica con el sector privado nacional y transnacional. Esta sección pone también de manifiesto el marco regulatorio actual que rige al sector minero, el cual fue creado en 2001 con la aprobación de la Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas, y su Decreto 11-2001, que se discutirá en el capítulo siguiente. Dicho marco es muy favorable a la inversión extranjera directa (IED), dando así continuidad al accionar institucional anteriormente descrito, particularmente en relación a la influencia del sector privado en el estado.

Evaluación de los beneficios económicos de la minería: negociaciones y resultados

Este capítulo evalúa los beneficios económicos de la minería en Nicaragua a través del análisis de *aspectos económicos* del desarrollo social, relativos al monto de recursos que el estado está movilizando desde la industria minera en términos de impuestos y recaudación fiscal, empleo y salarios, producto interno bruto, y los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de la economía. Los procesos institucionales y políticos enmarcados alrededor de los dos temas (movilización social/resistencia y negociación, y actores claves) serán tocados brevemente, como por ejemplo los procesos de negociación entre el estado y las compañías privadas sobre la ley fiscal. Sin embargo, en el capítulo 4 profundizaremos este análisis en el estudio de caso.

En Nicaragua, varias instituciones rigen el sector minero, principalmente a través de leyes, normas y reglamentos. Este capítulo analizará las instituciones y el marco de políticas públicas aplicado a los inversionistas. El régimen fiscal para la minería en Nicaragua está constituido por una serie de leyes, reglamentos y acuerdos que condicionan los beneficios económicos derivados de la exploración y producción minera. Todas las actividades relacionadas a la exploración y explotación de recursos mineros son reguladas por la Ley de Concertación Tributaria (Ley 822), la Ley de Admisión Temporal (Ley 382), Ley General sobre Explotación de Nuestras Riquezas

Naturales (Ley 316), Ley Especial de Exploración y Explotación Minera (Ley 387),⁸ y su Decreto 11-2001.

Los impuestos y las regalías constituyen ingresos para el gobierno y permiten avanzar hacia objetivos fiscales específicos. Nicaragua ha sostenido que la mejor forma de atraer la inversión extranjera es la reducción de los impuestos y la recaudación fiscal en beneficio de las empresas, una estrategia basada en el modelo neo-liberal de desarrollo que ha formado la política económica nicaragüense desde los años 90. Este paradigma se hizo muy popular cuando las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) promovieron esta recomendación política como parte de sus planes de ajuste estructural (Heidrich 2013). La relación estrecha que existe entre el estado y el sector privado en Nicaragua ha contribuido a la continuación de esta estrategia.

Una mirada en profundidad al marco legal actual revela cómo el gobierno de Nicaragua, en alianza con el sector privado, ha creado una amplia gama de exoneraciones en beneficio de estos actores, limitando así los ingresos fiscales del país. Como resultado, el marco legal actual de Nicaragua debilita la capacidad del estado de movilizar recursos para el desarrollo social a partir de la industria minera.

En 2012, el gobierno aprobó una reforma fiscal denominada Ley de Concertación Tributaria, que brinda numerosos beneficios fiscales en forma de exenciones y exoneraciones a exportadores, a fin de promover el crecimiento y desarrollo del sector privado⁹ (Molina 2015). Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2012), los regímenes fiscales son diseñados conforme a las dinámicas de poder entre los actores de una sociedad. Una concentración de poder en manos de unos pocos puede influenciar la política fiscal de manera desproporcionada. En Nicaragua, el sector privado es un actor fuerte con el poder de influenciar ampliamente la política fiscal, tal como se evidenció durante el proceso de negociación tras la aprobación de la Ley de Concertación Tributaria.

La propuesta original para la reforma tributaria fue coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la Dirección General de Ingresos (DGI). Instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) brindaron apoyo técnico. Las instituciones mencionadas presentaron una reforma tributaria integral que incluía reformas para aumentar los ingresos fiscales, mejorar la calidad del sistema tributario y simplificar los mecanismos de pago de impuestos (Molina 2015). Antes de que esta propuesta fuera presentada ante el Legislativo en 2009, fue retirada por el Ejecutivo después de que el sector privado se opuso radicalmente a ella (Molina 2015). En 2012, una nueva propuesta fue aprobada por el Legislativo; sin embargo, las negociaciones se realizaron de manera bilateral entre el Ejecutivo y el sector privado, específicamente el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales 2012).

⁸ En 2005, la Ley 387 fue reformada por la Ley 525. El propósito principal de estas reformas fue la definición de nuevos plazos, procedimientos y requisitos administrativos.

⁹ Incluye una tasa de 0 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las exportaciones de productos o servicios nacionales vendidos a clientes extranjeros. Las exportaciones de bienes es gravada con 0 por ciento de Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Las compañías pueden aplicar un crédito fiscal a los pagos por adelantado o un Impuesto sobre la Renta anual, con previa autorización de la autoridad fiscal, por un monto de 1.5 por ciento del valor FOB de las exportaciones. Adicionalmente, el sector minero puede aprovechar los beneficios de la Ley de Concertación Tributaria para el sector forestal a través de la Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (462), que establece que las compañías de cualquier línea de negocio que invierten en plantaciones forestales pueden deducir, como gastos, el 50 por ciento del monto invertido para propósitos del Impuesto sobre la Renta.

Conforme al ICEFI, la política fiscal también es moldeada por la relación entre el poder Ejecutivo y Legislativo en términos de la influencia que el anterior tiene sobre éste último para fijar la agenda, aprobar reformas tributarias y ejercer el derecho al veto. El FSLN (partido gobernante) tiene alianzas muy fuertes con otros partidos políticos en el Legislativo, lo cual facilitó la aprobación de una versión diluida de la propuesta original para la Ley de Concertación Tributaria (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales 2012). La reforma tributaria finalmente aprobada no abordaba los espacios legales existentes para reducir el Impuesto sobre la Renta empresarial (ver nota al pie 6) recaudado entre las empresas.¹⁰

Por medio de su influencia en la política fiscal, el sector privado nicaragüense ha sido capaz de crear incentivos fiscales para sí mismo, argumentando que éstos harían más atractivo el país para inversiones extranjeras (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales 2012). Por ejemplo, la **Ley de Admisión Temporal** (Ley 382) brinda incentivos fiscales adicionales para compañías: permite la entrada de bienes al territorio nacional y la adquisición local de bienes y materiales sin aranceles ni impuestos, siempre y cuando los bienes sean luego re-exportados después de su transformación, procesamiento, o reparación, entre otros procesos. Las compañías que exportan por lo menos el 25 por ciento de sus ventas totales, y más de US\$ 50,000, son elegibles para este esquema. La ley también incluye exenciones de impuestos a la propiedad de la compañía dentro del perímetro de la concesión minera.

La **Ley Especial de Exploración y Explotación Minera** (Ley 387) determina los ingresos fiscales que el estado recauda de las compañías mineras. Incluye Derechos de Superficie (impuesto sobre el uso del suelo), que constituyen un pago progresivo de la concesión por hectárea a lo largo de la duración de la concesión minera—de US\$0.25 por hectárea durante el primer año, hasta un máximo de US\$12 por hectárea durante el décimo año. También incluye los Derechos de Extracción, fijados en un 3 por ciento del valor de los minerales extraídos, deducibles del Impuesto sobre la Renta empresarial. Sin embargo, como arriba mencionamos, existen una variedad de escapatorias en las leyes tributarias, por medio de las cuales las empresas pueden ahorrar dinero en detrimento de la generación de ingresos públicos.

La Tabla 2 ilustra los recursos recaudados por el estado a partir de la industria minera. El aumento en ingresos de 2012 a 2013 se debe a: 1) un aumento del 18 por ciento del volumen de las exportaciones de oro, y 2) un aumento del valor de las exportaciones de oro del 2 por ciento (Ministerio Nicaragüense de Energía y Minas 2014).

¹⁰ Una reciente Reforma a la Ley de Concertación Tributaria (Ley 822)—Artículo 207 Matrícula Municipal—establece que además de las exoneraciones estipuladas por la Ley Especial de Exploración y Minería (Ley 387), el estado y las compañías pueden negociar exoneraciones adicionales en casos específicos, debilitando así aún más el régimen fiscal para la minería.

Tabla 2. Ingresos al erario nicaragüense en impuestos y regalías (millones de USD)

Concepto	2007	2012	2013
Total de ingresos fiscales estatales	1115.8	1729.7	1781.41
Impuestos nacionales	7.1	30.7	42.1
Derechos Mineros de Superficie (impuesto sobre el uso del suelo)	1.6	2.9	2.9
Derechos de Extracción Minera ¹¹	1.8	12.1	12.1
Multas por Derechos de Superficie y Derechos de Extracción	0.01	0.01	0.02
Total de Regalías e Impuestos de Minería	10.6	45.7	57.1
En porcentaje de ingresos tributarios estatales	0.95	2.64	3.21

Fuente: Cálculos de la autora en base a datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.¹²

La efectividad de los incentivos fiscales para atraer inversiones extranjeras es un tema de debate. Un estudio hecho en 2010 por el Servicio de Asesoría para la Inversión Extranjera del Grupo del Banco Mundial en 87 países sugiere que el clima de inversión juega un papel más importante que los incentivos fiscales para la atracción de inversión extranjera.¹³

Podría muy bien ser entonces que los países con buenos climas de inversión – como es el caso de Nicaragua, que Dundee Capital Markets posicionó en segundo lugar después de Chile en términos de buen ambiente de negocios para el sector minero – están de hecho subsidiando, a través de los incentivos fiscales, a inversiones que de todas formas se hubieran realizado (Pereira 2012). Como afirma Denis Lanzas, vice-presidente de la Cámara Minera de Nicaragua, el ranking de Dundee Capital Markets otorgó a Nicaragua un valor de 10 de 14 en relación a los aspectos que condicionan el clima de negocios (entrevista con Denis Lanzas, 19 de septiembre de 2014; ProNicaragua 2014).

Adicionalmente, un problema con los incentivos fiscales, como los períodos garantizados de exención de impuestos, en Nicaragua es que es común para las compañías mineras cerrar operaciones después de agotarse el período preferencial y de reabrir "nuevos" emprendimientos, permitiendo así a las empresas aplicar nuevamente al régimen de exoneración de impuestos.

¹¹ Deducible del Impuesto sobre la Renta.

¹² Estos cálculos se basan en el promedio anual de las tasas de conversión del Banco Central de Nicaragua (2007, 2012, 2013 respectivamente).

¹³ El clima de inversiones está vinculado a reglamentos y procedimientos buenos y claros, información fácilmente accesible y confiable, instituciones con buen funcionamiento, estabilidad económica y política, y respeto por el estado de derecho (Servicio de Asesoría para la Inversión Extranjera 2010). Esto se refleja en declaraciones hechas por los inversionistas mismos. Por ejemplo, Denis Lanzas, Vicepresidente de la Cámara Minera de Nicaragua, mencionó las cinco condiciones más favorables que inversionistas extranjeros buscan en un país: reglas claras del juego, seguridad legal, clima favorable a las inversiones, facilidad de hacer negocios y obtener concesiones (en Nicaragua, las compañías pueden obtener una concesión en 30 días, lo que es comparativamente rápido), y finalmente la seguridad del país y su gente (entrevista con Denis Lanzas, 19 de septiembre de 2014). Esta respuesta parece un eco de las observaciones hechas por el Presidente de B2Gold Corp., que es una de las compañías mineras más prominentes en el país. Pablo Ventura dijo que las condiciones más favorables son la estabilidad judicial y fiscal, seguridad pública, desarrollo de infraestructura, como el acceso a carreteras y telecomunicaciones, y la apertura del estado a la minería como una estrategia de desarrollo (entrevista con Pablo Ventura, 3 de octubre de 2014).

En términos de la distribución de ingresos, el régimen fiscal establece lineamientos claros sobre la distribución de los ingresos de la minería entre Hacienda Pública, Municipios, Fondo de Desarrollo Minero y Consejos Regionales.

Los ingresos estatales de las concesiones mineras ubicadas en las Regiones Autónomas del Atlántico son distribuidas de la forma siguiente:

- el 35 por ciento se destina directamente a los municipios con concesiones mineras
- el 20 por ciento se destina al Consejo Regional en la Región Autónoma del Atlántico donde las concesiones están ubicadas
- el 30 por ciento se destina a Hacienda Pública
- el 15 por ciento se destina al Fondo de Desarrollo Minero

En el resto del país, los ingresos estatales obtenidos de las concesiones mineras son distribuidos de la manera siguiente:

- el 35 por ciento se destina directamente a los municipios donde se ubican las concesiones mineras
- el 50 por ciento se destina a Hacienda Pública
- el 15 por ciento se destina al Fondo de Desarrollo Minero

La Tabla 3 muestra cómo los ingresos estatales de la extracción y de los derechos de superficie obtenidos de las concesiones mineras son distribuidos entre los Consejos Regionales, Municipios, Hacienda Pública y el Fondo de Desarrollo Minero. Debido a la falta de información no es posible saber cuántos de estos ingresos son destinados para políticas sociales. Sin embargo, sabemos que el Fondo de Desarrollo Minero, responsable de la implementación de actividades relacionadas a la investigación y el desarrollo de la minería, protección ambiental en las áreas mineras y programas especiales para inspecciones y monitoreo de la minería, recibió US\$2.2 millones en 2013.

Tabla 3. Distribución de los Ingresos Estatales de las Concesiones Mineras (en millones de USD) (excluyendo el impuesto sobre la renta)

Año	Derechos de Extracción	Derechos de Superficie	Total	Transferencias a Consejos Regionales	Transferencias a Municipios	Transferencias a Hacienda Pública	Transferencias al Fondo de Desarrollo Minero
2007	1.8	1.5	3.4	0.3	1.2	1.4	0.5
2012	12.1	2.8	14.9	0.8	5.2	6.6	2.2
2013	11.9	2.8	14.7	0.9	5.2	6.5	2.2

Fuente: la autora, en base a cálculos, utilizando datos no publicados del Ministerio de Energía y Minas brindados a la autora.¹⁴

Para concluir, el régimen fiscal actual para la minería es el resultado de la distribución de poder entre los diferentes actores. Hemos discutido el rol prominente del sector privado en el diseño de la política fiscal como consecuencia de la alianza política estratégica entre el Ejecutivo y el sector privado. Asimismo, hemos analizado la influencia que el Ejecutivo tenía sobre el Legislativo durante las negociaciones de la más reciente reforma fiscal, lo que permitió la aprobación de una versión diluida de dicha reforma tributaria.

En términos de impacto en los ingresos, las cifras indican que a pesar de que la minería es un sector importante en términos de exportaciones e inversiones, en 2013 éste representó, en su momento de mayor contribución, un 3.2 por ciento de los ingresos tributarios estatales. Esto indica que el régimen fiscal nicaragüense está limitando la

¹⁴ Estos cálculos se basan en el promedio anual de las tasas de conversión del Banco Central de Nicaragua.

captación de ingresos que el estado podría recaudar de sus sectores económicos más fuertes. Aún así, es notable que las municipalidades que albergan concesiones mineras reciben el 35 por ciento de los ingresos relacionados, lo que probablemente es un ingreso importante a nivel local. Es necesario, sin embargo, indagar cuánto de estos ingresos y de qué manera se están implementando para aportar al desarrollo social de dichas municipalidades.

Sin duda, se requerirá de más investigaciones para determinar en qué grado el objetivo del gobierno de expandir la actividad minera en el país ha sido acompañado por esfuerzos de fortalecer la capacidad del estado de regular y monitorear la industria minera, así como traducir estos recursos en bienestar social. Hasta la fecha sabemos que en términos de ingresos, la institución responsable de la implementación de actividades relacionadas a la investigación y el desarrollo de la minería, protección ambiental en las áreas mineras y programas especiales para las inspecciones y el monitoreo de la minería recibió US\$2.2 millones en 2013.¹⁵

En los siguientes capítulos se continuará el análisis de los aspectos económicos del desarrollo social relacionados al monto de recursos que el estado está movilizand desde la industria minera en términos de empleos y salarios, producto interno bruto y encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de la economía nacional.

Empleos y salarios

Cada fase en el ciclo de vida de una mina requiere diferentes habilidades y emplea un número variable de personas. En 2013, el sector minero en Nicaragua tenía 4,703 empleados formales, representando el 0.7 por ciento de la fuerza laboral nacional formal, según datos estadísticos sobre empleos y salarios del Banco Central de Nicaragua. Durante este mismo año, los salarios nominales promedio en la industria minera fueron 106 por ciento más altos que el salario promedio nominal de empleados que cotizan al seguro social (condición necesaria, en el marco de este estudio, para ser considerado como un empleo formal). La tabla 4 abajo muestra los datos oficiales sobre empleos y salarios formales en la industria minera de Nicaragua.

Como observa Julio Francisco Báez Cortés, los salarios en la industria minera toman el salario mínimo nacional como base para sus propios porcentajes de incrementos salariales, que son determinados unilateralmente por la Cámara Minera de Nicaragua (CAMINIC). Estos incrementos salariales son luego aceptados por los sindicatos. Hasta la actualidad, no ha habido un solo caso en el sector minero de Nicaragua, donde los sindicatos han sido capaces de modificar las propuestas de incrementos salariales hechas por la CAMINIC (Julio Francisco Báez Cortés, e-mail a la autora, 2 de marzo de 2015).

¹⁵ Basado en cálculos propios, utilizando datos no publicados del Ministerio de Energía y Minas para el año 2012 brindados a la autora.

Tabla 4. Datos comparativos de la creación de empleos formales

Datos de empleos (miles de personas)			
Concepto	2007	2012	2013
	458,965	623,458	673,466
Afiliados al Seguro Social	2,262	4,428	4,703
Afiliados al Seguro Social de Minería y Canteras	0.5	0.7	0.7
% del total de afiliados al Seguro Social			

Fuente: Banco Central de Nicaragua 2013.

Tabla 5. Comparación de Salarios en el Sector Formal de Nicaragua

Datos de salarios mensuales (USD)			
Concepto	2007	2012	2013
Salario nominal promedio de afiliados al Seguro Social	248	305	312
Salario nominal promedio en Minería y Canteras	348	582	643

Fuente: Autora, en base a datos del Banco central de Nicaragua 2013.

Estas cifras referentes a salarios y empleos son utilizadas por el estado y las compañías para demostrar los beneficios económicos para las comunidades locales. Se puede inferir que los salarios más altos son utilizados como estrategia de negociación para promover la industria. Sin embargo, como observan Weber-Fahre et al. (2001) del Banco Mundial, el empleo en la industria minera es temporal, mientras que los impactos sociales son a largo plazo, especialmente en los casos donde la actividad minera altera la composición social y económica de la sociedad local (como se discutirá en el capítulo 4).

Impacto productivo: Evaluación de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y el PIB

La contribución de la industria minera al desarrollo económico puede ser medida en base a su integración en la economía nacional. En 2014, Luis Manuel Padilla, investigador del Banco Central de Nicaragua, dirigió un estudio con el título "Estimación de Impactos Multiplicadores en la Economía Nicaragüense: Un Enfoque Insumo Producto," en el que se categorizó a los diferentes sectores de la economía nicaragüense conforme a sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante (efectos multiplicadores en otras partes de la economía). Esto significa que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad de inducir "efectos de derrame" positivos al resto de la economía (Hirschman 1958). Según el nivel de los diferentes indicadores de encadenamiento, todos los sectores de una economía pueden ser

agrupados en cuatro categorías: clave, promotor, estratégico e independiente¹⁶ (Padilla 2014).

Como mencionamos en el marco conceptual, el concepto de encadenamientos hacia atrás describe el grado en que el sector minero adquiere sus productos e insumos desde otros sectores económicos locales en Nicaragua. Los encadenamientos hacia adelante describen el grado en que los productos de la industria minera sirven como bienes, productos o insumos a otras industrias de la economía local.

Existen dos tipos de minería en Nicaragua: la metálica y la no-metálica. La minería metálica extrae oro y plata mientras que la minería no-metálica incluye extracción de arena, cemento, piedras, gypsum, piedra pómez, así como la producción de sal y carbonato de calcio. La minería no-metálica está orientada al mercado interno y la minería metálica está enteramente orientada hacia el mercado internacional.

Para su investigación, Luis Manuel Padilla creó una matriz utilizando datos de 2008, con una aproximación de todos los insumos y productos *nacionales* por cada sector económico, para poder categorizarlos. Los resultados del estudio para el sector minero indican que el efecto multiplicador de los encadenamientos hacia atrás es de 1.1147, lo que significa que por cada 1 Córdoba de aumento en los productos finales de minería, la economía nacional aumenta su producción por 1.1147 Córdobas.

En orden decreciente de 1 a 39—1 siendo el sector económico con la mayor cantidad de encadenamientos hacia atrás y 39 el sector con la menor cantidad—el sector minero se ubica en posición 34 (Padilla 2014). El estudio demuestra que la industria minera adquiere productos desde tres sectores económicos nacionales—derivados de petróleo, servicios de negocios para la industria minera, maquinaria y equipo de transporte—creando encadenamientos hacia atrás con estos sectores. En teoría, esto significa que cuando la industria minera experimenta un crecimiento, estos sectores también crecen (entrevista con Luis Padilla, 3 de septiembre de 2014). Además de estos tres sectores, los hallazgos de Padilla indican que el sector de minería metálica tiene poca demanda por otros productos y servicios del mercado interno.

Asimismo, los efectos multiplicadores de los encadenamientos hacia adelante del sector minero nicaragüense son de 1.1692. Respecto a los encadenamientos hacia adelante, el estudio ubica al sector minero en la posición 26 de 39, nuevamente en orden decreciente de impacto (Padilla 2014). La mayoría de los encadenamientos hacia adelante surgen del sector minero no-metálico, que genera materiales de insumo para otros sectores de la economía, como la construcción y el sector manufacturero (entrevista con Luis Manuel Padilla, 3 de septiembre de 2014).¹⁷

¹⁶ Si los valores tanto de los encadenamientos de un sector hacia atrás como hacia adelante se encuentran todos por encima del promedio correspondiente (mayores a 1), entonces el sector se define como sector clave. Si solamente los encadenamientos de un sector hacia atrás son mayores que el promedio (solamente el valor de los encadenamientos hacia atrás es mayor a 1), entonces el sector es definido como un sector con fuerte encadenamiento hacia atrás, o sector promotor. Igualmente, si solamente los encadenamientos de un sector hacia adelante son mayores al promedio, el sector es definido como sector de fuerte encadenamiento hacia adelante, o sector estratégico. El cuarto grupo se refiere a los que tienen categorías débiles de encadenamiento, donde un sector tiene tanto encadenamientos hacia atrás como hacia adelante con valores menores al promedio. Estos sectores se llaman sectores independientes (Banco Central de Nicaragua 2013).

¹⁷ Estos hallazgos son parte del estudio "Estimación de Impactos Multiplicadores en la Economía Nicaragüense: Un Enfoque Insumo Producto" publicado por el Banco Central de Nicaragua en 2014. Sin embargo, estos hallazgos específicos sobre la industria minera no fueron incluidos en la publicación; Luis Manuel Padilla los brindó durante una entrevista para el presente estudio.

En base a los resultados, el estudio categoriza al sector minero en Nicaragua como un *sector independiente*, lo que significa que sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante están por debajo del promedio (entrevista con Luis Manuel Padilla, 3 de septiembre de 2014).

En la siguiente Tabla 6, presentamos las cifras que indican la contribución de la industria minera a la economía nacional en términos del PIB.

Tabla 6. Contribución de Minería y Canteras al PIB (en billones de USD) (varios años)			
Concepto	2007	2012	2013
Producto Interno Bruto (PIB)	7.46	10.6	11.26
Minería y Canteras	0.069	0.324	0.316
En % del PIB	0.9	3.0	2.8

Fuente: Banco Central de Nicaragua 2013.

Estos hallazgos son importantes porque ubican a la industria minera en el contexto más amplio de la economía nacional. Datos de series temporales por períodos más largos aún tienen que brindar evidencia del crecimiento a largo plazo del sector y su contribución al PIB, pero los 3 años arriba reportados ya ilustran una creciente contribución del sector a la economía nacional, aunque todavía en un nivel relativamente bajo—menos de 5 por ciento del PIB. En este aspecto, Nicaragua aún puede considerarse una economía que no depende de la extracción de minerales.

En el próximo capítulo, analizaremos el balance entre los beneficios económicos de la minería, centrándonos en los aspectos sociales (procesos) de la movilización de recursos a partir de la industria minera a través del estudio de caso de Rancho Grande.

Aspectos sociales de la movilización de recursos desde la minería: el estudio de caso de Rancho Grande

Este capítulo sobre Rancho Grande analiza cómo los *aspectos políticos y sociales* evolucionan a nivel local, en la forma de otorgamiento de las concesiones mineras y los permisos de minería. En particular, este estudio de caso nos ayudará a entender cómo el proceso de extracción de ingresos fiscales desde la minería está relacionado a procesos de movilización social, resistencia y negociación, impactando en relaciones claves. Los tipos de relaciones que serán examinadas están descritos en nuestro marco conceptual:

- Relaciones estado-sociedad: el tema clave aquí es si la movilización ciudadana alrededor de la minería redefine las relaciones entre el estado y los ciudadanos/as, motivando a los gobiernos a optar por estilos más consensuados para la definición e implementación de sus políticas. En este sentido, nos preguntamos, ¿hasta qué grado la resistencia y movilización social alrededor de la minería conduce a una redefinición de las relaciones entre el estado y los ciudadanos/as en Nicaragua?
- Relaciones estado-inversionistas: ¿Cómo afecta el escenario nacional entorno a la minería en las relaciones entre el estado y los inversionistas?

Respecto a la selección del estudio de caso, consideramos que Rancho Grande es interesante porque en esta comunidad ha habido una fuerte resistencia y movilización social alrededor de la minería. Desde el año 2003, la población local, compuesta en su mayoría por pequeños productores se ha organizado en contra de la minería. Por otro

lado, la compañía minera ha tratado de ganarse los corazones y las mentes de la comunidad local mientras se preparaba para la aprobación estatal de la fase de extracción.

Rancho Grande está ubicado en el norte de Nicaragua en el Departamento de Matagalpa. Su población asciende a aproximadamente 49,730 habitantes, distribuidos en 49 comunidades, el 90 por ciento de ellas rurales. En 2004, el gobierno de Nicaragua otorgó una concesión minera a la compañía canadiense MINESA; sin embargo, lo hizo sin la participación efectiva y el apoyo de la comunidad. En 2010, la empresa transnacional B2Gold compró esta concesión minera e inició el proyecto de exploración, llamado “El Pavón”, actualmente en implementación.

Resistencia y procesos de negociación

Rancho Grande ejemplifica los tipos de tensiones que surgen cuando los proyectos mineros son introducidos por el estado en lugares donde la agricultura es la principal actividad económica, sin el apoyo de la comunidad. Los proyectos mineros entran en conflicto con valores comunitarios sobre el manejo ambiental, la sostenibilidad y la autosuficiencia alimentaria.

La coalición a nivel local contra la minería en Rancho Grande es única en el país. Esta ha llevado a la convergencia de una amplia gama de actores con intereses aparentemente encontrados alrededor de una agenda común. Se están haciendo esfuerzos para reivindicar la importancia de colocar el medio ambiente—recursos hídricos, suelos, bosques, biodiversidad—en el centro de las decisiones sobre el futuro de Rancho Grande. Este capítulo presenta la diversidad de actores y temas relevantes en el proceso de movilización social, resistencia, y negociación a nivel local.

La economía de Rancho Grande se ha basado en la producción agrícola a pequeña escala—principalmente café, cacao, maíz, frijoles, arroz, vegetales y miel. Por los últimos 12 años, una organización no-gubernamental nicaragüense, la Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal (ADDAC) ha trabajado en la promoción de prácticas agrícolas sostenibles claves para la reducción de la pobreza, enfocándose en la generación de nuevas fuentes de ingresos a través de la diversificación de cultivos. Ha promocionado también prácticas agrícolas sostenibles por medio de sistemas de agroforestería y silvopastoriles.¹⁸

Esta estrategia de autosostenibilidad incentiva a las comunidades a ser administradores conscientes y efectivos de sus economías y medio ambiente. Además, los conocimientos agrícolas y las técnicas de cultivo pueden ser trasladados de generación en generación, garantizando así la sostenibilidad a largo plazo de esta estrategia. Como expresa Felicia Lanuza de ADDAC, “...la gente se convierte en agentes de su propia estrategia de desarrollo” (entrevista con Felicia Lanuza, 26 de septiembre de 2014).

Los miembros de la comunidad temen que si este modelo es interrumpido y la minería predomina, Rancho Grande se podría convertir en otro ejemplo de explotación natural y desarrollo dependiente. Las entrevistas a profundidad realizadas para el presente estudio revelan que las personas de Rancho Grande no quieren que la economía local sea determinada por fuerzas y políticas económicas externas. La minería es vista como una

¹⁸ Los sistemas agroforestales promueven una economía agrícola que habilita a las familias a ser auto-sostenibles, produciendo lo que necesitan para su subsistencia, junto con cultivos comercializables (como el cacao y café). La agroforestería integra árboles y arbustos en sus sistemas de cultivos. Este tipo de economía puede ayudar a las comunidades a alcanzar la seguridad alimentaria, generar ingresos y proteger el medio ambiente natural. Los sistemas silvopastoriles combinan la forestería y el pasto de ganado en una forma mutuamente beneficiosa que previene la deforestación.

amenaza a sus medios de vida porque compite por los recursos de tierra y agua, con costos ambientales particularmente altos. Como afirma Felicia Lanuza de ADDAC:

Nosotros estamos preocupados por lo que queda a las comunidades después del cierre de estos megaproyectos mineros. Si nosotros queremos de verdad ayudar a estas comunidades, ¿por qué no buscamos alternativas ambientalmente viables? Nuestro trabajo como organización ha sido informar a las comunidades locales sobre las consecuencias ambientales de la minería porque creemos que solamente las personas informadas pueden tomar buenas decisiones (entrevista con Felicia Lanuza, 26 de septiembre de 2014).

Los temores a nivel local ante una expansión de las actividades mineras están vinculados a la percepción de que el gobierno promovería los intereses de la compañía minera en detrimento de los intereses de la comunidad. En el caso de Rancho Grande, los eventos en efecto indican que los intereses de las compañías han pesado más en el estado que los de la comunidad: las concesiones mineras fueron otorgadas sin participación pública. Asimismo, ha habido una militarización creciente del área a fin de proteger la propiedad de la compañía minera, y el Ministerio de Energía y Minas ha hecho declaraciones públicas que revelan un sentido de obligación en torno a proteger los intereses de la compañía minera. Esto se discutirá más adelante en el capítulo sobre cambios en las relaciones claves.

El debate sobre la minería en Rancho Grande ha proporcionado una oportunidad para crear un terreno común entre diferentes sectores, comunidades y grupos religiosos, porque inadvertidamente ha resaltado los intereses ambientales que éstos comparten. La amenaza de convertirse en un municipio minero ha impulsado la emergencia de una coalición activista liderada por la Iglesia Católica y un grupo llamado Guardianes de Yaoska.¹⁹

Como explica Pablo Espinoza, pastor en Rancho Grande, en el año 2003, cuando el gobierno otorgó la primera concesión minera, Teodoro Custer, entonces pastor de la Iglesia Católica en Rancho Grande, fue el primero en alertar a las comunidades y al gobierno local sobre los impactos ambientales que la minería podría causar en Rancho Grande. Desde entonces, ha habido cuatro pastores diferentes en Rancho Grande, y todos han continuado con la concientización sobre los impactos que la minería podría traer a la comunidad (entrevista con Pablo Espinoza, 27 de agosto de 2014).

El grupo Guardianes de Yaoska es un comité de siete miembros que funciona como ala organizadora de la coalición local contra la minería. Cada comunidad tiene una directiva local integrada por líderes de la Iglesia Católica. Por medio de esta estructura de base, Guardianes de Yaoska ha movilizado miles de personas contra la minería en Rancho Grande. Esta organización de base busca contrarrestar la relación estrecha del estado con la compañía minera, mostrando una amplia oposición a la minería (entrevista con el representante de Guardianes de Yaoska, 23 de septiembre de 2014). En las palabras de un representante de Guardianes de Yaoska:

Estamos viviendo una situación muy complicada. Esta es una lucha de poder. La minería está siendo impuesta por el estado contra nuestra voluntad (entrevista con un representante de Guardianes de Yaoska, 23 de septiembre de 2014).

Las entrevistas sugieren que los Guardianes de Yaoska están presionando por la sobrevivencia de la diversificación agrícola y la sostenibilidad ambiental en Rancho

¹⁹ Yaoska es el nombre de un río en Rancho Grande.

Grande dado que están preocupados por la adaptación de la región al cambio climático, la protección de sus recursos hídricos, la salud de sus suelos y la conservación de sus bosques. El grupo lo explica así:

Nos sentimos felices con nuestro municipio. Producimos todo lo que necesitamos. Somos ricos en producción agrícola y tenemos abundante agua. Con la minería tendremos pan para hoy y hambre mañana. No necesitamos la minería porque tenemos cacao, café, ganado, granos básicos, frutas. Tenemos todo lo que necesitamos. También tenemos a nuestros ríos preciosos (entrevista con un representante de Guardianes de Yaoska, 23 de septiembre de 2014).

Rancho Grande es un municipio muy productivo. Tenemos montañas, agua de alta calidad y buenos suelos. No necesitamos compañías mineras para que nos den migajas y nos quiten nuestras riquezas y dejen atrás un medio ambiente destruido (entrevista con un representante de Guardianes de Yaoska, 23 de septiembre de 2014).

Por otro lado, las relaciones entre la empresa y la comunidad son manejadas a través de un programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). B2Gold ha presentado a la compañía como socialmente responsable y a la minería como ambientalmente sostenible. Esto fortalece su poder de negociación con la comunidad y el estado.

Como explica Pablo Venturo, Presidente de B2Gold en Nicaragua, la compañía tiene 22 empleados/as en Nicaragua que trabajan en un programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Cuando entran a un nuevo proyecto minero, lo primero que hace la compañía es enviar a su personal entrenado como parte de su programa RSE para hablar con la comunidad sobre los beneficios de la minería (entrevista con Pablo Venturo, 3 de octubre de 2014). Cuando preguntamos cómo la compañía maneja las tensiones sociales a nivel comunitario cuando hay oposición local a la minería, el Presidente de B2Gold afirmó: "No tenemos miedo de los conflictos con la comunidad. Hemos desarrollado la capacidad de manejar los conflictos y transformar la situación" (entrevista con Pablo Venturo, 3 de octubre de 2014).

De acuerdo con Thomas Lee, Gerente de Relaciones Públicas y Comunicaciones de B2Gold, la compañía gastó un total de US\$ 5,707,086 en su programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en 2013, y US\$ 5,233,059 in 2014 (Thomas Lee, email a la autora, 20 de octubre de 2014). Como expresó Pedro Francisco López, jefe del vivero de B2Gold, en el caso de Rancho Grande B2Gold ha construido un vivero para la comunidad con más de 36,000 plantas (plantas de cacao, plantas frutales y forestales, entre otras) para utilizarlas en la reforestación de áreas afectadas por la fase de la exploración minera (entrevista con Pedro Francisco López, 27 de agosto de 2014).

Según Carlos Javier Escorcía, líder comunitario en Rancho Grande, la compañía tiene además un fondo de crédito revolvante en 12 comunidades. La compañía también ha invertido en la promoción de pequeñas empresas y ha pintado la escuela local (entrevista con Carlos Javier Escorcía, 27 de agosto de 2014). Sin embargo, como explicó el pastor local, la empresa también ha ofrecido recursos considerados como "soborno" a miembros de la comunidad a cambio de apoyo (entrevista con Pablo Espinoza, 27 de agosto de 2014).

Como mencionamos en el capítulo 3 (ver nota al pie 8), todas las compañías pueden aprovechar los beneficios que la Ley de Concertación Tributaria concede al sector forestal a través de la Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector

Forestal (462). Ésta determina que las compañías de cualquier línea de negocio que invierten en plantaciones forestales pueden deducir como gasto el 50 por ciento del monto invertido para efectos del Impuesto sobre la Renta.

Como explica Julio Francisco Báez Cortés, los programas de Responsabilidad Social Empresarial del sector minero de Nicaragua relacionados a las actividades forestales son más una respuesta a incentivos fiscales que un resultado de negociaciones sociales con las poblaciones mineras (entrevista con Julio Francisco Báez Cortés, 17 de septiembre de 2014). Además, se puede argumentar que los actuales programas de RSE están siendo utilizados por la compañía para ganar una batalla ideológica sobre la minería y conquistar –“mentes y corazones”- entre la población local mientras la compañía se prepara para la aprobación del estado de la fase de extracción.

Los procesos de negociación y resistencia arriba mencionados están vinculados a los cambios en las relaciones clave, que serán explorados en el capítulo siguiente.

Cambios en relaciones clave

Los cambios en las relaciones claves están conduciendo a conflictos sociales en Rancho Grande como resultado de: a) irregularidades respecto a los procesos de participación para consultar a los/las comunitarios/as sobre el otorgamiento de permisos de minería, y b) relaciones cercanas entre el estado y la compañía minera, lo que a su vez crea una tensión entre la comunidad y el estado. Los tipos de relaciones que se examinarán a continuación ya han sido mencionados en nuestro marco conceptual:

- Relaciones estado-sociedad
- Relaciones estado-inversionistas

Como explica Alfredo Zamora, ex-alcalde de Rancho Grande, la concesión minera de Rancho Grande fue otorgada en 2004 sin participación de la sociedad civil local. Este procedimiento fue irregular, ya que la ley establece que el estado debe solicitar y tomar en cuenta las opiniones de los gobiernos locales antes de aprobar contratos para la explotación de los recursos naturales.²⁰

El alcalde en aquella época no realizó una consulta pública, argumentando que era un año electoral. En 2005, cuando Alfredo Zamora fue elegido alcalde, uno de sus primeros actos fue un intento de revocación del permiso de exploración minera. Sin embargo, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), responsable del otorgamiento de estos permisos, aplicó una cláusula de silencio administrativo,²¹ ratificando el permiso de minería. Esto causó una disputa entre el municipio de Rancho Grande y el estado (entrevista con Alfredo Zamora, 27 de agosto de 2014).

La falta de participación efectiva de los actores sociales ha sido exacerbada por una pugna de poder entre partidos políticos en el Concejo Municipal de Rancho Grande. La ley²² establece que las concesiones mineras requieren de una aprobación de los Concejos Municipales. Sin embargo, como expresó Zamora, desde las elecciones municipales a finales del 2011, el Concejo Municipal no ha sido convocado a sesionar; y 12 miembros del Partido Liberal—todos opositores a la minería en Rancho Grande—

²⁰ Ley Especial de Exploración y Explotación Minera (Ley 387) Capítulo IV. Concesiones Mineras, Artículos 36-38.

²¹ El silencio administrativo aplica cuando la municipalidad no se expresa ni a favor ni en contra de un permiso dado en un plazo establecido por la ley.

²² Ley Especial de Exploración y Explotación Minera (Ley 387) Capítulo IV. Artículos 36-38.

han renunciado a sus puestos como concejales municipales en protesta a las irregularidades (entrevista con Alfredo Zamora, 27 de agosto de 2014).

A los procedimientos irregulares se suma una militarización creciente del área para proteger el campamento minero, creando tensiones entre la comunidad y el estado. La colusión entre el estado y la compañía fue confirmada por un oficial de policía en Rancho Grande, quien afirmó en una entrevista que las Fuerzas Especiales de la Policía de Matagalpa estaban cuidando la propiedad privada de la compañía minera en Rancho Grande (oficial de policía, entrevista, 27 de agosto de 2014).

De acuerdo a Alfredo Zamora, el estado intervino la movilización social en varias ocasiones cuando la comunidad trataba de protestar contra la minería. Por ejemplo, en agosto de 2014 fuerzas policiales y militares detuvieron a miembros de la comunidad que viajaban a la capital para una manifestación pacífica durante el Primer Congreso de Minería (entrevista con Alfredo Zamora, 27 de agosto de 2014).

Afirmaciones hechas por el Viceministro del Ministerio de Energía y Minas sugieren que el estado percibe como obligación la protección de los intereses de la compañía, aún en medio de una amplia oposición local. Por ejemplo, en una reunión local en agosto de 2014 en Rancho Grande, éste afirmó que:

Ninguna compañía vendrá al país a invertir mucho dinero, más de 10 ó 15 millones de dólares, si en un proyecto de exploración minera de pronto se encuentran con que no tienen derecho a la extracción. Así que en cierto sentido, tenemos que asegurar que si encuentran oro, podrán extraerlo para recuperar su inversión en el país. Necesitamos asegurar su inversión (Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, conferencia sobre minería, 30 de septiembre de 2014).

En respuesta a esto, los Guardianes de Yaoska recolectaron 7,000 firmas contra la minería, las cuales presentaron ante la Presidencia en Managua y la Alcaldía de Rancho Grande sin recibir respuesta alguna hasta la fecha de escritura de este estudio. Desde entonces, Rancho Grande es testigo de una batalla por la recolección de firmas a favor o en contra de la compañía minera. Como explican los Guardianes de Yaoska, miembros de la comunidad han expresado su preocupación de que el estado esté organizando eventos no relacionados a la minería para recolectar firmas y luego utilizarlas en apoyo al proyecto minero sin el consentimiento de los participantes (entrevista de un representante de los Guardianes de Yaoska, 3 de septiembre de 2014):

El estado y la compañía minera están obteniendo firmas a través de la manipulación. Ellos usan cada evento, hasta las inscripciones escolares, para obtener firmas de las personas y su número de cédula y luego dicen que estas personas están a favor de la minería en Rancho Grande (entrevista con un representante de Guardianes de Yaoska, 23 de septiembre de 2014).

Las relaciones estado-inversionistas están también definidas por la capacidad del estado para monitorear la industria minera de manera efectiva. B2Gold ha estado promocionando que la minería puede ser ambientalmente responsable con la ayuda de innovaciones tecnológicas. Pablo Ventura, Presidente de B2Gold, en relación a esto, declaró:

Tenemos impactos ambientales que pueden ser controlados. Antes de entrar al proyecto, diagnosticamos todos los impactos ambientales, los medimos, los cuantificamos y desarrollamos un plan de mitigación y compensación (entrevista con Pablo Ventura, 3 de octubre de 2014).

Una de las mayores preocupaciones de la comunidad es la contaminación de los recursos hídricos.²³ Según Pablo Ventura, Presidente de B2Gold en Nicaragua,

Llevamos nuestras muestras a laboratorios fuera del país que pueden hacer la prueba o ensayo ABA (Acid Base Accounting).²⁴ En todos nuestros campamentos, tenemos bajos niveles de minerales sulfúricos generadores de ácidos. Todos nuestros registros indican que nos encontramos debajo de los límites permitidos (Entrevista con Pablo Ventura, 3 de octubre de 2014).

Uno de los problemas que yo veo en Nicaragua es que la gente da sus opiniones sobre la minería sin tener conocimientos. Nosotros trabajamos con laboratorios certificados que no existen en Nicaragua. Cuando hablamos, lo hacemos con fundamento (Entrevista con Pablo Ventura, 3 de octubre de 2014).

Esto genera una serie de preguntas respecto a la capacidad de las instituciones públicas nicaragüenses para comprobar la información brindada por las compañías mineras o hacer sus propias pruebas para prevenir que las compañías mineras se auto-regulen y auto-monitoreen. Nicaragua no tiene entre sus entidades reguladoras una pericia técnica que equipare la pericia traída por las compañías, lo que se ve reflejado en la relación entre el estado y los inversionistas, ya que la capacidad del estado para monitorear la industria minera es efectivamente limitada.

Eso, a su vez, crea desequilibrios de poder en las relaciones entre el estado y los inversionistas, lo que debilita y tensiona las relaciones entre el estado y sus ciudadanos y ciudadanas. También aumenta los riesgos ambientales y sociales relacionados a la minería. Los riesgos de la minería en Nicaragua—un país con poca experiencia en el control y manejo de los riesgos de esta industria altamente invasiva a nivel ambiental—necesitan ser considerados de manera efectiva y a profundidad cuando se sopesan los potenciales beneficios económicos de la minería.

En resumen, este capítulo ha resaltado cómo la movilización de recursos a partir del sector minero si bien ha generado ciertos efectos positivos en relación al empleo, salarios y puntuales encadenamientos hacia atrás, este sector ha impactado negativamente en las relaciones sociales, específicamente las relaciones estado-sociedad en comunidades potencialmente mineras, donde los medios de vida dependen de los recursos naturales como la agricultura, los bosques y el agua.

La implementación exitosa de un proyecto minero en la comunidad de Rancho Grande ha requerido un enfoque de arriba hacia abajo y ha negado a muchos grupos sociales la voz y participación efectiva en la toma de decisiones. Esto fue evidenciado por la falta de participación de la sociedad civil cuando el permiso de minería fue otorgado en 2004. Las relaciones estado-sociedad también han sufrido tensiones como resultado de la estrecha relación entre el estado y la compañía minera. Esta relación se evidencia: 1) la militarización del área a fin de proteger el campamento de la mina; 2) las intervenciones policiales y militares en ocasiones cuando la comunidad ha tratado de protestar contra la minería; y 3) la recolección irregular de firmas en eventos no

²³ Esto ocurre por ejemplo por medio del drenaje ácido de roca (DAR) y la lixiviación. El DAR ocurre cuando materiales que potencialmente generan ácidos (como minerales sulfuros encontrados en rocas) son expuestos al aire y al agua; la reacción química resultante produce ácido sulfúrico, que luego puede infiltrar en la superficie o aguas subterráneas y deteriorar la calidad del agua.

²⁴ Una de las pruebas preliminares más importantes que las compañías mineras hacen para diagnosticar el potencial de ácido es el Balance Ácido-Base (ABA). En un laboratorio, se miden los volúmenes de materiales generadores de ácidos en muestras traídas desde áreas clave del sitio minero.

relacionados a la minería en apoyo al proyecto minero sin consentimiento de las personas en cuestión en la comunidad.

Conclusiones

Este estudio ha examinado cómo la movilización de recursos a partir de la industria minera impacta en el desarrollo social en Nicaragua, entendido de manera general como desarrollo económico, social y democrático, así como el respeto y la protección del medio ambiente natural. El estudio analizó las dimensiones económicas y sociales de la movilización de recursos desde la industria minera, así como los *aspectos económicos* referentes al monto de recursos que el estado está movilizandando desde la industria minera en términos de empleos y salarios, producto interno bruto, impuestos y recaudación fiscal, así como encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de la economía.

Asimismo, se examinaron los *aspectos políticos e institucionales* en base a dos temas globales: a) procesos de movilización social, resistencia y negociación alrededor de la minería y b) cómo el proceso de obtención de ingresos de la minería cambia o impacta en las relaciones claves. Los aspectos políticos e institucionales fueron analizados en base a un estudio de caso del municipio de Rancho Grande en el norte de Nicaragua, donde el avance de la minería está generando conflictos sociales.

La tesis principal del presente estudio ha sido que los *aspectos políticos e institucionales* debilitan la capacidad del estado de movilizar recursos para el desarrollo social a partir de la industria minera. Los resultados del estudio indican que la industria minera en Nicaragua brinda algunos beneficios para el desarrollo económico del país. Sin embargo, estos beneficios son limitados si se analizan en el marco de los *impactos sociales y ambientales* a raíz de la minería, y particularmente en lo que respecta a la participación inclusiva y efectiva de la sociedad civil a nivel local en el contexto de Rancho Grande y otras comunidades en el país.

Los hallazgos sugieren que la distribución del poder entre los actores está impidiendo una transformación sustancial en la movilización de recursos, reflejada en el régimen fiscal actual, tanto en términos de quiénes han participado en el proceso de negociación, como en los resultados de dichas negociaciones. El sector privado, y el COSEP en particular, tiene una influencia desproporcionalmente mayor a la de la ciudadanía cuando se trata de definir la política fiscal.

Por medio de la influencia que ejercen estos actores sobre el estado, el sector privado nicaragüense ha sido capaz de crear para sí mismo incentivos fiscales en el nombre de una mayor atracción de inversiones extranjeras para el país. Actualmente, no existen grupos ciudadanos con fuerza suficiente para presionar al estado en función de aumentar los niveles de impuestos que pagan las compañías mineras. Esto se evidencia en el hecho de que a pesar del auge en los precios de los productos de la minería, el régimen fiscal no ha cambiado desde su establecimiento en 2001.

A su vez, la liberalización del comercio en Nicaragua y las políticas de atracción de inversiones han implicado que las compañías mineras no pagan impuestos. Por ejemplo, la Ley de Concertación Tributaria establece que las compañías pagan 0 por ciento de Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las exportaciones de productos o servicios nacionales. Adicionalmente, las exportaciones de productos mineros son gravadas con 0 por ciento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

Además, la **Ley de Admisión Temporal** (Ley 382) permite la entrada de bienes en el territorio nacional y la adquisición local de bienes o materias primas libres de aranceles e impuestos, siempre y cuando los bienes sean luego re-exportados. Esto ha obligado al gobierno a depender principalmente del impuesto al consumo para financiar gastos y bienes públicos, lo que afecta a una gran parte de la población. Los ingresos que el estado obtiene de la industria minera provienen de los Derechos de Superficie (impuesto por uso del suelo) y de las regalías por Derechos de Extracción, así como de las multas por infracciones de Derechos de Superficie y Derechos de Extracción. Las compañías también son sujetas a impuestos no relacionados al comercio, incluyendo el 30 por ciento de Impuesto sobre la Renta empresarial. Sin embargo, existe un alto número de vacíos legales en las leyes tributarias, que permiten que las corporaciones ahorren dinero que debería ser captado por el sistema fiscal nacional.

A nivel local, los *aspectos políticos e institucionales* son reflejados en la forma cómo las concesiones mineras y los permisos de minería son otorgados sin participación de la comunidad local. La implementación exitosa de proyectos mineros en las comunidades se ha realizado desde un enfoque de arriba hacia abajo, negando la voz de la sociedad civil local en la toma de decisiones. Esto ha impactado negativamente en las relaciones sociales, específicamente en las relaciones estado-sociedad. Estos cambios en las relaciones claves están creando conflictos sociales alrededor de la actividad minera en el país, como queda evidenciado en el estudio de caso de Rancho Grande. Hasta ahora, la movilización ciudadana contra los proyectos mineros a nivel local no ha motivado al gobierno a optar por un estilo más consensuado en el diseño e implementación de políticas, o a evitar el uso de la coerción como instrumento de política estatal en relación a la minería.

Mientras los beneficios económicos de la minería pueden ser cuantificados, no es posible hacer lo mismo con los costos sociales y medioambientales. Por ello, no se puede hacer en este momento un diagnóstico directo del impacto general del sector minero en el desarrollo nacional. Como argumentan Zarsky y Stanley (2013), mientras los beneficios económicos de la minería pueden ser medidos y distribuidos entre las compañías, gobiernos locales y el estado, los costos medioambientales y sociales son cargados casi en su totalidad a las comunidades locales.

El estudio indica que existen relaciones de poder desigual entre las comunidades y los inversionistas mineros en Nicaragua que socavan y debilitan el equilibrio político necesario para una negociación efectiva entre el estado y la ciudadanía. La desigualdad de poder en las relaciones entre las comunidades y los inversionistas mineros es incrementada por los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que fortalecen el poder de negociación de las compañías ante el estado y frente a las comunidades.

El presente estudio brinda cuatro principales recomendaciones políticas:

1. El régimen fiscal del gobierno debería ser reestructurado con el fin de nutrirse de los sectores más fuertes de la economía²⁵ con el fin de eliminar los vacíos legales y las exoneraciones desiguales que actualmente reducen el monto de dinero que el estado recauda a través del Impuesto sobre la Renta empresarial, entre otros. Esto requeriría a su vez un fortalecimiento del poder negociador de los actores sociales. Es

²⁵ Los sectores económicos exportadores más fuertes son: carne, minería, café, azúcar, productos lácteos, maní y frijoles (Ministerio de Energía y Minas de Nicaragua 2014).

necesaria la formación de fuertes coaliciones, como los Guardianes de Yaoska, para crear espacios para la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de diseño de la política fiscal.

2. Todo el país podría beneficiarse si las instituciones estatales correspondientes se centraran más en desarrollar un mejor clima de negocios para aumentar su competitividad a través de mejores reglamentos y procedimientos, el acceso amplio a la información, y el respeto por el estado de derecho. Como mencionamos anteriormente, las compañías valoran la estabilidad y coherencia en las políticas de un estado más que los incentivos fiscales. Esto podría servir para la generación de mayores y mejores ingresos en el país. A su vez, las políticas públicas deberían ser dirigidas hacia el fomento y la práctica de una actitud de manejo responsable tanto del bienestar social como de los recursos naturales.
3. El gobierno debería brindar y facilitar espacios de participación más equitativos para actores sociales y económicos, así como un proceso de consulta minuciosa con los miembros de las comunidades sobre el otorgamiento de permisos de minería. Un fuerte trabajo de organización comunitaria, la construcción de coaliciones y el intercambio de información entre las y los líderes comunitarios son a su vez mecanismos necesarios para presionar al gobierno en cuanto a la representatividad e inclusión efectos en sus procesos de toma de decisión y consulta.
4. Por último, es imperativo que Nicaragua desarrolle una infraestructura y una capacidad institucional sólida para promover un fuerte monitoreo estatal de la industria minera. La omisión de estos pasos podría resultar en un daño sustancial al medio ambiente y al bienestar de las y los nicaragüenses.

Referencias

- Banco Central de Nicaragua. 2013. Informe Anual 2013. *Banco Central de Nicaragua*. http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/informe_anual_2013.pdf, accesado el 25 de septiembre de 2014.
- The Economist. 2010. “Reviving Coldeco.” *The Economist*. <http://www.economist.com/node/17311933>, accesado el 26 de septiembre de 2014.
- Envío. 1986. *Ya no somos una república banana*. <http://www.envio.org.ni/articulo/2480>, accesado el 18 de septiembre de 2014.
- Ernst & Young. 2014. *Manual de Inversión del Sector Minero de Perú 2014/2015*. Ernst & Young. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/\\$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf), accesado el 10 de septiembre de 2014.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Heidrich, Pablo. 2013. *Tax Regimes on Mining in Latin America*. The North-South Institute (NSI). <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12958.pdf>, accesado el 21 de septiembre de 2014.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales). 2012. *La Política Fiscal en Centroamérica en Tiempos de Crisis*. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Documento_completo.pdf, accesado el 18 de enero de 2015.
- International Budget Partnership. 2012. *Open Budget Survey 2012*. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>, accesado el 4 de octubre de 2014.
- Investment Climate Advisory Services. 2010. *Investing Across Borders 2010: Indicators of Foreign Direct Investment Regulations in 87 Economies*. World Bank. <http://iab.worldbank.org/~media/FPDKM/IAB/Documents/IAB-report.pdf>, accesado el 30 de septiembre de 2014.
- Luis Padilla. 2014. “Estimación de Impactos Multiplicadores en la Economía Nicaragüense: Un Enfoque Insumo Producto.” *Revista de Economía y Finanzas*, Vol. 1, pp. 77-106.
- Molina, Roberto. 2015. *The Political Economy of Tax Reforms and the Implications for Social Development in Nicaragua*. UNRISD Working Paper, Geneva: UNRISD.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2007. *Informe de la Ejecución Presupuestaria 2007*. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2007/INFORME_-20EJECUCION_PRESUPUESTARIA_2007.pdf/view, accesado el 10 de octubre de 2014.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2012. *Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2012*. <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2012/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202012.pdf/view>, accesado el 10 de octubre de 2014.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2013. *Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2013*.

- <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2013/INFORME%20DE%20LIQUIDACION%20DEL%20PGR%202013.pdf/view>, accesado el 10 de octubre de 2014.
- Ministerio de Energías y Minas de Nicaragua. 2014. *Estadísticas de Minería Septiembre 2014*. <http://www.mem.gob.ni/media/file/MINAS/Estadisticas/2014/reumensept2014.pdf>, accesado el 9 de noviembre de 2014.
- El Nuevo Diario. 2015. *Agresiva inversión colombiana en Nicaragua*, <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/339984-agresiva-inversion-colombiana-nicaragua/>, consultada el 11 de agosto de 2015.
- Núñez Salmerón, Luis. 2014. “Estado Quebró al INSS.” *El Nuevo Diario*. <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/82033-quebro-a-inss>, accesado el 16 de octubre de 2014.
- Perara, Oshani. 2012. *Rethinking Investment Incentives. The International Institute for Sustainable Development*. http://www.iisd.org/sites/default/files/pdf/2014/rethinkinking_investment_incentives.pdf, accesado el 14 de agosto de 2014.
- PricewaterhouseCoopers, LLP. 2012. *Financial Reporting in the Mining Industry. International Financial Reporting Standards*. PricewaterhouseCoopers LLP. http://www.pwc.com/en_GX/gx/mining/publications/assets/pwc-financial-reporting-in-the-mining-industry-2012.pdf, accesado el 20 de julio de 2014.
- ProNicaragua. 2014. Nicaragua. *Crezcamos Juntos!* ProNicaragua. <http://www.congresointernacionaldemineria.com.ni/conferencias/12-agosto/Presentacion-General-de-Pais.pdf>, accessed en diciembre de 2014.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). 2015. What is CPR?. UNIDO, <http://www.unido.org/en/what-we-do/trade/csr/what-is-csr.html#pp1%5Bg1%5D/0/>, accesado el 10 de febrero de 2015.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2012a. *The Politics of Domestic Resource Mobilization*. Project Proposal. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.
- . 2012b. *The Politics of Domestic Resource Mobilization*. UNRISD Project Brief No. 1, July 2012. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.
- . 2011. *Social Development in an Uncertain World: UNRISD Research Agenda 2010-2014*. <http://www.unrisd.org/research-agenda>, accesado el 5 de diciembre de 2014.
- Weber-Fahre, Monika, John E. Strongman, Ramani Kunanayagam, Gary McMahon, and Christopher Sheldon. 2001. “Mining.” In *World Bank Policy Guidelines on Poverty Reduction*. http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4251_chap25.pdf, accesado el 28 de septiembre de 2014.
- Zarsky, L., and L. Stanley. 2013. “Can Extractive Industries Promote Sustainable Development? A Net Benefits Framework and a Case Study of the Marlin Mine in Guatemala.” *The Journal of Environment & Development* 22(2): 131-154.

Entrevistas

Pablo Espinoza, Pastor de Rancho Grande, 27 de agosto de 2014.

Alfredo Zamora, Concejal Liberal de Rancho Grande, 27 de agosto de 2014.

Carlos Javier Escorcía, Líder comunitario de Rancho Grande, 27 de agosto de 2014.

Pedro Francisco López Gurrutía, empleado de B2Gold Rancho Grande, 27 de agosto de 2014.

Mario Sánchez, Director, Investigación y Proyección Social de la Universidad Centroamericana, 28 de agosto de 2014.

Luis Padilla, Investigador, Dirección de Política Monetaria, Banco Central de Nicaragua, 3 de septiembre de 2014.

Julio Francisco Báez Cortés, Especialista en finanzas públicas y políticas fiscales, 9 de septiembre de 2014.

Denis Lanzas, Vicepresidente, Cámara Minera de Nicaragua (CAMINIC), 19 de septiembre de 2014.

Guardianes de Yaoska, Grupo estratégico en contra de la minería en Rancho Grande, 23 de septiembre de 2014.

Felicia Lanuza, Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal (ADDAC), 26 de septiembre de 2014.

Pablo Ventura, Presidente de B2Gold, 1ero de octubre de 2014.

Thomas Lee, Gerente de Relaciones Públicas y Comunicaciones, B2Gold, 1ero de octubre de 2014.