



INFORME DE EVALUACIÓN PARA LAS PARTES INTERESADAS

Referente a preocupaciones de la comunidad y de la sociedad civil relativas a actividades de Nicaragua Sugar Estates Limited (NSEL), Nicaragua

Diciembre de 2008

*Oficina del Asesor en Materia de Cumplimiento/Ombudsman
Corporación Financiera Internacional
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
www.cao-ombudsman.org*

ÍNDICE

Lista de siglas	ii
1. Introducción	1
2. Evaluación	4
3. Próximos pasos	9

LISTA DE SIGLAS

CAO	Oficina del Asesor en Materia de Cumplimiento/Ombudsman
IRC	Insuficiencia renal crónica
CFI	Corporación Financiera Internacional
ISA	Ingenio San Antonio
GIRH	Gestión integrada de los recursos hídricos
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
NSEL	Nicaragua Sugar Estates Limited

1. Introducción

La Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO, por sus siglas en inglés) es el mecanismo reparatorio independiente de que disponen la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del Grupo del Banco Mundial. Depende directamente al Presidente del Grupo del Banco Mundial, y su mandato consiste en ayudar a atender, en forma justa, objetiva y constructiva, reclamaciones de personas afectadas por proyectos y mejorar los resultados sociales y ambientales de los proyectos en que participan la CFI y el OMGI. En una primera etapa es la función de Ombudsman de la CAO la que atiende las reclamaciones.

El presente documento es una reseña de las opiniones recibidas por el equipo de la CAO, y para promover ideas y opciones adicionales incluye sugerencias sobre los próximos pasos que pueden dar las partes.

1.1. La reclamación

El 31 de marzo de 2008 la CAO recibió una reclamación formulada en nombre de comunidades de los Departamentos de León y Chinandega. En ella se plantean preocupaciones sobre impactos en materia de salud, medio ambiente y medios de vida de los miembros de esas comunidades, los cuales creen son causados por las actividades de Nicaragua Sugar Estates Limited (NSEL), cliente de la CFI..

El 18 de abril de 2008 se realizó una evaluación inicial para determinar la admisibilidad de la reclamación, y se notificó la confirmación a los reclamantes y al equipo de proyecto de la CFI para que notificaran a NSEL que la reclamación cumplía los tres criterios de admisibilidad a los que la CAO supedita la realización de una evaluación ulterior; a saber:

1. Que la reclamación se refiera a un proyecto en que participe la CFI o el OMGI, o en que estas instituciones estén estudiando la posibilidad de participar.
2. Que los problemas planteados en la reclamación se refieran al mandato de la CAO relativo a las repercusiones ambientales y sociales de las inversiones de la CFI o el OMGI.
3. Que el reclamante (o quienes el reclamante esté facultado para representar) pueda verse afectado si se producen las repercusiones sociales o ambientales planteadas en la reclamación.

En la reclamación se exponen, entre otras, las siguientes preocupaciones sobre problemas sociales y ambientales:

- Conexión entre actividades de NSEL e insuficiencia renal crónica (IRC);
- Preocupaciones referentes a los derechos de asociación y a la imposición de restricciones a la formación de un sindicato de trabajadores;
- Condiciones de trabajo, incluidas preocupaciones sobre trabajo infantil, manejo de sustancias químicas, problemas respiratorios y acceso a servicios de suministro de agua e higiene básica; y
- Efectos ambientales ex situ, incluidas escorrentías de plaguicidas a establecimientos rurales e impactos en las tierras del pueblo indígena Sutiaba, competencia por el

agua y contaminación del agua, y contaminación del aire y problemas respiratorios conexos debido a la quema de caña de azúcar.

Las preocupaciones de los reclamantes se basan en información recopilada proveniente de diferentes fuentes y diversos interesados; por ejemplo una investigación de campo sobre calidad del agua realizada en los Departamentos de León y Chinandega; órdenes administrativas dictadas por autoridades ambientales locales en que se intima a NSEL el cumplimiento de la legislación nacional, y denuncias de comunidades afectadas.

1.2. El proyecto

Los reclamantes hacen referencia a un préstamo de US\$55 millones, aprobado en octubre de 2006, que la CFI otorgó a NSEL para la expansión e intensificación del cultivo y el procesamiento de caña de azúcar, incluida la construcción de una planta de producción y exportación de etanol. La inversión comprende un préstamo de categoría A por un monto de US\$25 millones, financiado con recursos propios de la IFC y un préstamo de un consorcio, de categoría B, por un monto de hasta US\$30 millones.

Según el Resumen de la Inversión Propuesta y el análisis de la inversión contenido en la hoja de especificaciones del proyecto, NSEL, fundada en 1890, es uno de los mayores ingenios azucareros de Nicaragua, y el principal productor de azúcar de América Central¹. Proporciona azúcar sin refinar y refinado al mercado interno de Nicaragua y exporta azúcar sin refinar al mercado mundial, incluido Estados Unidos.

NSEL es la propietaria y operadora del complejo agroindustrial Ingenio San Antonio (ISA), establecido en el región noroccidental del Pacífico de Nicaragua, que posee una capacidad efectiva de procesamiento de 16.000 toneladas diarias de caña de azúcar. La compañía es propietaria de 11.000 hectáreas de caña de azúcar que, junto con las tierras arrendadas, satisfacen el 70% de sus necesidades; el 30% restante es suministrado por cultivadores de caña independientes. Las actividades principales del ISA comprenden:

- cultivo, procesamiento y comercialización de azúcar en bruto y refinada y subproductos, tales como melaza y etanol, para lo cual se utilizan aproximadamente 24.222,81 hectáreas de cañaverales, de las cuales 15.105,95 hectáreas son tierras de propiedad de la empresa o que ésta arrienda;
- producción y venta de energía eléctrica a la red nacional y producción de camarones.

El principal copropietario de NSEL es el Grupo Pellas, uno de los mayores y más diversificados conglomerados que operan en América Central. Tiene su base de operaciones en Nicaragua y posee intereses, *inter alia*, en los sectores de la energía, el azúcar, el etanol, los automóviles, la actividad bancaria, la televisión por cable, la salud y las compañías de tarjetas de crédito².

¹ Resumen de la Inversión Propuesta (SPI), Número de identificación de proyecto 25331, 22 de septiembre de 2006; Análisis de PDS sobre la inversión, Número de identificación de proyecto 15331, 23 de septiembre de 2006.

² Resumen de la Inversión Propuesta (SPI), Número de identificación de proyecto 25331, 22 de septiembre de 2006; Análisis de PDS sobre la inversión, Número de identificación de proyecto 15331, 23 de septiembre de 2006.

En cuanto a las políticas y directrices aplicables a este proyecto, en el Memorando de Autorización Ambiental y Social la CFI señaló que había identificado³ las siguientes políticas y directrices pertinentes: a) en cuanto a nuevas políticas y normas de desempeño de la CFI: PS1: Sistema de gestión y evaluación ambiental y social; PS2: Trabajo y condiciones laborales; PS3: Prevención y reducción de la contaminación; PS4: Salud y seguridad de la comunidad; PS5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario, y PS6: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales, y b) en cuanto a directrices, las Directrices sobre Producción de Azúcar (julio de 1998); las Directrices Generales sobre Medio Ambiente (julio de 1998); las Directrices sobre Salud y Seguridad Ocupacional (junio de 2003); las Directrices sobre Manejo de Materiales Peligrosos (diciembre de 2001); las Directrices sobre Plantaciones (julio de 1998); y las Directrices sobre Manejo y Aplicación de Plaguicidas (julio de 1998).

³ Memorando de Autorización Ambiental y Social (ESCM), 25 de octubre de 2006.

2. Evaluación de la CAO

2.1 Itinerario de la visita al terreno

Como parte del proceso de evaluación, un equipo del Ombudsman de la CAO visitó las instalaciones de NSEL en Nicaragua, así como comunidades de León y Chichigalpa, para analizar su interés y sus perspectivas en relación con las cuestiones planteadas en la reclamación en Junio del 2008. El equipo mantuvo además reuniones con otros interesados para obtener un amplio panorama sobre la situación y los temas existentes. El itinerario fue el siguiente:

Lunes 23 de junio: Chichigalpa, Departamento de Chinandega

16:00 – 18:30 Viaje de Managua a Chichigalpa.

18:30 – 20:30 Reunión con ejecutivos de NSEL, Sr. Álvaro Bermúdez Castillo, Gerente Administrativo; Sra. Zela Porras Díaz, Gerenta de Asuntos Jurídicos; Sr. Ariel Granera, Director de Comunicación, Información y Responsabilidad Social Corporativa, y Sra. Claudia Serrano, TI/Oficina de Comunicaciones.

Martes 24 de junio: León, Departamento de León

9:00 – 13:00 Reunión con reclamantes y líderes de las comunidades afectadas de la comunidad Sutiaba de Goyena y Abangasca, ASOCHIVIDA y miembros de la comunidad de Chichigalpa.

Contando autoridades y miembros de las comunidades, estuvieron presentes en la reunión 15 personas.

14:15 – 15:00 Viaje desde León a las comunidades de Goyena y Abangasca.

15:00 – 18:00 Reunión con miembros de la comunidad indígena Sutiaba; miembros de las comunidades de Goyena y Abangasca, y reclamantes.

Asistieron a la reunión unas 30 personas.

18:00 – 18:45 Regreso a León.

Miércoles 25 de junio: Chichigalpa, Departamento de Chinandega

Se llevaron a cabo reuniones paralelas en las horas de la mañana del miércoles con diferentes interesados. El equipo del Ombudsman de la CAO se dividió para poder participar en ambas.

9:00 – 13:00 Reunión con funcionarios de NSEL: Dr. Félix Zelaya; Dr. Mauricio Jarquín; Dr. Alejandro Marín; Ingeniero Ramón Sánchez; Ingeniero Luis Cepeda; Ingeniero Luis Enrique Martínez; Ingeniera Ivette Reyes; Sr. Norman Meza; Sr. Ariel Granera; Sra. Claudia Serrano; Sra. Zela Porras y Sr. Álvaro Bermúdez.

Durante esa reunión se realizó una visita detallada al hospital de NSEL, centros de enseñanza e instalaciones de la compañía.

9:00 – 10:30 Reunión con el Alcalde de Chichigalpa, Sr. Wilfredo Rostran.

11:00 – 13:00 Reunión con el ex Alcalde de Chichigalpa, Sr. Víctor Sevilla.

14:00 – 17:30 Reunión con miembros de ASOCHIVIDA.

Participaron en esa reunión 100 personas, incluidos residentes de Chichigalpa, ex empleados de NSEL, viudas de ex empleados de NSEL que habían fallecido de IRC y sus hijos.

19:00 – 20:30 Reunión con el Presidente de la Comunidad Indígena Sutiaba, Sr. Roger Mario Montoya.

Jueves 26 de junio: León, Departamento de León

9:00 – 10:00 Reunión con el Proyecto de Clínica Móvil, Sr. Octavio Pérez, y el Director de ISALIS-León.

11:00 – 12:30 Reunión con ingenieros del Instituto Nacional Forestal (INAFOR), Sr. Ramiro Velázquez Lanuza, Sr. Oscar Toruño Espinoza y Sr. Pedro José Ramírez Centeno.

12:45 – 14:00 Reunión de conclusiones con reclamantes.

14:30 – 16:00 Reunión con altos funcionarios de León del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), Sra. Yaniree Álvarez, Directora Municipal; Sr. Cairo Díaz, Inspector Ambiental; Sr. Carlos Ruiz Vásquez, Asesor Jurídico; Sra. Carmen Carillo, Asesora Técnica Ambiental, y Sr. Oswaldo Tellez, Coordinador del Departamento Ambiental.

16:00 – 18:30 Regreso a Managua

18:30 – 19:30 Reunión en Managua con el Sr. Hernán Talavera Corea, de la Procuraduría, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interinstitucional de Inversiones.

Viernes 27 de junio: Managua

8:30 – 11:30 Reunión con funcionarios de NSEL en Managua: Sr. Álvaro Bermúdez Castillo, Gerente Administrativo; Sr. Joaquín Zavala, Vicedirector Ejecutivo; Sra. Zela Porras Díaz, Gerenta de Asuntos Jurídicos; Sr. Ricardo Barrios, Director Financiero; Sr. Tito Silva, Gerente Agroindustrial; Sra. Katya Gómez de Rappaciolo, Gerenta de Recursos Financieros; Sr. Ariel Granera, Director de Comunicación, Información y Responsabilidad Social Corporativa, y Sra. Claudia Serrano, TI/Oficina de Comunicaciones.

2.2 Conclusiones

Basándose en las deliberaciones y en la información recibida, durante el período de evaluación, de miembros de las comunidades afectadas, ASOCHIVIDA, reclamantes, funcionarios de NSEL, y de la CFI, los problemas explicados a la CAO en la reclamación parecen corresponder a las cuatro esferas temáticas que más abajo se detallan.

Antes de comenzar a exponer las conclusiones es importante resaltar que en las zonas de León y Chinandega no existe un rechazo general a la presencia de NSEL, sino el expreso deseo de un trabajo conjunto para resolver o mitigar preocupaciones mutuas.

Área temática 1: Problemas relacionados con los trabajadores de NSEL, impactos a la salud causando IRC y condiciones de trabajo

El problema de la IRC fue planteado por miembros de una asociación denominada ASOCHIVIDA, que representa a aproximadamente 1.000 personas afectadas por esa dolencia o familiares de personas afectadas, entre las cuales hay mujeres y niños. Algunos de ellos expresaron su deseo de que NSEL responda mejor al problema de la IRC, que afecta a personas que se enfermaron luego de trabajar varios años en la compañía; algunos creen haber sido despedidos cuando esa dolencia crónica comenzó a afectar a su salud. Otros señalan que desearían que NSEL proporcionara un apoyo adecuado a las familias de las personas afectadas por la IRC. Señalan que una vez diagnosticado con IRC, la salud de la persona comienza a deteriorarse y decae significativamente a lo largo de un período de aproximadamente seis años. Muchos integrantes del grupo señalan su interés en conocer las causas de la enfermedad para evitar que futuras generaciones padezcan los mismos perjuicios.

NSEL reconoce lo difícil que es este problema para personas y familias, para la comunidad y para la propia compañía. NSEL dice haber sido la primera en tomar conocimiento y alertar sobre los efectos perjudiciales que la IRC estaba causando a su personal. La compañía nota que en la actualidad no existen estudios que prueben la existencia de un vínculo causal directo entre las actividades de los ingenios azucareros y la IRC. Desde su perspectiva, aunque las causas no se conozcan, la compañía ha venido invirtiendo en significativos esfuerzos tendientes a dar respaldo a sus empleados afectados por la IRC, brindándoles asistencia médica y hospitalaria. Señaló asimismo que estaría dispuesta a respaldar investigaciones serias y sistemáticas para hallar las causas de esta enfermedad crónica.

Todos los interesados con los que se realizaron encuentros durante el viaje al terreno manifestaron que en la región existe una amplia preocupación social con respecto a la IRC y a la manera en que ésta afecta a gran número de personas y familias, dentro de las zonas en que opera NSEL y más ampliamente. Existe vasto reconocimiento de que en los últimos años se han formado asociaciones y otras entidades para promover la solución de este problema y se han iniciado diferentes programas de investigación para hallar las causas, sin que se haya llegado a conclusiones definitivas. ASOCHIVIDA representa a numerosas personas y familias afectadas por esta enfermedad crónica. En este momento, una interrogante crucial es cómo hallar la manera de enfrentar en forma adecuada al problema a corto y a más largo plazo, para brindar el respaldo médico adecuado que necesitan quienes han sufrido los efectos de la IRC, y la manera de prevenir esta enfermedad.

Área temática 2: Problemas relacionados con impactos ambientales y calidad y distribución de agua (Miembros de la comunidad indígena Sutiaba y miembros de las comunidades de Goyena y Abangasca)

Los miembros de las comunidades plantean el problema de la calidad del agua y el impacto ambiental. Mencionan problemas tales como contaminación del aire como consecuencia de la quema de caña, que según creen ha suscitado casos de neumonía y dificultades respiratorias. Son ejemplos relativos a la calidad del agua las

modificaciones del aspecto y el olor de la misma. Creen que en los últimos años animales de su propiedad han abortado por haber ingerido aguas residuales contaminadas provenientes de actividades de NSEL; algunos miembros de la comunidad señalan que han presentado denuncias formales ante autoridades de asuntos legales locales para resolver algunos de esos problemas⁴. Con respecto a la distribución de agua, mencionan las dificultades que han experimentado para obtener acceso al agua para sus establecimientos agropecuarios, subrayando que algunos de los pozos tienen escaso volumen de agua en comparación con los niveles existentes seis o siete años atrás. A su juicio la compañía no adopta en forma diligente medidas relativas al uso del agua, con lo cual los residentes han sufrido escasez de ese bien.

NSEL señala que frecuentemente realizan pruebas sobre la calidad del agua a través de procesos independientes y especializados. Afirman que no existen informes que demuestren que las actividades de NSEL contaminen el agua potable, y agrega que en su opinión las prácticas utilizadas en sus actividades son equivalentes a las que se aplican en otros ingenios azucareros en otras partes del mundo. También con respecto a las prácticas, señala que utiliza pequeñas dosis de fertilizantes y herbicidas sin efectos contaminantes ni perjuicios. NSEL manifiesta disposición para tratar de explicar a las comunidades afectadas el objeto de las pruebas y la manera en que las realiza, y encargar la realización de éstas a una tercera institución que sea profesional e independiente. Cree conveniente mejorar la comunicación con los residentes de las zonas en que opera. Con respecto a la competencia por el agua, cree que existe agua en abundancia: los pozos se usan desde hace más de 30 años sin que el nivel haya variado. NSEL expresa que desearía mejorar sus operaciones y utilizar más eficientemente el agua superficial, sin lo cual ésta simplemente fluye al mar.

Con respecto a calidad y distribución del agua, NSEL está dispuesta a considerar alternativas de mejor utilización del agua en general por las comunidades, lo que requeriría un diálogo sobre la participación de reguladores ambientales, en coordinación con otras instituciones gubernamentales nacionales y locales competentes.

Área temática 3: Problemas relacionados con quejas planteadas por miembros y dirigentes de las comunidades que viven en las zonas que rodean al ISA

Residentes de comunidades establecidas en Goyena y Abangasca, así como algunos residentes de Chichigalpa, plantean las dificultades con que tropiezan cuando tienen que examinar con NSEL cualquier tema cotidiano. Algunos dan ejemplos. Señalan que el predio de NSEL no tiene vallas que impidan el ingreso de animales. Cuando éstos ingresan a las plantaciones de caña de azúcar de NSEL a algunos de sus propietarios les ha resultado difícil lograr su devolución, pues se les exige el certificado de nacimiento del animal para probar que son suyos, más el pago de una suma en efectivo, como multa simbólica. Otro ejemplo de los problemas que enfrentan a diario guarda relación con el proceso de quema de caña de azúcar. Consideran molesto que éste se realice en las proximidades de sus hogares, lo que a su juicio causa problemas respiratorios a los residentes y afecta a sus animales y al medio ambiente en general. Explican, asimismo, los problemas que han tenido con el sistema de seguridad de NSEL, que en algunas ocasiones se han agravado muy rápidamente, en lugar de resolverse en el lugar de los hechos.

⁴ Se presentaron denuncias formales contra NSEL ante el representante local del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), y la Procuraduría del Medio Ambiente.

NSEL reconoce la existencia de problemas comunes con los residentes, y dice estar dispuesta a mejorar sus relaciones con la comunidad. El año pasado, para hacer frente a algunos de esos problemas, contrató para su servicio de seguridad a miembros de las comunidades de Goyena y Abangasca, y además a un empleado dedicado exclusivamente a iniciar un proceso de registro de quejas. La compañía cree posible mejorar la situación, por lo cual vería con agrado que se proporcionara apoyo para mejorar y fortalecer sus relaciones con las comunidades existentes en sus esferas de funcionamiento, y los mecanismos de atención de quejas de que dispone.

Área temática 4: Adquisición de tierra en relación a las comunidades Sutiaba de Goyena y Abangasca

Algunos miembros de las comunidades Sutiaba de Goyena y Abangasca han expresado preocupación en relación al uso y adquisición de tierras que ellos creen pertenece, bajo títulos reales, a la comunidad Indígena Sutiaba. Los territorios a que se refieren son extensos, y cubren una amplia área del oeste de, incluyendo partes de, León. Las instalaciones de NSEL son una de las muchas entidades tanto privadas como públicas que han comprado u ocupado tierra en el último siglo bajo esta categoría. Las comunidades Sutiaba están en desacuerdo sobre cuál autoridad tiene el derecho de aprobar la venta y alquiler de las tierras Sutiaba, y vigilar los compromisos contractuales. En este contexto, algunos miembros de la comunidad Sutiaba están peticionando por una reforma tanto ante la Asamblea Nacional como ante otras instituciones.

NSEL ha respondido que cree que sus prácticas sobre adquisición de tierras están completamente en cumplimiento con las normas legales aceptadas en Nicaragua. A NSEL le preocupa el precedente que puede crear abrir negociaciones sobre tierra y no cree que sea lo apropiado. Por lo tanto, NSEL no está dispuesta a entrar en negociaciones en temas de tierra fuera de los procesos legales formales.

Área temática 5: Trabajo y condiciones laborales

Ex trabajadores de NSEL presentaron preocupaciones respecto de la posibilidad de ejercer sus derechos de asociación con trabajadores de la compañía. En Mayo de 2008, ex trabajadores y la Compañía alcanzaron un acuerdo sobre este tema en específico.

Los reclamantes presentaron las siguientes preocupaciones sobre condiciones laborales en NSEL:

- Acceso a servicios de baño y restricción de agua;
- Acceso a equipos de seguridad apropiados e insuficiente protección al aplicar de agroquímicos;
- Condiciones laborales que resultan en deshidratación y cansancio.

NSEL ha providenciado documentación a la CAO en respuesta a cada una de estas preocupaciones, y ha explicado la supervisión que realiza respecto a la seguridad y salud del trabajador.

Área temática 6: Problemas relacionados con la CFI

La reclamación relativa a NSEL plantea múltiples preocupaciones y preguntas relativas a los procesos de diligencia debida y evaluación inicial realizados por la CFI con

respecto a la aplicación de sus políticas sociales y ambientales. La CFI podría responder una por una a esas cuestiones, pero es probable que ello generara controversias. La CAO sugiere resolver estas preocupaciones sustantivas a través de un proceso de investigación que consista en identificar oportunidad para mejorar la mutua relación entre la CFI, el patrocinador del proyecto y las comunidades en que opera la compañía. Solicitamos a los representantes del equipo del CFI que realizó la diligencia debida en el marco del proyecto a reunirse con representantes de las comunidades, bajo los auspicios de la CAO, para analizar los procedimientos que se siguen, explicar la manera en que se adoptan las decisiones y tratar de comprender mejor las oportunidades de mejorarlos. Dados los temas planteados en la reclamación, en esa reunión deberían analizarse, entre otros, los siguientes temas:

1. Mejorar el conocimiento sobre la manera en que se realizan las evaluaciones sociales y ambientales por la CFI.
2. Explicar que estándares y normas son aplicables y el fundamento para su inclusión o exclusión, en especial en lo referente a pueblos indígenas.
3. ¿Qué oportunidades existen para que en la esfera local se conozca mejor la participación de la CFI en el proyecto, divulgación y acceso a la información y realización de consultas con las comunidades afectadas?
4. ¿Qué hacer cuando no se identifican problemas en la Evaluación de Impacto Ambiental?
5. ¿Existen oportunidades para alcanzar mayor transparencia y participación para que en la esfera local las personas afectadas puedan entender mejor los impactos del proyecto y los esfuerzos para mitigarlos?

Esta reunión podría realizarse en un lugar neutral de Nicaragua, conforme a normas básicas de participación establecidas de común acuerdo, y con un proceso de facilitación a cargo de la CAO.

3. Próximos pasos

Nuestro entendimiento nos lleva a identificar tres objetivos comunes relativos a las necesidades de los diversos interesados de:

- identificar las causas de la IRC y recibir apoyo adecuado para enfrentar las secuelas de la enfermedad que afecta a la comunidad establecida en torno al Ingenio San Antonio;
- discutir opciones para fortalecer el acceso a agua limpia de la gente que vive cerca de las zonas expandidas de operación del Ingenio San Antonio; y
- mejorar los mecanismos existentes para resolver reclamos tanto de los trabajadores como de la comunidad.

Además de estos tres objetivos, que guardan directa relación con NSEL como patrocinador, la CAO propuso convocar a una reunión entre la IFC y dirigentes de las comunidades locales para atender las preocupaciones sobre procedimiento que se plantean en la reclamación (véase el tema 4, *supra*).

El marco propuesto

Para alcanzar esos objetivos comunes, que resuelven las áreas temáticas 1, 2 y 3, arriba explicadas, proponemos la consideración de tres temas a lo largo de un período de seis meses, a partir del 16 de noviembre de 2008.

Primer tema: Atención de preocupaciones referentes a la IRC. Los interesados conversaron con nosotros sobre dos enfoques: (a) búsqueda de posibilidades de ayudar a las partes a identificar las causas de la IRC a través de un estudio creíble, y (b) explorar opciones de apoyo a las comunidades afectadas por esa dolencia.

a) Identificación de causas

Actualmente no existe un estudio cuyas conclusiones ayuden a conocer las causas de la IRC. Al parecer, NSEL y grupos comunitarios como ASOCHIVIDA parecen querer realizar un estudio de ese tipo, pero han manifestado claramente que cualquier estudio que se realice debe ser confiable y creíble para ellos y para las personas que representan. Ninguna de las partes desea iniciar un estudio tan sólo para comprobar que la otra parte no lo aceptará plenamente.

En consecuencia, la CAO propone ayudar a las partes a definir conjuntamente los criterios o principios que debe tener un estudio sobre las causas de la IRC, para que sus resultados sean confiables. Las partes deberán estar dispuestas a discutir y analizar las posibles soluciones que surjan como consecuencia del estudio. Además incentivará a que ambas partes consideren qué otros interesados deben tomar parte en este proceso, para tener la certeza de que sea plenamente eficaz.

El cumplimiento de esos requisitos garantizará que (a) ambas partes puedan identificar los criterios que les permitan confiar en que puedan alcanzarse resultados creíbles sobre las causas de la IRC, y (b) ambas opiniones se tengan en cuenta en forma apropiada al examinar posibles investigaciones en curso. Un resultado clave de esta parte del tema es la identificación de las condiciones que debe tener un

estudio para que ambas partes acepten la conclusión final que él contenga sobre las causas de la IRC.

Es posible que en Nicaragua o en la región existan estudios en curso o iniciativas que cumplan los criterios de credibilidad identificados por esos interesados. La CAO tratará de establecer si existen institutos académicos o de salud poseedores de experiencia técnica y credibilidad en esa esfera. Idealmente, cabe la posibilidad de identificar un centro de investigaciones local ya existente que pueda convertirse en el punto focal para esa labor.

b) Alternativas de respaldo para comunidades locales en que exista prevalencia de IRC

Se admite que la IRC registra una alta prevalencia en las comunidades del lugar en que se encuentra el Ingenio San Antonio. NSEL parece tener instalaciones y servicios médicos que brindan cierto nivel de cuidado y asistencia a trabajadores y otros miembros de la comunidad. Además, autoridades de salud de los gobiernos locales prestan servicios de salud pública. Basado en las discusiones que la CAO ha llevado a cabo con esos interesados de los sectores privado y público, y de la comunidad, existe una clara preocupación en alcanzar oportunidades apropiadas para lograr mayor respaldo a las familias, incluyendo viudas, hijos e hijas de las personas afectadas por IRC. Ello puede consistir en una colaboración más estrecha entre los organismos de salud pública y NSEL, como garantía de mejores servicios. Además existe interés en conocer qué respaldo adicional podría ser eficaz para quienes más lo necesiten.

La CAO propone discutir con NSEL, proveedores de servicios de salud locales y miembros de las comunidades afectadas, para considerar esas alternativas en forma más detallada y formular recomendaciones de mejoras.

Segundo tema: Resolver preocupaciones relativas a la calidad y cantidad del agua (octubre/noviembre de 2008)

Todos los interesados señalan que el acceso al agua es una importante prioridad.

Por una parte, los miembros de las comunidades expresaron sus preocupaciones sobre la sensación que se tiene en la zona con respecto a los efectos en la calidad y cantidad del agua de las actividades de NSEL. Ésta, por su parte, cree que los procesos de manejo del agua que aplica se rigen por normas apropiadas, impidiendo la contaminación y garantizando un suministro de agua suficiente para atender las necesidades de las comunidades.

Al parecer no se dispone de información confiable para todos los interesados que permita determinar potenciales impactos de las actividades de NSEL en la calidad del agua o en el volumen de agua necesario para garantizar la capacidad de recuperación de las cuencas hidrográficas.

Tampoco parece haberse establecido ningún mecanismo público de adopción de decisiones para crear consenso entre los diversos sectores sobre aspectos clave de la gestión del agua, tales como planificación del uso de la tierra, asignación equitativa de recursos hídricos, fijación de precios y subsidios.

En consecuencia, la CAO propone analizar las reclamaciones referentes a la contaminación del agua y el acceso al agua con el objetivo último de construir un proceso confiable. La CAO sugiere, como una opción, un proceso de gestión integrada de los recursos hídricos⁵ (GIRH) para las cuencas en que opera NSEL.

La CAO considera que el proceso podría ser convocado y orientado por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), en estrecha coordinación con otras instituciones gubernamentales nacionales y locales competentes. La CAO está dispuesta a proporcionar cierto respaldo técnico y financiero para diseñar y comenzar a realizar un proceso de GIRH, a condición de que exista una expresión de interés de todos los interesados, y especialmente de las autoridades gubernamentales. No obstante, el éxito de la ejecución requiere un compromiso a largo plazo de interesados del Gobierno y otros ámbitos, de proporcionar respaldo consistente en recursos financieros y humanos.

La CAO cree que un enfoque de ese tipo sería muy beneficioso para las instituciones públicas, las comunidades locales y NSEL. Además desearía averiguar si NSEL está dispuesta a ser cofundadora de esta iniciativa, que podría favorecer sus intereses en dos aspectos: ayudando a fortalecer la relación de la compañía con las comunidades vecinas y garantizándole un acceso al agua adecuado, más barato y exento de controversias, para sus operaciones. El anexo 1 contiene una lista de criterios para procesos exitosos de GIRH.

La oficina de la CAO entiende que las partes están de acuerdo a analizar distintas opciones para la implementación de un proceso confiable que permita tratar su preocupación relacionada tanto con la cantidad como con la calidad del agua.

Tercer tema: Fortalecimiento del mecanismo de atención de reclamos (enero/febrero de 2008)

La CAO ha integrado condiciones laborales y reclamos de las comunidades en esta sección. En relación a las condiciones laborales, la CAO sugiere que:

- *NSEL comparta la información sobre condiciones laborales, normas que siguen, y supervisión con los reclamantes;*
- *NSEL considere oportunidades para mejorar e fortalecer las condiciones laborales y supervisión, informando a las partes dentro de un cronograma previamente acordado.*

En relación con los reclamos de las comunidades locales la CAO sugiere que NSEL participe de una reunión con las comunidades, mediada por la CAO. Específicamente, comunidades de Goyena y Abangasca presentaron las siguientes preocupaciones específicas, que deberían ser los temas de la agenda para la reunión:

- *Quema de la caña de azúcar;*
- *Uso de seguridad privada por NSEL;*

⁵ Según la Asociación Mundial para el Agua, la GIRH es "un proceso de promoción del desarrollo y manejo coordinado de los recursos hídricos, terrestres y conexos, para elevar al máximo el bienestar económico y social resultante, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales". Uno de los enfoques de la GIRH consiste en un proceso abierto y flexible que garantice el acceso a información pertinente, reuniendo en torno a una mesa a los diversos sectores que influyen sobre los recursos hídricos y aplicando eficaces y eficientes mecanismos de adopción de decisiones para establecer la política pertinente y adoptar decisiones bien concebidas y equilibradas en respuesta a los problemas específicos que se susciten en relación con el agua.

- *Acciones tomadas por NSEL frente al traspaso de ganado a su propiedad;*
- *Preocupación sobre daño a la cosecha como resultado de las actividades agrícolas;*
- *Mantener una zona de amortiguamiento entre las plantaciones de caña de azúcar y tierras de la comunidad.*

Adicionalmente a esta reunión facilitada, la CAO compartirá con NSEL y con las partes interesadas la versión en español de una Nota de Asesoría de la CAO titulada "Guía para diseñar e implementar mecanismos de reclamo para proyectos de desarrollo". Para respaldar la labor de NSEL la CAO está dispuesta a aportar un breve taller de capacitación sobre mecanismos de queja, así como dar seguimiento a la implementación de dicho mecanismo.

4. Implementación de propuestas en busca de soluciones

El avance en estos tres temas trataría las preocupaciones presentadas por miembros de las comunidades tanto a NSEL como a la CAO. Estas propuestas han sido compartidas con todas las partes, y los comentarios de las partes han sido incorporados a la versión final del documento.

El presente documento tiene la intención de ser un acuerdo marco o un Memorando de Entendimiento bajo el cual las partes acuerdan iniciar discusiones en los tres temas. El tiempo propuesto para alcanzar un plan de trabajo es actualmente de 6 meses; sin embargo, las partes pueden decidir que necesitan tiempo adicional para alcanzar los objetivos comunes identificados. La CAO se mantiene flexible en cuanto al tiempo que sea necesario para trabajar en cada una de estas propuestas. En este acuerdo marco, las partes confirman su intención de alcanzar e implementar un plan de trabajo detallado como parte del proceso.

El 18 de Noviembre de 2008 el periodo de evaluación de la CAO Ombudsman terminará a fin de permitir la implementación y trabajo sobre los próximos pasos propuestos.

Anexo 1 Lista de criterios para la culminación exitosa de los procesos de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)

- Aplicación de la GIRH a nivel de zonas de captación. La zona de captación es la más pequeña unidad de análisis y gestión hidrológica completa. Esto hace que una gestión integrada de zonas de captación (GIZC) sea el enfoque operativo práctico aplicable. Se trata de un concepto obviamente adecuado, que cuenta con amplia aceptación, pero al que no se debe dar una interpretación excesivamente estrecha. Este punto de vista alternativo se trata en la sección 4.3 (Gestión integrada de aguas urbanas).
- Integración de la gestión del agua y el medio ambiente. Este principio cuenta con amplio y firme respaldo. La GIRH puede fortalecerse a través de la integración de evaluaciones de impacto ambiental (EIA), modelado de recursos hídricos y planificación del uso de la tierra. También debe entenderse que un enfoque basado en zonas de captación o divisorias de aguas implica la necesidad de realizar la gestión del agua junto con la gestión de recursos naturales codependientes: el suelo, los bosques, el aire y la biota.
- Enfoque de sistemas. En un genuino enfoque de este tipo se reconocen los componentes individuales, así como los vínculos que los ligan, y el hecho de que una perturbación en un punto del sistema se trasladará a otras partes del mismo. En algunos casos los efectos que se producen en otra parte del sistema pueden ser indirectos, y pueden atenuarse debido a la capacidad de recuperación natural y a perturbaciones. En otros casos los efectos serán directos y significativos y pueden ir en aumento a medida que se avanza a través del sistema. Aunque es apropiado realizar un análisis de sistemas, deben evitarse los análisis y modelos que por ser demasiado complicados no puedan generar conocimientos útiles.
- Plena participación de todos los interesados, incluidos los trabajadores y la comunidad. La aplicación de este criterio requiere nuevas estructuras institucionales. Debe existir un alto nivel de autonomía, pero vinculado al mismo tiempo con transparencia y responsabilidad por todas las decisiones. Se debe tener cuidado de lograr que quienes participan en cualquier estructura de gestión de zonas de captación efectivamente representen a un determinado grupo o sector social. También es importante lograr que los representantes proporcionen retroinformación a sus representados. A través de la GIRH se procura combinar intereses, prioridades y disciplinas en forma de proceso de planificación y gestión de múltiples interesados relativo a los recursos naturales comprendidos en el ecosistema de captación, centrado en el agua. El proceso, orientado en forma ascendente por las necesidades y prioridades locales, y en sentido inverso por responsabilidades regulatorias, debe ser adaptativo, evolucionando en forma dinámica cuando cambian las condiciones imperantes.
- Atención de las dimensiones sociales. Este criterio requiere prestar atención, entre otras cosas, al uso de evaluaciones de impacto social, indicadores en los lugares de trabajo y otros instrumentos que garanticen la presencia de la dimensión social en una política sostenible sobre aguas. Para ello se deberá promover un acceso equitativo, un papel más destacado para la mujer y deberán tenerse en cuenta las consecuencias del cambio en cuanto a empleo e ingresos.
- Creación de capacidad. En muchos niveles del proceso —incluso a nivel gubernamental— los interesados carecen de los conocimientos y aptitudes necesarios para aplicar plenamente la GIRH. Los interesados de las comunidades pueden no estar familiarizados con los conceptos de gestión de los

recursos hídricos, gestión de zonas de captación o dirección empresarial, ni con el papel que deben cumplir en esa materia. Por lo tanto, los interesados en asuntos hídricos deben colaborar en el diseño y el establecimiento de elementos estratégicos de creación de capacidad como parte del proceso en evolución de la GIRH. Las categorías, en materia de creación de capacidad son, entre otras, educación y sensibilización sobre el agua; recursos de información para elaboración de políticas; reglamentación y cumplimiento; infraestructura básica, y estabilidad del mercado. También es importante una temprana y continua colaboración y comunicación entre los interesados en materia de creación de capacidad, a los efectos de “nivelar el campo de juego” anticipándose así a eventuales controversias. Llenar vacíos de aptitudes estratégicas y de capacidad sirve de respaldo a la GIRH, facilita la solución de diferencias y crea conocimientos prácticos sobre el alcance de los objetivos y oportunidades de desarrollo sostenible de recursos naturales.

- Disponibilidad de información y capacidad de utilizarla para elaborar políticas y prever respuestas. Ello implica, en primer lugar, obtener suficiente información sobre las características hidrológicas, biofísicas, económicas, sociales y ambientales de una zona de captación para realizar una selección informada de políticas, y en segundo lugar cierta capacidad de prever las respuestas más importantes del sistema de captación ante factores tales como descargas de efluentes, contaminación difusa, modificación de prácticas agrícolas y otras prácticas de uso de la tierra, y creación de estructuras de contención de aguas, que dependen de la adopción de modelos científicos apropiados, tan complejos como lo requiera el problema, y no más. Se admite que prever con confianza razonable la respuesta de los ecosistemas frente a perturbaciones representa un serio desafío para las capacidades científicas actuales, lo que estimula continuas investigaciones.
- Determinación completa de costos complementada por subsidios compensatorios. En la reunión del Consejo Mundial del Agua realizada en La Haya se hizo fuerte hincapié en este principio, porque los usuarios no valoran el agua que se les proporciona gratuitamente, o casi gratuitamente, ni tienen incentivos para conservarla. Este principio generó amplio apoyo, pero también considerable oposición de quienes creen que los intereses de los pobres no gozan de suficiente protección, ni siquiera en el marco de un sistema de subsidios conexo, por acertado que sea su diseño. Según opiniones contrarias, un sistema de cálculo de todos los costos, aplicado en su sentido más restringido, desconoce el principio de que el agua es un bien público, un derecho humano, y no simplemente un bien económico. Dicho en otros términos, la sostenibilidad económica de los servicios de agua y saneamiento depende en gran medida, como corresponde, de la recuperación de costos a través de cargos de usuarios o tarifas asignados equitativamente en función de la capacidad de pago de los usuarios.
- Respaldo del Gobierno central a través de la creación y el mantenimiento de un entorno propicio. En materia de GIZC el Gobierno central debe cumplir un papel de orientación encaminado a facilitar y coordinar el desarrollo y la transferencia de aptitudes y contribuir a proporcionar asesoramiento técnico y respaldo financiero a entidades y personas en la esfera local. Cuando no todos los ámbitos de responsabilidad sean de competencia de un único ministerio de gobierno se requieren apropiados mecanismos institucionales que garanticen una eficaz colaboración interministerial. Un sistema de GIRH eficaz consiste en un proceso de armonización entre descentralización y regulación.

- Adopción de las mejores tecnologías y prácticas existentes. Para ello se requieren instrumentos de gestión. Las asociaciones profesionales, como la International Water Association, son fuentes primordiales de conocimientos sobre POG (prácticas óptimas de gestión) y TAOAF (tecnologías apropiadas óptimas accesibles desde el punto de vista financiero). En los foros de GIRH con participación de una pluralidad de interesados y orientados por el logro de consenso deben evitarse las soluciones de mínimo común denominador mediante la adopción de POG y TAOAF adaptables a las necesidades locales.
- Financiamiento confiable y sostenido. Para lograr una exitosa aplicación de enfoques de GIRH, los gobiernos deben asumir claros compromisos a largo plazo de proporcionar recursos financieros y humanos. Ese respaldo se complementa mediante ingresos de un mercado de agua saludable y saneamiento, especialmente cuando los proveedores locales de bienes y servicios que respaldan el sector del agua son participantes activos y se efectúan activamente reinversiones en el sector.
- Asignación equitativa de recursos hídricos, lo que implica un mejor proceso de adopción de decisiones, informado técnica y científicamente, y puede facilitar la resolución de conflictos sobre temas polémicos. Ciertos instrumentos (por ejemplo, los análisis de una diversidad de criterios) contribuyen a la adopción de decisiones mediante un equilibrio de consideraciones sociales, ecológicas y económicas. Esos instrumentos deben probarse y aplicarse.
- Reconocimiento del carácter de bien económico que tiene el agua, lo que es esencial para una asignación equitativa y un uso sostenible del agua. Es preciso optimizar la asignación de ese recurso en cuanto a beneficios y costos, y tratar de lograr que el agua suscite los mayores beneficios posibles para la sociedad en función del costo unitario. Por ejemplo, los usos de escaso valor podrían redistribuirse, destinándolos a usos de mayor valor, tales como suministro básico de agua potable, si la calidad del agua lo permite. Análogamente, puede asignarse agua de menor calidad a usos agrícolas o industriales.
- Fortalecimiento del papel de la mujer en la gestión del agua. Un examen de 121 proyectos relativos al agua realizado por el Banco Mundial demostró que asegurar la participación de la mujer en el proceso de adopción de decisiones influye positivamente sobre la calidad y sostenibilidad de los proyectos.