

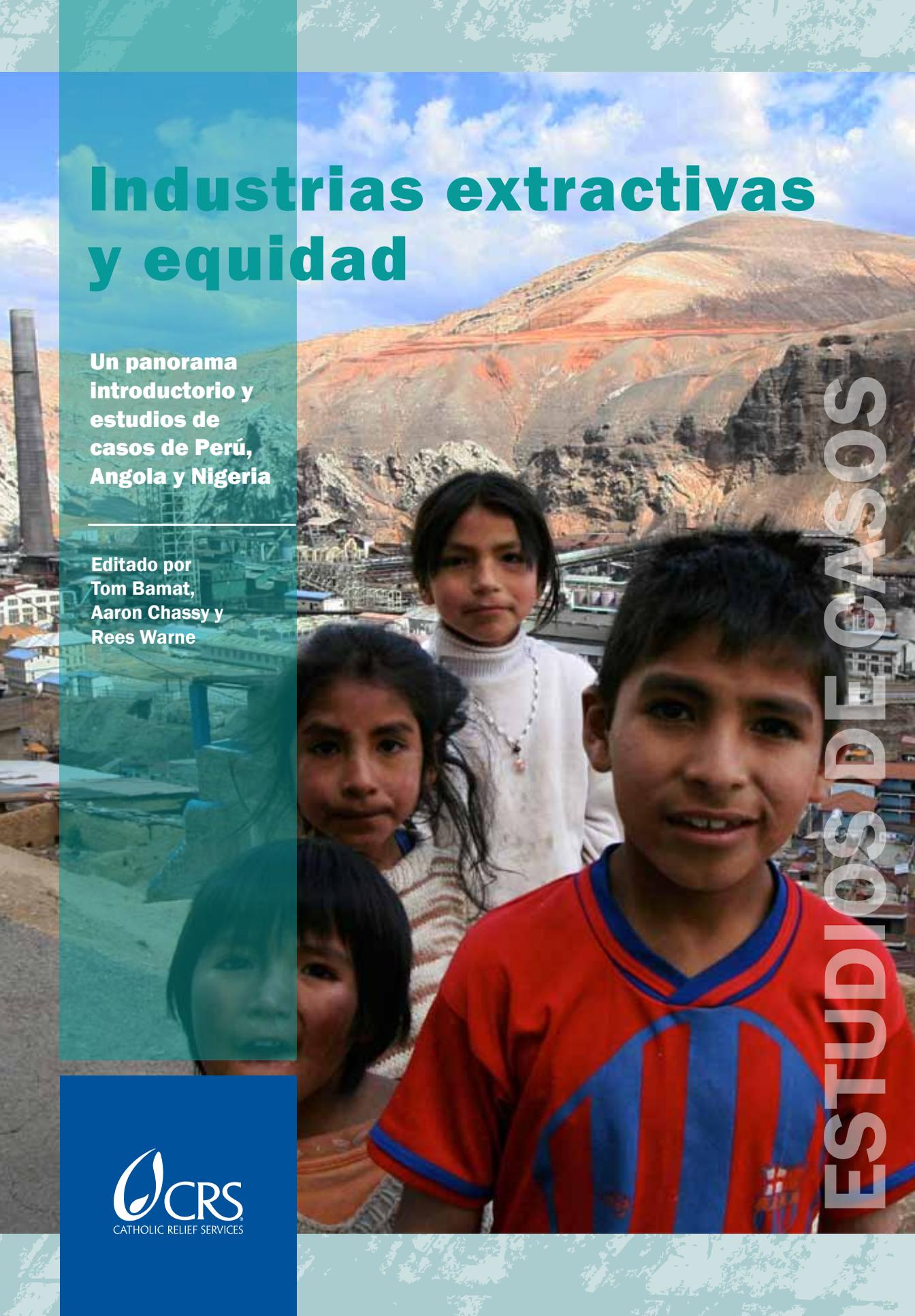
# Industrias extractivas y equidad

Un panorama introductorio y estudios de casos de Perú, Angola y Nigeria

Editado por  
Tom Bamat,  
Aaron Chassy y  
Rees Warne

  
CATHOLIC RELIEF SERVICES

ESTUDIOS DE CASOS



CRS promueve mayor equidad para las personas pobres, vulnerables y marginadas en las estructuras y sistemas políticos, económicos y sociales. El concepto de equidad para esta agencia se basa en tres principios de la doctrina social católica: la opción preferencial por los pobres, la subsidiariedad y el bien común. Para ello es necesaria la acción de todas las personas relacionadas con CRS, tanto en Estados Unidos como en el extranjero. Una de las metas de CRS en su labor de construcción de la paz es ampliar la equidad y atender a los reclamos de los necesitados.

“Cuando la sociedad civil participa efectivamente en la toma de decisiones relacionadas con el bien común, la corrupción, la manipulación y el abuso pueden mitigarse”. [CRS. *“CRS Peacebuilding and Justice Strategic Framework (Narrative Summary)”* enero de 2007. (pág. 2)]

Preparado por CRS Peacebuilding Unit, CRS Headquarters, Baltimore, MD, USA

Composición: Valerie Sheckler Graphic Design

Portada: Niños cerca de una fundición en La Oroya, Perú

*Diseño de portada basado en la fotografía de Barbara Fraser (para CRS)*

Página 27: Escena callejera en La Oroya antigua, Perú. Barbara Fraser para CRS

Página 55: Minero de diamantes en Angola. Kadir van Lohuizen para CRS

Página 81: Arriba, izquierda: quema de petróleo en Nigeria, Danny McL, flickr. Arriba, derecha: quema de petróleo, Rhys Thomas, flickr. Abajo: primer pozo de petróleo de Shell en África Occidental, Rhys Thomas, flickr.

Catholic Relief Services

228 West Lexington Street

Baltimore, MD 21201-3413 USA

Descargue esta y otras publicaciones de CRS en [www.crsprogramquality.org](http://www.crsprogramquality.org)

Copyright © 2011 Catholic Relief Services (CRS)

# **Industrias extractivas y equidad**

**Un panorama introductorio y estudios  
de casos de Perú, Angola y Nigeria**

**Editado por Tom Bamat, Aaron Chassy y Rees Warne**



# PRÓLOGO Y RECONOCIMIENTOS

Este breve volumen se viene gestando desde hace mucho tiempo. Autores, socios del proyecto y otros colegas de CRS aceptaron desinteresadamente los desafíos que suponía este esfuerzo complejo, desafíos que se agregaron a sus ya considerables cargas de trabajo. Tales esfuerzos dieron origen a una importante contribución al aprendizaje sobre la base de los proyectos.

La promoción de la equidad ha sido uno de los pilares de la estrategia de justicia y consolidación de la paz de CRS. Esto se debe a que la paz duradera requiere un fundamento de justicia. Trabajar en los conflictos asociados con las industrias extractivas se ha vuelto una prioridad, ya que los desafíos que plantean el petróleo, el gas, los hornos de fundición y las operaciones de minería son críticos y cada vez más complejos.

Estamos orgullosos de las numerosas iniciativas de CRS y sus socios en busca de la paz y la justicia. Sin embargo, el objetivo de este volumen no es felicitarnos a nosotros mismos ni presentar una serie de logros increíbles.

Es un tributo a aquellas personas que se preocupan por la justicia para los pobres y marginados y se comprometen con ella. Es, asimismo, un análisis de las dificultades que representa cambiar las estructuras y los sistemas para promover un desarrollo humano más integral. Finalmente, constituye una oportunidad de extraer lecciones de los desafíos y éxitos, de modo que podamos mejorar la calidad de nuestros programas. Esperamos que a los donantes y colegas de otras organizaciones este texto también les resulte útil.

Y ahora, los agradecimientos. En primer lugar, agradecemos a personas de todo el mundo que se comprometen con la búsqueda de la equidad y la dignidad humana para todos, quienes “escribieron” con sus vidas los casos incluidos en este libro y otras personas como ellas. También agradecemos a los autores que elaboraron el ensayo introductorio y los estudios de casos, a los miembros del personal de proyecto que los apoyaron y quienes revisaron y evaluaron cuidadosamente los borradores, entre ellos Dorrett Byrd y David Leege, del Departamento de Calidad de Programas y Apoyo de CRS, Rick Jones de CRS Latinoamérica, el Padre Robert Twele de la Oficina de Asuntos Legales de CRS y los socios de Iglesia en Angola, Nigeria y Perú. Por último, un agradecimiento especial a Rebeka Martensen y a su equipo de publicaciones por la ayuda brindada con las fotografías, el diseño de portada, la corrección y supervisión del diseño y la impresión.

Fue magnífico trabajar con todos ustedes.

—Los editores

---

## SIGLAS

ACERAC	Association of Episcopal Conferences of the Central African Region
AIDA	Asociación Interamericana para la Incidencia del Ambiente
BBC	British Broadcasting Corporation
CAFOD	Catholic Overseas Development Agency
CCGP	Catholics Confront Global Poverty
CCJDP	Catholic Centre of Justice Development and Peace
CDC	Consejo para el desarrollo de la comunidad
CEAST	Conferencia Episcopal de Angola y São Tomé
CEDHA	Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente
CEJP	Comisión Católica para la Justicia y la Paz
CELAM	Consejo Episcopal de América Latina
CEM	Conferencia Episcopal de Mozambique
CFI	Corporación Financiera Internacional
CICA	Consejo de las Iglesias Cristianas de Angola
CIDSE	Catholic International Cooperation for Development and Solidarity
CONAM	Consejo Nacional de Medio Ambiente
CPI	Índice de Percepción de la Corrupción
CRS	Catholic Relief Services
CSCR	Centro para la responsabilidad social y corporativa
CSR	Responsabilidad social corporativa
DFID	Departamento Británico para el Desarrollo Internacional
ECCR	Ecumenical Council for Corporate Responsibility
EE. UU.	Estados Unidos
EITI	Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas
EJS	Economic Justice Sector
ERA	Acción de Derechos Ambientales
FNLA	Frente Nacional de Liberación de Angola
FPIC	Consentimiento libre, previo e informado
PIB	Producto Interno Bruto
GMOU	Memorando de entendimiento general
GON	Gobierno de Nigeria
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
IBEP	Integrated Inquiry of the Well-Being of the Population
IBP	International Budget Partnership
ICCR	Interfaith Center on Corporate Responsibility
IMBISA	Inter-Regional Meeting of Bishops of Southern Africa
INDECOPI	Instituto Nacional de Incidencia de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LCBC	Conferencia de Obispos Católicos de Lesotho
LGA	Zonas de gobierno local

---

MEND	Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger
MONDP	Movement of the Niger Delta People
MOSAO	Movimiento por la Salud de La Oroya
MOSOP	Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni
MPLA	Movimiento Popular para la Liberación de Angola
MSG	Grupo de trabajo multilateral
NCBC	Conferencia de Obispos Católicos de Namibia
NDDC	Comisión de Desarrollo del Delta del Níger
NDPVS	Niger Delta People Volunteer Service
ONG	Organización No Gubernamental
NOSDRA	Agencia nacional de detección de los derrames de hidrocarburos
OBI	Índice de Transparencia Presupuestaria
OMPADEC	Oil Mineral Producing Areas Development Commission
PAC	Consortio Africa Canada
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PWYP	Publica lo que pagas
RDC	República Democrática del Congo
SACBC	Conferencia Sudafricana de Obispos Católicos
SCD	Desarrollo comunitario sostenible
SEC	Comisión de Valores y Bolsa
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SPDC	Shell Petroleum Development Company of Nigeria, Ltd
SPS	St. Patrick's Society for the Foreign Missions
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNES	Unión para el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Yauli – La Oroya
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
USCCB	Conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos
ZCBC	Conferencia Católica de Obispos de Zimbabwe

---

# ÍNDICE

<b>INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y EQUIDAD.....</b>	<b>1</b>
INTRODUCCIÓN .....	1
¿Qué son las industrias extractivas? .....	1
CRS y las industrias extractivas .....	2
DESAFÍOS QUE PLANTEAN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS .....	4
DESIGUALDAD .....	5
Cambios en la economía local.....	5
Desplazamiento.....	6
Calidad de gobernanza y marcos reguladores .....	7
Riesgos ambientales y de salud.....	8
Conflicto.....	9
RESPUESTAS .....	10
Consentimiento libre, previo e informado y licencia social para operar.....	11
Compromiso corporativo.....	11
Socios internacionales.....	16
ENFOQUES DE CRS Y SUS SOCIOS.....	17
Estudios de casos .....	18
Uso de la voz de la Iglesia Católica en los ámbitos nacional e internacional.....	19
Prácticas efectivas .....	22
SOBRE LA AUTORA.....	26
BIBLIOGRAFÍA.....	26
<b>PERÚ: SALUD AMBIENTAL COMO UNA CUESTIÓN DE EQUIDAD.....</b>	<b>29</b>
I. INTRODUCCIÓN .....	30
II. ANTECEDENTES .....	31
III. NATURALEZA Y TRANCURSO DEL CONFLICTO .....	33
Historia de los acontecimientos.....	35
Injusticias en la situación de La Oroya .....	40
IV. NATURALEZA DE LAS INTERVENCIONES O ACCIONES.....	41
MOSAO y el grupo de trabajo técnico.....	42
“El Mantaro Revive”.....	45
Solidaridad de la iglesia en los EE. UU.....	46
V. EFECTOS DE LAS ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL .....	47
Logros.....	48
Déficits.....	49

VI. FACTORES RESPONSABLES DE LOS EFECTOS.....	50
Ambiente político y normativo .....	51
Sociedad civil .....	52
Liderazgo de la iglesia.....	53
Industria .....	53
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	53
LISTA DE ENTREVISTADOS*.....	56
SOBRE LA AUTORA.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	57

**ANGOLA: ¿EL PETRÓLEO Y LOS DIAMANTES PUEDEN SERVIR AL BIEN COMÚN? ..... 59**

INTRODUCCIÓN .....	60
I. UN LEGADO DE CONFLICTO, PODER, RIQUEZA Y POBREZA.....	62
II. ACCIÓN DE LA IGLESIA EN ANGOLA .....	64
El surgimiento del movimiento por la paz.....	65
Enfrentando la maldición de los recursos y las cuestiones de transparencia .....	66
Promoción de la transparencia y la equidad – EJP 2004-2007 .....	67
Promoción de la transparencia y la equidad – EJP 2007-2010.....	69
III. EFECTOS DEL EJP .....	70
Período anterior al programa.....	70
EJP 2004-2007 .....	71
IV. FACTORES RESPONSABLES DE LOS EFECTOS .....	76
Contexto .....	76
Sociedad con la iglesia .....	77
Capacidad .....	77
V. LECCIONES APRENDIDAS.....	78
Capacidad y construcción de capacidades .....	80
¿Qué sigue?.....	80
LISTA DE ENTREVISTADOS (octubre-noviembre del 2008) .....	81
SOBRE LOS AUTORES .....	82
BIBLIOGRAFÍA.....	82
Recursos en línea .....	83

<b>NIGERIA: AUMENTAR LA EQUIDAD EN LAS COMUNIDADES PETROLERAS.....</b>	<b>85</b>
Calendario de proyectos .....	87
CSCR.....	90

NATURALEZA Y TRANCURSO DEL CONFLICTO .....	90
NATURALEZA DE LAS INTERVENCIONES.....	96
Creación y consolidación del Consejo de desarrollo de la comunidad de Umuechem.....	97
Estrategia internacional de utilización de la influencia de los accionistas.....	100
EFFECTOS DE LAS INTERVENCIONES.....	101
Efectos en la violencia intracomunal y la gobernanza comunal .....	101
Efectos en la comunidad y las relaciones con SPDC.....	102
Efectos en la comunidad y las relaciones con el gobierno.....	104
Cambio en los efectos entre el proyecto inicial y el segundo proyecto.....	105
FACTORES RESPONSABLES DE LOS EFECTOS .....	106
LECCIONES APRENDIDAS.....	109
Lecciones de las deficiencias del proyecto .....	109
Lecciones de las deficiencias contextuales .....	112
Lecciones de los éxitos .....	112
LISTA DE ENTREVISTADOS .....	113
SOBRE LOS AUTORES .....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	114

# Industrias extractivas y equidad

por Rees Warne

## INTRODUCCIÓN

La explotación de petróleo, gas y minerales puede estimular un desarrollo equitativo y ayudar a las personas a salir de la pobreza. La mala administración en la explotación de estos valiosos recursos naturales y la apropiación injusta de la enorme riqueza que éstos generan pueden sumir a un país en la pobreza y exacerbar las injusticias subyacentes. Al mismo tiempo, pueden incentivar la corrupción y conflictos violentos. En muchos países en desarrollo, las personas que viven en zonas cercanas a las operaciones de la industria extractiva se benefician muy poco de la extracción de esa riqueza nacional. Por el contrario, deben cargar con una parte desproporcionada de los costos: contaminación ambiental y riesgos para la salud, degradación de la seguridad donde viven, desgarramiento del tejido social y conflictos. Sin embargo, todos estos efectos negativos pueden evitarse.

La equidad es la administración imparcial y justa de las instituciones sociales, económicas y políticas, la distribución de los servicios públicos y los bienes colectivos y la formación e implementación de la política pública.

*CRS. "CRS Peacebuilding and Justice Strategic Framework (Narrative Summary)" enero de 2007.*

En este ensayo se brinda un panorama de las industrias extractivas y de la participación de CRS frente al problema de la explotación de petróleo, gas y minerales. Se debaten los efectos económicos, ambientales, de gobernanza y salud pública más comunes de las industrias extractivas que tienen una administración deficiente en el ámbito local y nacional; también se analizan sus vínculos con el conflicto. Se describen las respuestas programáticas de CRS, la Iglesia y otros socios, entre ellos los mencionados en los tres estudios de casos de esta publicación, con el objetivo de abordar esos impactos y mejorar la equidad. Y por último se dan ejemplos de acciones efectivas emprendidas por CRS y sus socios para paliar los efectos negativos de las industrias extractivas.

## ¿Qué son las industrias extractivas?

Cuando la gente habla de industrias extractivas, por lo general se refiere a la exploración y producción de petróleo, gas y minerales, y también a las empresas petroleras, mineras y del gas propiamente dichas.<sup>1</sup> Dado que el petróleo, el gas y los minerales son recursos no renovables y pueden representar una parte significativa de la riqueza natural de una nación, es crucial que el gobierno los emplee para alcanzar objetivos de desarrollo que sirvan al bien común.

1 CRS y muchas otras agencias también incluyen la tala y la plantación de árboles como industrias extractivas. Aunque los bosques pueden ser renovables (con el tiempo), la dinámica de la explotación forestal tiene muchas similitudes con la dinámica de la explotación de petróleo y gas y de minería. Mientras tanto, cada vez con más frecuencia, el agua es "explotada" de los yacimientos acuíferos más rápidamente de lo que puede reponerse, y tanto el acceso al agua como su calidad podrían estar bajo el control de las grandes empresas. En cuanto a la tierra, recientemente ha crecido una práctica comúnmente conocida como "apropiación de tierras": un sector privado o intereses de gobiernos extranjeros realizan acuerdos con el gobierno de un país para controlar grandes extensiones de tierra (generalmente destinada a la agricultura de exportación o a la producción de biocombustibles), mientras que quienes viven en esas tierras y obtienen su sustento de ellas apenas pueden opinar al respecto y se benefician poco o nada de las transacciones. Hasta el momento no existen prácticas generalmente aceptadas para el reasentamiento y la compensación de las personas que son obligadas a marcharse de sus tierras y de sus comunidades debido a esta práctica.

## CRS y las industrias extractivas

CRS desempeña sus tareas en 39 países ricos en recursos naturales, en los que el gobierno recauda más del 25% de sus rentas públicas o ingresos en divisas de la explotación de petróleo, gas o minería.<sup>2</sup> En los últimos diez años, 22 de esos países ricos en recursos naturales sufrieron conflictos armados en los que participó el ejército.<sup>3</sup> (Ver Figuras 1 y 2). A modo de comparación, 14 países pobres en recursos naturales, en los que CRS trabaja, estuvieron involucrados en conflictos armados en los últimos diez años.

Durante más de una década, CRS ha trabajado con los afectados por las industrias extractivas, con el fin de garantizar que quienes están en el poder los escuchen y que la explotación de los recursos los beneficie más y les produzca menos daño. CRS fue una de las primeras ONG de desarrollo internacional en adoptar una posición pública en cuestiones relacionadas con las industrias extractivas y la equidad. La publicación insignia de CRS, Bottom of the Barrel, en su edición de 2003: Africa's Oil Boom and the Poor<sup>4</sup> fue una de las primeras investigaciones exhaustivas acerca de los efectos de la explotación petrolera sobre los más vulnerables de África. Tan solo en los últimos cinco años, CRS ha dado apoyo al trabajo en torno a temas extractivos en 16 países (ver mapa en la Figura 3 a continuación) sobre las siguientes cuestiones: impacto ambiental y de salud; impacto en los trabajadores, las mujeres, las familias y las comunidades; reglamentaciones de alcance nacional e internacional; restauración de la seguridad del sustento; mejora de las políticas y prácticas de las empresas e instituciones financieras internacionales; corrupción; buena gobernanza y acceso a información fidedigna<sup>5</sup>.

CRS ha dado respuesta al pedido de ayuda de las circunscripciones locales, la Iglesia y otros socios de CRS, apoyando sus esfuerzos para transformar el modo en que las industrias extractivas operan en sus países. Junto a sus socios, CRS ha realizado campañas de apoyo con el fin de dar poder a los más afectados por las industrias extractivas para dialogar con los gobiernos e insistir en que las industrias extractivas operen de manera responsable y para beneficio del bien común.

Junto con la autoridad moral de la Iglesia, la doctrina social católica ofrece una plataforma para crear conciencia y construir una masa crítica de apoyo para los cambios propuestos por esas campañas de incidencia y promoción. La amplia y profunda red de comisiones de paz y justicia de la Iglesia incluye a líderes y apoyadores activos desde el ámbito nacional hasta las parroquias. Esos líderes afianzan la tarea de CRS firmemente en el conocimiento y la experiencia local, y aumentan la credibilidad de la agencia y la de sus socios en el diálogo con las personas clave en la toma de decisiones en los ámbitos local, nacional e internacional.

---

2 Fondo Monetario Internacional. "Guide on Resource Revenue Transparency", 27 de abril (pág. 62). Consultado en septiembre de 2011 en <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>.

3 UDCP-PRIO Armed conflict Database <http://www.prio.no/cScW/Datasets/Armed-conflict/ucDP-PRIO/Armed-conflicts-version-x-2009/> de 2001 a 2009, y New York Times de 2010-2011. No se incluye violencia localizada, protestas violentas u otras formas de conflicto.

4 Gary, Ian y Terry Lynn Karl. *Bottom of the Barrel: Africa's oil boom and the poor*. Catholic Relief Services, 2003. <http://www.crsprogramquality.org/publications/2003/6/16/bottom-of-the-barrel-africas-oil-boom-and-the-poor.html>.

5 En los últimos 5 años, CRS ha apoyado el trabajo sobre las industrias extractivas en 16 países: Angola, Camerún, Chad, la República Democrática del Congo, El Salvador, Ghana, Liberia, Kenia, Madagascar, Malawi, Nigeria, Perú, la República del Congo (Congo-Brazzaville), Santo Tomé y Príncipe, los Estados Unidos y Zambia.

**Figura 1: CRS trabaja en 23 países ricos en petróleo y gas**

<b>Angola</b>	Ecuador	Kazajistán	Santo Tomé y Príncipe	Venezuela
<b>Azerbaiyán</b>	Guinea Ecuatorial	<b>Libia</b>		Vietnam
Bolivia	<b>Indonesia</b>	México	<b>Sudán**</b>	
Camerún	<b>Iraq</b>	<b>Nigeria</b>	<b>Sudán del Sur**</b>	
<b>Chad</b>	Jordania	<b>República Democrática del Congo</b>	<b>Siria</b>	
<b>Colombia</b>			<b>Timor Oriental</b>	

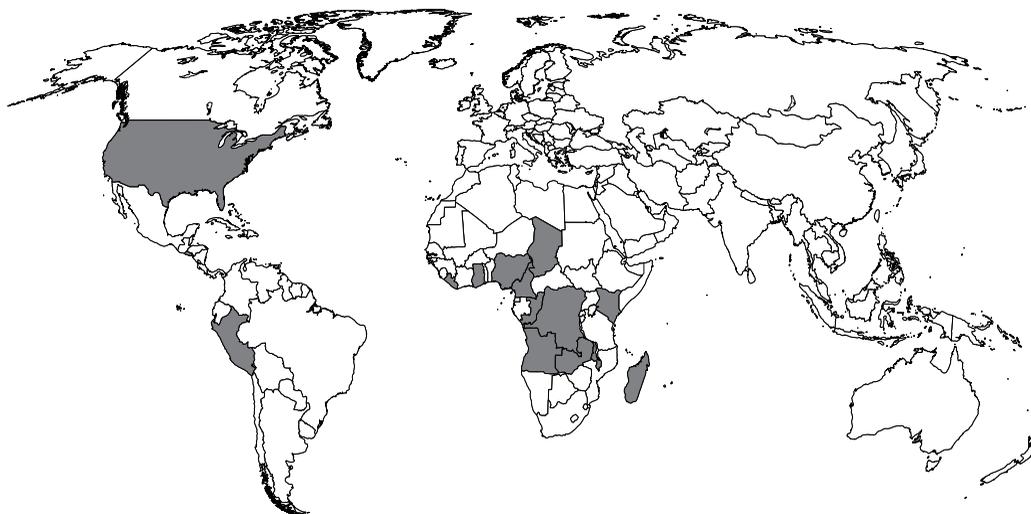
\* Los países indicados en **NEGRITA** han estado involucrados en conflictos armados en los últimos 10 años

\*\* No se dispone de información de los ingresos de estos países nuevos

**Figura 2: CRS trabaja en 16 países ricos en minerales**

<b>Botsuana</b>	<b>República Democrática del Congo</b>	<b>Liberia</b>	Mongolia	Sudáfrica
<b>República Centrafricana</b>	Ghana	<b>Kirguistán</b>	Namibia	Uzbekistán
	<b>Guinea</b>	<b>Madagascar</b>	<b>Perú</b>	Zambia
		Mauritania	<b>Sierra Leona</b>	

\* Los países indicados en **NEGRITA** han estado involucrados en conflictos armados en los últimos 10 años



**Figura 3: Países en los que CRS apoyó el trabajo sobre industrias extractivas en los últimos cinco años**

La atención que CRS brinda al Desarrollo Humano Integral (ver el cuadro sobre DHI) fortalece la decisión de la organización de expandir su trabajo sobre las industrias extractivas. En ocasión del trabajo anterior de CRS sobre el impacto de la industria petrolera en África, se consideró necesario abordar las estructuras y sistemas que perpetúan la pobreza en los países en desarrollo ricos en recursos naturales. Las respuestas programáticas contribuyen no solo a paliar la pobreza sino también a realizar cambios en algunas estructuras y sistemas específicos.

Por su propia naturaleza, las estructuras y los sistemas, entre ellos las instituciones, cambian lentamente y con dificultad, ya que quienes están en el poder suelen tener intereses creados en ralentizar o impedir dicho cambio. Para cambiar el modo en que estas estructuras y sistemas trabajan se necesita una incidencia bien diseñada ante el gobierno, las empresas extractivas y las personas e instituciones que ejercen el poder. Se necesitan estrategias a corto y mediano plazo e intervenciones en una secuencia bien pensada, concentradas en los participantes claves; también se debe construir una masa crítica de cambio. La incidencia y la promoción deben fundarse en la realidad local, en información exacta y creíble y en las aspiraciones de los habitantes de las comunidades afectadas.

### **Desarrollo Humano Integral**

Desarrollo Humano Integral (DHI) es un componente central de la estrategia de la agencia CRS y del trabajo que CRS realiza junto con sus socios. Este concepto, fundado en la doctrina social católica, afirma que el desarrollo humano no puede reducirse ni separarse en diferentes partes. Por el contrario, el bienestar personal solo puede alcanzarse en un mundo donde todas las personas puedan alcanzar su máximo potencial, satisfaciendo sus necesidades físicas básicas de manera sostenible y viviendo con dignidad en una sociedad justa y pacífica. Se basa en “relaciones correctas”. Los tres elementos claves del DHI son:

**Holístico:** El DHI promueve el bienestar de cada persona y de todas las personas, en el ámbito económico, social, político, cultural, ecológico y espiritual. También promueve la integridad de la creación.

**Solidaridad:** El DHI promueve los derechos y las responsabilidades de cada persona y de todas las personas entre sí.

**Justicia y Paz:** El DHI promueve una sociedad justa y pacífica que respeta la dignidad de todas las personas.

## **DESAFÍOS QUE PLANTEAN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Muchos países en desarrollo ricos en recursos padecen de lo que algunos llaman la maldición de los recursos naturales. A pesar de los altos volúmenes de producción, la gran demanda y los elevados precios, la situación de los países ricos en petróleo, gas y minerales a menudo no es mejor que la de los países que no cuentan con estos recursos. Muchos de ellos padecen de altos niveles de injusticia, pobreza, conflictos y corrupción, así como contaminación del agua, del aire y del suelo y los consecuentes problemas de salud pública. Estos problemas suelen ir acompañados de niveles bajos de educación, acceso a la asistencia sanitaria, expectativa de vida, transparencia y participación ciudadana. Aunque es posible que las industrias extractivas

contribuyan a aumentar el producto interno bruto (PIB) de un país, es improbable que los beneficios económicos se distribuyan equitativamente. Los gobiernos que dependen de las ganancias obtenidas de las industrias extractivas tienden a asignar fondos particularmente bajos a salud, educación, infraestructura rural y otros servicios básicos.<sup>6</sup>

## DESIGUALDAD

### ***Asignación de recursos***

En muchos países, la élite política y económica obtiene una inmensa riqueza como resultado de la explotación de los recursos naturales, mientras que el resto de la población se empobrece cada vez más. Algunos países han establecido sistemas para devolver una porción de las ganancias provenientes de las industrias extractivas a las regiones –por lo general áreas rurales pobres– de donde se extraen los recursos. Aun así, esos beneficios suelen ser acaparados por las élites antes de llegar a los pobres. Es muy común que las personas que viven más cerca de las fuentes de riqueza en recursos naturales del país sean sus ciudadanos más pobres.

### ***Toma de decisiones***

Un segundo tipo de desigualdad que caracteriza el problema de las industrias extractivas es la falta de acceso a la toma de decisiones por parte de los más afectados por la explotación de los recursos. La mayoría de las decisiones se toman en los altos niveles, directamente entre los gobiernos y las empresas extractivas, con poca o ninguna intervención de las personas cuyas vidas se ven negativamente afectadas.

### ***Costos sociales***

En tercer lugar, la distribución de los costos sociales de la explotación de recursos también es desigual. Las personas pobres son especialmente vulnerables a las toxinas que se liberan en aire y agua (por ejemplo, la contaminación industrial del agua de superficie tiene un mayor impacto sobre las personas que no tienen acceso a plantas de tratamiento de agua potable efectivas o que no cuentan con los medios económicos necesarios para comprar agua), al deterioro de la infraestructura y a un menor acceso a las oportunidades de la economía local. Asimismo, tienen menos posibilidad de obtener información confiable sobre estos riesgos o de plantear sus problemas a las personas que toman las decisiones y pueden responder a sus reclamos. Hace décadas, el movimiento de Justicia Ambiental creó conciencia pública sobre este problema en los Estados Unidos y Europa, y esta dinámica está siendo cada vez más reconocida en los países en desarrollo. Entre otros costos sociales se encuentra una menor cohesión social debido a la afluencia de trabajadores hombres y el consecuente aumento de la prostitución y el contagio de enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH (especialmente en zonas mineras).

## **Cambios en la economía local**

En muchos casos, las expectativas locales de empleo y el crecimiento de la economía local, a menudo alimentadas por las promesas optimistas de las empresas, exceden en mucho

---

<sup>6</sup> Para obtener más información sobre la maldición de los recursos, consulte la publicación de CRS, *Bottom of the Barrel: Africa's oil boom and the poor*, por Ian Gary y Terry Lynn Karl.

los beneficios que generan las operaciones de las empresas extractivas. Es posible que los empleos disponibles para los habitantes locales sean de baja categoría, mal pagados, y, según la empresa, relativamente peligrosos, especialmente en el sector minero. Las industrias extractivas a menudo atraen mano de obra de fuera de la región, lo cual lleva a más desafíos. Quienes llegan al sitio de las operaciones de extracción a buscar empleo han abandonado sus propias pequeñas granjas o negocios, y de este modo ponen a sus familias y a sí mismos en una situación poco segura. La afluencia de quienes buscan trabajo hace aumentar los precios locales de los alimentos, el agua, los materiales de construcción y la vivienda; así, la persona pobre es más vulnerable a los golpes externos.

## **Desplazamiento**

Las minas y el procesamiento de los minerales pueden requerir grandes cantidades de recursos de tierras y agua. Las personas que han vivido en esas tierras, que las han cultivado, que han pastoreado a sus animales, que han pescado y hecho sagradas algunas áreas pueden ser desplazadas para dar lugar a las máquinas, a las explosiones y a los estanques de desechos tóxicos. Además del emplazamiento de los pozos propiamente dichos, el petróleo y el gas a menudo se transportan a través de tuberías que atraviesan una ancha franja de tierra y afectan las vidas de las personas.

A finales de la década de 1990, se pidió a CRS y a la Iglesia Católica de Camerún que ayudaran a las personas de las comunidades situadas en el camino del oleoducto Chad-Camerún, que se estaba construyendo para transportar petróleo desde los campos petroleros de Chad hasta los buques petroleros en la costa de Camerún. CRS ayudó a los miembros de la Iglesia, a los socios locales y a las comunidades a conocer el impacto del oleoducto. (Ver el cuadro sobre Chad-Camerún).

Existen buenas prácticas internacionales para el reasentamiento de personas desplazadas por proyectos industriales, como por ejemplo minas, pozos y oleoductos. Uno de los más conocidos es el Estándar de Desempeño de la Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario<sup>7</sup> de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que también se incluye entre los Principios del Ecuador.<sup>8</sup> A raíz de este trabajo de compensación sobre los oleoductos en Camerún, CRS fue invitada a participar en la revisión de una serie de políticas de la CFI.

---

7 Corporación Financiera Internacional. Estándar de Desempeño 5 – Rev. 1, 14 de abril de 2010. Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario. Consultado en septiembre de 2011 en [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2\\_PS5\\_English\\_clean/\\$FILE/CODE\\_Progress+Report\\_AnnexB\\_PS5\\_Clean.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/$FILE/CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf)

8 Principios del Ecuador. "The Equator Principles", junio de 2006. Consultado en septiembre de 2011 en [http://equator-principles.com/resources/equator\\_principles.pdf](http://equator-principles.com/resources/equator_principles.pdf)

## Compensación equitativa para las personas desplazadas por el oleoducto Chad-Camerún

Cuando se aprobó un derecho de paso para el oleoducto Chad-Camerún, se suponía que los habitantes iban a recibir una compensación total por la pérdida de sus hogares, tierras agrícolas, árboles y otros bienes productivos. Sin embargo, muchas personas vieron que el método utilizado para calcular la compensación subestimaba gravemente el valor de lo que habían perdido. El personal de CRS y representantes de la Iglesia trabajaron junto con las personas cuyos hogares y terrenos se encontraban en el paso del oleoducto para desarrollar su propio conjunto de estándares de compensación. Como una parte de la financiación del oleoducto provenía de un préstamo de la CFI, CRS ayudó a que las comisiones locales de Justicia y Paz y a la Iglesia propugnaran ante la CFI por la mejora del sistema de compensación. Lograron obtener una compensación más equitativa para las personas afectadas y contribuyeron a hacer mejoras al protocolo interno de la CFI para calcular las compensaciones por desplazamiento. Debido al trabajo de la Iglesia, CRS y otras ONG, la CFI creó un Grupo Consultor Internacional con expertos internacionales de alto nivel, a fin de controlar los efectos del proyecto. Para obtener más información, ver Gary, Ian y Reisch, Nikki: [Chad's Oil Boom: Miracle or Mirage](#). Catholic Relief Services y Bank Information Center. 2005.

## Calidad de gobernanza y marcos reguladores

Aunque algunos países han administrado la riqueza de sus recursos naturales, invirtiendo en el futuro y promoviendo el crecimiento y desarrollo económico sostenibles, en otros países la mala administración y la corrupción han traído como consecuencia despilfarro, transferencia ilícita de dinero en efectivo a cuentas en el extranjero y, en última instancia, una pobreza cada vez mayor y escasas perspectivas de desarrollo para la mayoría de los ciudadanos. La competencia por el control de la riqueza de los recursos puede ser un componente de manipulaciones electorales, golpes de estado y guerras civiles. La parece ser uno de los factores centrales para definir si los ciudadanos de un país se benefician con la explotación de su riqueza nacional en recursos naturales, una observación que refuerzan los tres estudios de casos que se presentan en este volumen.<sup>9</sup>

Las leyes de muchos países en desarrollo no han estado a la par de los estándares emergentes ambientales, de salud, trabajo y derechos humanos ni de las tecnologías que actualmente utilizan las empresas. Por ejemplo, cuando una empresa extranjera solicitó autorización para abrir una mina de uranio en Malawi, las leyes nacionales de minería no contemplaron los riesgos que representa el uranio. La Iglesia se unió a varias ONG locales e interpusieron querrela contra el gobierno para que suspendiera la apertura de la mina hasta tanto pudieran hacerse reformas legales. Si bien las reformas no se aplicaron en el plazo acordado, esta acción de la sociedad civil pudo acelerar el trabajo para mejorar el marco regulatorio del país.

<sup>9</sup> La calidad de gobernanza puede definirse como el conjunto de prácticas y procesos que constituyen el enfoque adoptado por los funcionarios del gobierno para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de una nación, y la institucionalización de este enfoque en todas las estructuras del estado, con el fin de ofrecer y distribuir los beneficios de las mejoras entre los ciudadanos de manera ética y equitativa.

Aun cuando los países cuentan con leyes y sistemas reguladores sólidos, la aplicación de las leyes puede ser deficiente. Funcionarios corruptos pueden hacerse de la vista gorda ante las infracciones de una empresa, ya sea a través de sistemas de inspección poco rigurosos o bien ignorando las denuncias de infracciones que reciben. El sistema judicial quizá no sea lo suficientemente imparcial como para ratificar las multas que se imponen a las empresas. En el caso de funcionarios que se comprometen a desempeñar su trabajo a conciencia, es posible que carezcan de recursos para llevarlo a cabo. No es inusual que la oficina local de un ministerio de minería no tenga los fondos necesarios para sus costos operativos, como por ejemplo para pagar la gasolina de sus vehículos o una computadora para escribir informes, o siquiera una copia de las leyes y reglamentos mineros.

## **Riesgos ambientales y de salud**

El impacto ambiental negativo de las industrias extractivas es un problema frecuente y a veces grave. Por ejemplo, el uso industrial del agua puede reducir la cantidad y calidad del agua disponible para uso de los habitantes y comercios locales. Las chimeneas y la quema de gases pueden lanzar partículas y humo tóxicos que afectan la salud de seres humanos, animales y cosechas. Aun la mejor de las tecnologías puede fallar y permitir el escape de petróleo o sustancias químicas o metales pesados tóxicos al aire y al agua y corrientes subterráneas. En los países en desarrollo, muchas empresas no utilizan las mejores tecnologías disponibles para realizar su trabajo. (Ver el cuadro sobre Perú).

### **Divulgación de información precisa sobre impactos ambientales y de salud en Perú.**

El poblado de La Oroya, en las montañas del Perú, es el sitio de una fundición, que se convirtió no solo en el principal empleador del poblado sino también en su principal contaminador. Los problemas ambientales ocasionados por la fundición afectan desproporcionadamente a las personas pobres. Lo más probable es que los pobres vivan en la zona más indeseable de la ciudad, la más cercana a la fundición. Tienen poco acceso a información precisa sobre los riesgos para la salud y un acceso limitado a la asistencia sanitaria. Si bien se han planteado inquietudes en el transcurso de los años, la investigación rigurosa y el control local ayudaron a modificar los términos de debate. Los investigadores de la universidad jesuita de St. Louis hallaron altos niveles de plomo, cadmio y otros metales pesados en la sangre de quienes habitaban cerca de la fundición y también en otras personas que vivían mucho más lejos. Con el apoyo de CRS y otros, los defensores utilizaron esta investigación, además de otras investigaciones que realizó el gobierno posteriormente y el control de la calidad del aire y del agua que llevaron a cabo los activistas locales, para aumentar el acceso a la información que pudiera utilizarse para refutar las afirmaciones de las empresas; para motivar a participar a otras comunidades; para influir en la cobertura de apoyo que dan los medios de comunicación a la contaminación y para presionar a los funcionarios del gobierno a actuar.

*Para obtener más información, ver el primer estudio de caso de este volumen: "Salud ambiental como cuestión de equidad: el caso de La Oroya, Perú", por Barbara Fraser.*

Los impactos ambiental y de salud suelen ser los más difíciles de controlar y comprender, y tienen el gran potencial de despertar el miedo de los habitantes locales. Las tensiones pueden ir en aumento y la desconfianza hacia una empresa puede profundizarse cuando los efectos negativos de la exploración y la producción no se resuelven, especialmente cuando las personas no tienen modo de estar seguras de si el agua que ofrecen a sus hijos es buena para beber o no.

## **Conflicto**

Los investigadores han documentado que la dependencia de la explotación de los recursos naturales “aumenta de manera sustancial el riesgo de una guerra civil”. Los ejemplos abundan. Los diamantes fueron una fuente importante de financiación de los bandos en guerra en países como Angola, Liberia y Sierra Leona. El gobierno de Chad, país rico en petróleo, ha resistido numerosos intentos de golpe de estado, mientras que la revolución democrática árabe de 2011 tuvo lugar en varios países ricos en petróleo. En el este de la República Democrática del Congo (DRC), región rica en minerales, el control de las minas y rutas de transporte ayuda a alimentar una violencia continua.

El petróleo, el gas y los minerales pueden también alimentar conflictos transfronterizos; la región este de la DRC ha sido invadida repetidamente por sus vecinos.

Asimismo, los altos niveles de tensiones y preocupaciones en las comunidades cercanas a las operaciones de las industrias extractivas pueden alimentar luchas en el ámbito local. Los conflictos relacionados con las industrias extractivas han puesto a las comunidades pobres contra las empresas y el estado. Las manifestaciones, los bloqueos de caminos o del acceso a los emplazamientos operativos de las empresas y otras formas de protesta muchas veces han sido recibidas con violencia por parte del estado o de las fuerzas de seguridad privadas. La mayoría de los conflictos sociales que se registran en muchas regiones de Perú, por ejemplo, se relacionan con la explotación de recursos naturales, especialmente petróleo, minerales y tala.

Las desigualdades en el seno de las comunidades entre quienes soportan más costos y quienes reciben más beneficios, así como la competencia por empleos e influencias, también suele poner a los miembros de la comunidad en conflicto unos con otros. La base de los estudios de casos de Perú y Nigeria que se presentan en este volumen es el conflicto intercomunitario. Reducir el conflicto y reconstruir la cohesión social en el seno de la comunidad suelen ser pasos necesarios para abordar los problemas causados por las actividades de las industrias extractivas. (Ver el cuadro sobre Nigeria).

### **Desarrollo de capacidad de un consejo de desarrollo comunitario para unificar la voz de una comunidad dividida en Nigeria**

La comunidad de Umuechem, en la región productora de petróleo del delta del Níger, en Nigeria, había sufrido más de una década de luchas con la empresa petrolera que operaba en las cercanías. La violenta represión de las protestas contra la empresa petrolera, que tuvo lugar en 1990, debilitó la tradicional estructura de liderazgo de la comunidad. En consecuencia, se exacerbó la competencia entre varios grupos de la comunidad por el acceso a potenciales beneficios de la empresa petrolera, como por ejemplo trabajos y proyectos de desarrollo de responsabilidad social corporativa, que perjudicó aún más las relaciones comunitarias. Todo ello dejó a sus miembros en una situación más vulnerable frente al constante deterioro de los recursos naturales, salud pública y subsistencia causado por la extracción de petróleo en las cercanías. CRS ayudó al Centro de Responsabilidad Social y Corporativa a fortalecer la capacidad de la comunidad para entablar un diálogo con la empresa, ayudándolos a diseñar una constitución comunitaria. La constitución preveía la formación de un Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC), representado por los principales grupos étnicos y de interés de la comunidad. El proceso del CDC ayudó a disminuir el conflicto y a fortalecer la cohesión en el seno de la comunidad. También brindó los medios para que la comunidad hablara con una sola voz en las negociaciones con la empresa petrolera.

*Para obtener más información, ver el tercer estudio de caso de este volumen: "Aumentar la equidad en las comunidades petroleras de Nigeria: La comunidad Umuechem 2003-2010", por Joseph Shopade y Christopher O'Connor.*

## **RESPUESTAS**

Las soluciones más efectivas conllevan una respuesta colaborativa que priorice las necesidades de la comunidad afectada. Las cuestiones relacionadas con las industrias extractivas rara vez pueden resolverse solo en los ámbitos local, nacional o internacional. Uno de los aspectos excepcionales de las industrias extractivas es la variedad y magnitud de sus efectos y de la clase de respuestas que pueden ser útiles para paliar esos efectos. Las partes interesadas abarcan desde corporaciones multinacionales multimillonarias hasta familias individuales que luchan por sobrevivir en comunidades rurales remotas y, de un modo u otro, cualquier persona del planeta. Para mejorar el impacto de las industrias extractivas es necesario trabajar con los gobiernos locales y nacionales, y quizá también se requiera actuar en el ámbito internacional con los bancos multilaterales de desarrollo, las organizaciones industriales e incluso la diplomacia internacional. Los problemas que afectan a las comunidades por lo general exigen trabajar con las empresas in situ y en el país donde la empresa tiene su matriz, como demuestran los estudios de casos de Perú y Nigeria. Todo el trabajo realizado en el ámbito nacional e internacional es más efectivo cuando está basado en e informado de la realidad de los habitantes locales, que son los más afectados por las industrias extractivas.

## **Consentimiento libre, previo e informado y licencia social para operar**

Los miembros de las comunidades deberían ser capaces de decidir si desean vivir cerca de donde se realizan las operaciones extractivas y bajo qué condiciones. También deberían definir y tener acceso a los beneficios que brindan las empresas. La premisa del “consentimiento libre, previo e informado” (FPIC) consiste en que los habitantes locales, en especial los pueblos indígenas, puedan tomar decisiones con base en información precisa acerca de los posibles costos y beneficios económicos, ambientales y sociales. Deberían ser de hacerlo, sin coerción, y deberían tener la oportunidad de hacerlo de que comience el proyecto de explotación de recursos naturales u otro proyecto que pueda afectarlos. El principio de FPIC corresponde al concepto de subsidiariedad de la doctrina social católica, que establece: “Un nivel superior de gobierno —u organización— no debe desempeñar ninguna función o deber que pueda ser manejado con mayor efectividad en un nivel inferior por personas más cercanas al problema y con mejor comprensión del tema.”<sup>10</sup>

Si bien el FPIC fue creado inicialmente para los pueblos indígenas, cada vez es más frecuente que se les haga un llamado a los gobiernos y las empresas a permitir que todas las comunidades tomen decisiones sobre si aceptar o no los proyectos extractivos. Las empresas extractivas están comenzando a reconocer la importancia de lo que ha dado en llamarse “licencia social para operar”, en parte porque han descubierto que su ausencia puede resultar extremadamente costosa. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas exige el “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas para una serie de actividades que los afectan.<sup>11</sup> En uno de los avances más recientes, en agosto de 2011, el Congreso de Perú aprobó una ley que exige la “consulta previa” para tales proyectos en tierras indígenas. Si bien consulta no significa lo mismo que consentimiento, esta reforma representa un avance fundamental en pos de la capacidad de los habitantes locales para tener voz y voto en lo que respecta a su futuro.

## **Compromiso corporativo**

### ***Responsabilidad social corporativa***

Muchas empresas extractivas incluyen algún tipo de programa de responsabilidad social corporativa (CSR) en sus planes de trabajo. Cuando se implementan de manera responsable, los programas de CSR pueden brindar beneficios tangibles a las comunidades locales y mitigar muchos de los efectos negativos locales. Cuando están mal administrados, los programas de CSR pueden interpretarse como pura fachada o un simple chantaje, crear o exacerbar conflictos dentro de las comunidades y entre ellas, causar una pérdida significativa de recursos y desaprovechar la buena voluntad de la empresa.

Las empresas varían considerablemente en cuanto a su enfoque de CSR. Para algunas, la CSR parece concentrarse más en las relaciones públicas (p. ej., suministrando equipos deportivos y pintando casas) que en resolver necesidades tangibles. Otras se enfocan en construir estructuras físicas asociadas a los servicios básicos, como por ejemplo de educación

<sup>10</sup> CRS. Guiding Principles. 2001.

<sup>11</sup> Naciones Unidas. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Marzo de 2008. Consultado en septiembre de 2011 en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf)

y salud, sin dar los pasos necesarios para garantizar que haya maestros, trabajadores de salud y suministros básicos para que las estructuras sean funcionales. Las mejores empresas trabajan en colaboración con las comunidades para definir sus necesidades y prioridades a fin de elaborar proyectos que brinden beneficios equitativos. Se comprometen en la medida de lo necesario con el gobierno para garantizar que haya aceptación y apoyo, y respaldan a la comunidad para que el impacto sea sostenible.

Una de las cosas más importantes que pueden hacer las empresas es adherirse al principio de “no hacer daño”; significa garantizar que sus operaciones no tengan un efecto negativo sobre las personas, las comunidades o el medio ambiente. Respetar este principio incluiría las siguientes garantías:

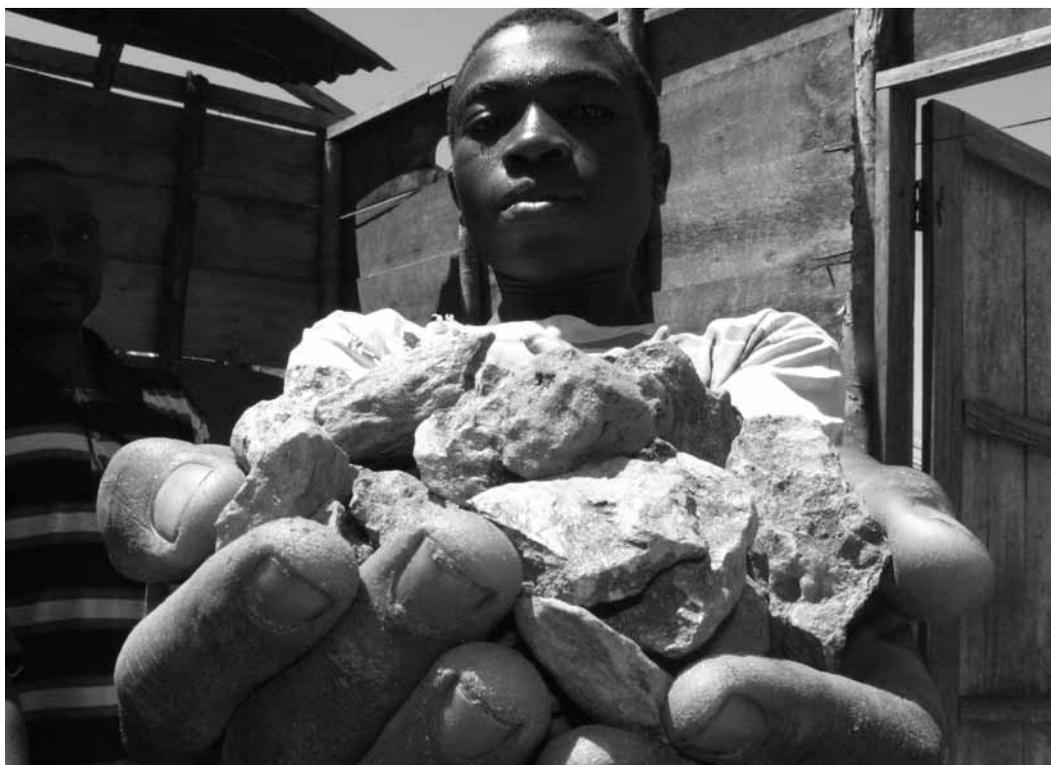
- Que la tierra, el agua y el aire de la comunidad sean seguros para su utilización (o por lo menos que sean mantenidos en el mismo nivel de calidad que tenían antes de que llegara la empresa)
- Que la comunidad no enfrente riesgos de salud adicionales a raíz de las operaciones de la compañía
- Que la subsistencia de las personas no sea menos segura debido a las operaciones de la empresa
- Que la empresa no cree ni exacerbe los conflictos.

Por último, si bien puede ser beneficioso que la comunidad obtenga servicios sociales y de infraestructura básicos de la empresa, tales acciones no deben ocultar el hecho de que normalmente son responsabilidad del gobierno. Los ingresos que el gobierno recibe de las empresas por explotar los recursos naturales del país deberían aumentar los medios del gobierno para brindar esos servicios.

La responsabilidad social corporativa es una tarea compleja. Generalmente, las empresas no cuentan con la experiencia ni la capacidad para abordar de manera competente los complejos desafíos que representa el desarrollo comunitario. A menudo es necesario construir tanto la capacidad de las empresas como la de las comunidades para que colaboren las unas con las otras de manera efectiva. Las empresas extractivas con más experiencia están dispuestas a considerar a CSR como parte del costo comercial, y no como un gesto filantrópico opcional.

### ***Incidencia de los accionistas***

Los inversionistas pueden utilizar sus acciones en una empresa como herramienta para ejercer influencia sobre sus políticas y prácticas. La incidencia de los accionistas ha estado ganando terreno como una herramienta útil para que las juntas directivas de las empresas extractivas estén mejor dispuestas a prestar más atención a los efectos negativos que sus empresas pueden generar. CRS y sus socios en Nigeria estuvieron entre los primeros en trabajar con accionistas sobre temas de las industrias extractivas (ver el estudio de caso de Nigeria para obtener más información). Actualmente los problemas de las industrias extractivas se han convertido en un área común de compromiso para numerosos inversores responsables.



**Un hombre congoleño muestra casiterita (mineral de estaño) extraída de la mina Bisiyé, una de las minas de casiterita ilícitas más grandes y disputadas de la República Democrática del Congo. Las condiciones de trabajo de los mineros de Bisiyé son atroces, y muchos de los mineros son niños. CRS ayudó a elaborar y solicitar la aprobación de una importante estipulación integrante de la Ley Dodd Frank de Reforma de Wall Street. Exige a las empresas informar ante la SEC si están utilizando minerales de zonas en conflicto (incluida la casiterita) cuya extracción o transporte beneficia a los grupos armados que perpetran violaciones de los derechos humanos en el este de la DRC.**

### ***Transparencia***

En un informe realizado por la Unión Africana en 2004 se calculó que la corrupción desvía alrededor de 148.000 millones de dólares estadounidenses por año de las economías africanas, aproximadamente 25% del PIB, y que la mayor parte de estos fondos se invierten en el extranjero.<sup>12</sup> La corrupción constituye un problema particularmente grave en muchos países ricos en recursos naturales. De hecho, la mayoría de los países con las calificaciones más bajas en el Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional, que mide el nivel de corrupción que los ciudadanos perciben que manifiesta su gobierno, son países ricos en recursos.<sup>13</sup> De manera similar, la mayoría de los países en desarrollo ricos en recursos se encuentran en el tercio inferior de las calificaciones de los indicadores compuestos de gobernanza del Banco Mundial.<sup>14</sup>

12 Taiwo, Olumide y Nelipher Moyo. "Dime-wise, Dollar-foolish: The paradox of financial safe havens for African dictators", Brookings Institute, 17 de mayo de 2011. Consultado en septiembre de 2011 en [http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517\\_financial\\_paradox\\_taiwo.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_financial_paradox_taiwo.aspx).

13 Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2010 Results." Consultado en septiembre de 2011 en [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).

14 World Bank. Worldwide Governance Indicators. 2010. Consultado en septiembre de 2011 en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

## Mensaje pastoral de la Conferencia Episcopal de Angola

CRS acompañó a la Conferencia Episcopal de Angola, país rico en petróleo, en la creación de una unidad de investigación y análisis sobre industrias extractivas y transparencia. La Conferencia Episcopal elaboró y divulgó su primer mensaje pastoral en 2004, en el que se relacionaron las industrias extractivas con la justicia económica: "Path Towards Hope". En ese mensaje, los obispos recalcaron la contribución de los recursos naturales tanto al conflicto como a la reducción de la pobreza.

"El petróleo y los diamantes, casi en forma exclusiva, alimentaron el conflicto que hemos sufrido durante los últimos 25 años. Y desde que la guerra terminó, muchas personas han estado muy sorprendidas de que estos mismos recursos no hayan podido alimentar a nuestra población desplazada internamente... En este examen público de conciencia, pedimos a las autoridades competentes que informen correctamente a los ciudadanos de Angola sobre las ganancias que se obtienen de la exploración del petróleo y otros recursos naturales, y que también brinden información sobre cómo son utilizadas dichas ganancias. ... Es esencial que la exploración de petróleo y otros recursos naturales conduzca a la inversión que puede generar riqueza para el país. Si eso no sucede, el país se volverá aún más pobre y terminará sin petróleo, sin diamantes y sin ningún beneficio duradero".

*Para obtener más información, ver el segundo estudio de caso de este volumen: "¿El petróleo y los diamantes pueden servir al bien común? Incidencia de la Iglesia por la justicia económica en Angola", por Sylvia Croese, Søren Kirk Jensen y Stephanie French.*

La transparencia es una herramienta fundamental para combatir la corrupción. Cuando las personas conocen la cantidad de dinero que las industrias extractivas pagan a los gobiernos, esa información puede ayudarlas a hacer rendir cuentas a su gobierno de la manera en que gastan los fondos. Con un mayor escrutinio y participación del público, es más probable que un gobierno gaste los ingresos en inversiones que beneficien a todos los ciudadanos: en educación, salud e infraestructura básica. (Ver el apartado de Angola). Esta cadena de razonamiento también es coherente con el principio de administración de la doctrina social católica, que "requiere... que utilicemos y distribuyamos (los recursos) justa y equitativamente, y que planifiquemos para las generaciones futuras."<sup>15</sup>

### **Transparencia contractual**

La transparencia contractual (hacer públicos los términos claves de los contratos entre las empresas extractivas y los gobiernos) es otro aspecto importante para garantizar que la riqueza de los recursos naturales de un país pueda beneficiar en forma apropiada a sus ciudadanos. Las empresas extractivas reciben autorización del gobierno del país anfitrión (o en algunos lugares como los Estados Unidos, permiso de los dueños de la tierra o de las personas que tengan los derechos de minerales o hidrocarburos) para explotar los recursos naturales. Las empresas petroleras, mineras y del gas firman un contrato con el gobierno, donde se especifican los derechos y las responsabilidades de cada parte. Aunque estos contratos pueden ser enormemente complejos, en esencia incluyen tres elementos básicos:

<sup>15</sup> CRS. Guiding Principles. 2001.

- La ubicación de la concesión; el área geográfica donde la empresa tendrá derecho a extraer hidrocarburos o minerales
- Cómo se regularán las operaciones de la empresa en ese país
- Qué recibirá el gobierno por concepto de regalías, impuestos u otros tipos de pagos por permitir a la empresa extraer los recursos naturales de su suelo

Entre algunos términos de interés se incluyen el porcentaje de las regalías y los impuestos y cómo se calculan; exenciones tributarias; cláusulas de estabilización (que eximen a la compañía de cambios futuros, como por ejemplo en cumplimiento de reglamentaciones ambientales o laborales); y responsabilidad por el cierre del emplazamiento, daños ambientales, impacto sanitario u otros problemas causados por las actividades de la empresa.<sup>16</sup> Aunque se ha hecho cierto progreso en cuanto a poner los contratos a disposición del público una vez completados y firmados, es más importante que los términos claves del contrato sean hechos públicos antes de su firma. Con tiempo para el análisis y el debate, los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil pueden propugnar por contratos que sean favorables a los habitantes del país y estén en armonía con las mejores prácticas reconocidas.

### ***Campaña internacional “Publica lo que pagas”***

Para ayudar a que la información sobre ingresos esté a disposición del público, la Agencia Católica para el Desarrollo de Ultramar (Catholic Agency for Overseas Development, CAFOD) y otras cinco ONG lanzaron el programa “Publica lo que pagas” (PWYP) en 2002. Esta campaña de transparencia convocó a las empresas petroleras, mineras y del gas para que publicaran los montos que pagan cada año a los gobiernos de los países donde operan. CRS y fueron algunas de las primeras organizaciones en sumarse a la campaña y continúan siendo fieles apoyadores, brindando fondos además de apoyo técnico. Actualmente existen coaliciones de PWYP de organizaciones de la sociedad civil en 26 países y organizaciones miembros en 24 países adicionales. CRS ayudó a fundar ocho de estas coaliciones (entre ellas la coalición PWYP-EE.UU.), ha apoyado a socios que son miembros de la coalición PWYP en 13 países y es la sede del coordinador de las coaliciones PWYP en África. Todas estas coaliciones trabajan para que sus gobiernos rindan cuentas por el uso de los ingresos generados por las industrias extractivas.

### ***La Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva***

La Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) es una iniciativa voluntaria fundada en 2002 por el Primer Ministro inglés Tony Blair, parcialmente en respuesta a la campaña PWYP. Varios socios de CRS han servido en el Consejo Directivo Internacional de EITI, como también miembros del personal de y CORDAID.

La implementación de EITI requiere lo siguiente:

- Que el gobierno forme un grupo de trabajo multilateral (MSG), con representantes del gobierno, de las empresas extractivas y de la sociedad civil, para conducir el trabajo sobre transparencia e incentivar el diálogo y la rendición de cuentas entre los grupos.
- Que todas las empresas extractivas del país informen al gobierno qué monto han pagado al gobierno.

<sup>16</sup> Algunas de las estipulaciones de estos contratos contienen información confidencial, como por ejemplo las tecnologías que utilizará la empresa. Dichas estipulaciones no están sujetas a las solicitudes de transparencia de los contratos.

- Que el gobierno informe qué ha recibido de las empresas extractivas.
- Que un auditor externo independiente compare lo que las empresas dicen que han pagado con lo que el gobierno dice que ha recibido y detalle toda discrepancia.

Existen muchos defensores oficiales de la EITI, entre ellos las Naciones Unidas, la Unión Africana, instituciones financieras internacionales, gobiernos (incluido el gobierno de EE. UU.) y empresas. La EITI puede ser un foro útil para debatir con estos participantes acerca de las condiciones en los países que implementan la EITI. La participación de la sociedad civil en el MSG y el compromiso con la EITI son instrumentos importantes para llegar a los poderosos encargados de tomar las decisiones y aumentar la participación de los habitantes locales. Muchos socios de CRS han prestado servicio en los MSG de sus países, y CRS actúa como miembro de MSG en Madagascar.<sup>17</sup>

### **Socios internacionales**

Muchas empresas extractivas son poderosas y están bien conectadas, especialmente en comparación con las comunidades locales. Es posible que tengan sus oficinas centrales en un país desarrollado donde están sujetas a una serie de leyes y operen en otros países donde están regidas por leyes diferentes, con frecuencia son más laxas. En consecuencia, puede resultar imposible resolver problemas relacionados con las empresas extractivas si se trabaja únicamente en el ámbito local o nacional. Los habitantes locales a menudo acuden a la comunidad internacional para pedir apoyo. Especialmente cuando existen grandes disparidades de poder o cuando hay poco espacio para la acción de las sociedades civiles, asociarse con grupos de otros países puede brindar información y recursos esenciales. Entre los socios útiles se incluyen los grupos religiosos, las ONG, otros grupos comprometidos con la incidencia ambiental, de los derechos humanos, del trabajo, de la salud u otros tipos de incidencia relevantes, y representantes de los gobiernos de otros países.

### **Legislación con alcance internacional**

En el caso de que los países ricos en recursos naturales aún no hayan aprobado o impuesto leyes y regulaciones para proteger adecuadamente a sus ciudadanos, o cuando la mala gobernanza haya excluido a la mayoría de los ciudadanos de los beneficios de la riqueza obtenida de la explotación de los recursos naturales, otros países pueden aprobar leyes que los ayuden. Los socios locales de CRS han viajado a los EE. UU. y a Europa para promover leyes que beneficien a los habitantes pobres de sus países.

El Proceso de Kimberley para impedir el tráfico de diamantes de zonas en conflicto ofrece uno de estos ejemplos, y CRS y sus socios trabajaron apoyando su aprobación. En Canadá, la organización católica Desarrollo y Paz, así como otras organizaciones religiosas y civiles, han venido abogando por una legislación que, entre otras cosas, exija a las empresas mineras canadienses cumplir con estándares altos de impacto ambiental cuando operan en otros países. Recientemente la ley fue presentada ante el Parlamento, pero no se aprobó.

---

<sup>17</sup> Para obtener más información sobre la EITI, incluida una lista de países que han aceptado implementar la EITI y aquellos que hicieron validar y aprobar los informes de empresas y gobiernos por la EITI, consulte <http://eiti.org/>.

En julio del 2010, EE. UU. aprobó la legislación sobre transparencia de los ingresos provenientes de la industria extractiva. (Ver el cuadro sobre Estados Unidos). La Unión Europea y Corea del Sur están contemplando legislaciones similares. Recientemente Hong Kong aprobó una ley con disposiciones similares. Asimismo, en julio del 2010, EE. UU. aprobó una ley (Sección 1502 de la Ley Dodd-Frank) que exige a las empresas que cotizan en bolsa y que venden productos con contenido de estaño, tantalio (coltan), tungsteno u oro, denominados “minerales de zonas en conflicto”, investigar sus cadenas de suministro para determinar si sus compras benefician a los grupos armados que abusan de los derechos humanos en el este de la DRC.

### ***Instituciones financieras internacionales***

Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, la CFI, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros han manifestado su interés en apoyar la transparencia y la buena gobernanza y en mejorar el impacto de las industrias extractivas. Piden cada vez más el consejo de la sociedad civil para definir sus políticas y han realizado algunas mejoras significativas. A raíz de la incidencia de la sociedad civil, incluida CRS y sus socios locales, recientemente la IFC aumentó sus requisitos de transparencia para las empresas que financia.

#### **Legislación de transparencia sobre la industria extractiva en Estados Unidos**

Como parte del esfuerzo para hacer pública la información sobre los pagos de las industrias extractivas a los gobiernos, CRS trabajó con PWYP-EE. UU. con el fin de ayudar a diseñar e incentivar la aprobación de la legislación de transparencia que se aprobó en julio del 2010 en Estados Unidos. Los socios de varios países contribuyeron a esta tarea. La ley, Sección 1504 de la Ley Dodd Frank de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), exige a todas las empresas petrolíferas, mineras y de gas registradas ante la Comisión de Valores y Bolsa ( SEC) de Estados Unidos que incluyan en sus informes anuales ante la SEC información sobre los pagos realizados a los gobiernos de los países en los que operan. Al momento de escribir estas líneas, la SEC aún debe publicar las reglamentaciones finales que especificarán exactamente de qué manera las empresas deben informar, pero se espera que los primeros informes estén disponibles a principios del 2013. Los defensores de la sociedad civil podrán utilizar esta información en su trabajo para hacer rendir cuentas a sus gobiernos por el uso de los ingresos obtenidos de la explotación de los recursos naturales de sus países.

## **ENFOQUES DE CRS Y SUS SOCIOS**

CRS tiene más de una década de experiencia de trabajo en temas relacionados con las industrias extractivas. Como se dijo anteriormente, solamente en los últimos cinco años CRS ha apoyado actividades en 16 países. Si bien parte de esta tarea ha sido llevada a cabo con fondos propios de la organización, CRS también ha recibido fondos del gobierno de Estados Unidos, de fundaciones, otras agencias que ofrecen subvenciones, otras ONG y agencias hermanas de Caritas. CRS espera que los fondos de donaciones públicas para este tipo de trabajo crezcan en el futuro.

En esta sección final del ensayo introductorio se presentan los estudios de casos del trabajo respaldado por CRS sobre industrias extractivas de este volumen, se dan ejemplos de los enfoques adoptados por la Iglesia en declaraciones públicas y se explican los tipos de actividades a los que CRS ha dado apoyo.

## **Estudios de casos**

El trabajo realizado por la sociedad civil sobre temas extractivos constituye un fenómeno relativamente nuevo, y la mayoría de las organizaciones aprenden sobre la marcha. A fin de facilitar este proceso de aprendizaje, CRS ha preparado tres estudios de casos donde se relata cómo las personas se enfrentaron a situaciones desafiantes trabajando unidas para cambiar estructuras y sistemas injustos por otros que contribuyen más al bien común.

En estos casos se incluyen algunos elementos que son comunes a gran parte del trabajo sobre industrias extractivas de CRS: promover y defender el cambio, fortalecer la voz de los pueblos, basar el llamado al cambio en la doctrina social católica para aumentar su credibilidad y relacionarse con el gobierno. Otros elementos que se incluyen en dos de los estudios de casos son: divulgar la investigación y la información, empoderar a las personas vulnerables para que utilicen su voz para influir en las decisiones y políticas que las afectan, trabajar con socios colaboradores en otros países, tratar el impacto sobre la salud, organizarse en el ámbito comunitario, abordar el conflicto intercomunitario y dialogar con las empresas de la industria extractiva. Por último, en todos los casos se documentan proyectos que buscan fomentar la paz en ambientes que se caracterizan por el conflicto, la tensión y una experiencia limitada por medio de la incidencia efectiva de la sociedad civil. La estructura de cada uno de los estudios de casos consiste en ofrecer los antecedentes del conflicto o de la situación, las medidas tomadas durante el proyecto, los efectos de dichas medidas, los factores que se consideran responsables de los efectos y las lecciones aprendidas.

El primer estudio de caso tiene lugar en la comunidad de La Oroya en Perú, donde las excesivas emisiones de humo, dióxido de azufre, plomo y otros metales pesados provenientes de una fundición han afectado adversamente la salud de los habitantes de la comunidad, especialmente a un porcentaje desproporcionado de niños pobres. Este caso, escrito por Barbara Fraser, describe el trabajo realizado con una amplia variedad de participantes, muchos de ellos religiosos, en la comunidad de La Oroya y el extenso valle del Mantaro, con el gobierno peruano y en los EE. UU. Las actividades comprendieron: dar apoyo a un movimiento local de salud ambiental que divulga información sobre el impacto y monitorea las emisiones, dialogar con el gobierno peruano para que aplique las regulaciones ambientales y coordinar el trabajo con grupos en EE. UU. donde la empresa de fundición tiene su sede.

El segundo estudio de caso es el de Angola, donde las ganancias de petróleo y minería representan casi el 60% del PIB del país, y casi el 60% de los habitantes viven con menos de 2 dólares estadounidenses por día. Las autoras, Sylvia Croese, Søren Kirk Jensen y Stephanie French, describen parte del trabajo realizado en el ámbito nacional bajo el Programa de justicia económica de Angola entre 2004 y 2011. A través de este programa, la Conferencia Episcopal de Angola fortaleció sus aptitudes institucionales en análisis de políticas y comunicaciones.

Llevaron a cabo una investigación sobre industrias extractivas, justicia económica y temas de equidad, y utilizaron este análisis para defender con más eficacia la dignidad humana y el desarrollo equitativo. Una unidad especial de este trabajo, creada por la Conferencia Episcopal, produjo y divulgó información sobre transparencia, recursos naturales y el presupuesto nacional, para ser utilizada en una carta pastoral y en un mensaje pastoral por parte de los obispos, como también para la incidencia más amplia.

El tercer caso, escrito por Joseph Shopade y Christopher O'Connor, analiza el trabajo realizado por el Centro de responsabilidad social y corporativa en una comunidad situada en la región productora de petróleo del delta del Níger, en Nigeria, entre 2004 y 2010. Este estudio analiza las iniciativas de la comunidad y su respuesta ante los efectos adversos de los pozos petrolíferos y los oleoductos. El estudio destaca episodios donde hubo tensiones graves entre la comunidad y la compañía petrolera y entre grupos en el seno de la comunidad, exacerbadas por las desigualdades en el acceso a los pocos beneficios que la empresa brindaba. Se analizan dos tipos de actividades: 1) apoyo a la comunidad para crear una nueva estructura de gobernanza comunitaria representativa, con el fin de ayudar a unificar sus voces, y 2) asociación con grupos de accionistas en otros países para complementar su incidencia local con los esfuerzos de otros participantes.

### **Uso de la voz de la Iglesia Católica en los ámbitos nacional e internacional**

En la esfera mundial, la Iglesia Católica hace oír su voz cada vez más en todos los ámbitos para exigir la gestión sostenible de la riqueza en recursos naturales y el uso de esa riqueza de un modo que beneficie a todas las personas, especialmente las más vulnerables. Este llamamiento a la justicia no solo está en armonía con los principios de la doctrina social católica, sino que también refuerza un papel que la Iglesia está en una posición única de desempeñar. Las acciones emprendidas por los sacerdotes, los miembros de las Comisiones de Justicia y Paz y numerosos laicos conforman el núcleo del trabajo vital sobre cuestiones extractivas realizado por los católicos de todo el mundo. Las declaraciones realizadas por las Conferencias Episcopales ameritan una atención específica. Los obispos de cada país tienen un papel único en cuanto a marcar la pauta del trabajo que se adoptará en sus países. Cuando sean capaces de hablar con una sola voz, podrán ejercer una gran influencia en los debates sobre las políticas nacionales.<sup>18</sup>

El Papa Juan Pablo II habló con los obispos acerca de la importancia de utilizar sus voces en la lucha por la justicia y la equidad. Los instó, cuando “se enfrentaran a situaciones de injusticia”, a continuar “divulgando la doctrina social de la iglesia, fundada en el evangelio, y defendiendo a los débiles, dando voz a aquellos que no tienen voz para otorgarles derechos equitativos”. (Juan Pablo II, exhortación apostólica, Pastores Gregis, 67). En su encíclica *Caritas in Veritate*, el Papa Benedicto XVI dijo que “La Iglesia tiene una responsabilidad con la creación y debe reafirmar esta responsabilidad en la esfera pública”. A continuación se muestran algunos

<sup>18</sup> Numerosas Conferencias Episcopales, así como obispos, sacerdotes y Comisiones de Justicia y Paz individuales se han pronunciado sobre estos temas. Aquí se ofrecen varios ejemplos. Un compendio más completo de las declaraciones episcopales quizá sea útil para apoyar a la Iglesia en la exploración de posibles enfoques del trabajo sobre temas de industrias extractivas en sus propios países.

de los numerosos ejemplos de declaraciones episcopales que instan a la gestión sostenible de los recursos extractivos y a la distribución y uso equitativos de la riqueza que generan en sus propios países. En África, la Iglesia se ha concentrado en la equidad, con llamados a los gobiernos a utilizar los ingresos obtenidos de los recursos naturales para el bien común de todos los ciudadanos, instándolos a ser más transparentes en el manejo de esos ingresos y a garantizar que el impacto local de las industrias extractivas sea regulado adecuadamente y bien administrado. En América Latina, la Iglesia ha puesto énfasis en el cuidado de la creación, en los derechos humanos y en el valor de la vida humana en su trabajo sobre las industrias extractivas, especialmente para proteger la dignidad y el bienestar de quienes viven en el emplazamiento de las industrias extractivas o en sus cercanías.

La combinación de autoridad moral y capacidad para utilizar su voz en la esfera pública convierten a la Iglesia en una influencia única en los sectores público y privado. Esta influencia es igualmente significativa en los Estados Unidos como lo es en los países en desarrollo. En su “llamado a la solidaridad con África” hecho en el 2001, la Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos (USCCB) manifestó: “La riqueza de África en recursos naturales —que debería ser una fuente tan rica de bendiciones— a veces se ha convertido en una fuente de enormes sufrimientos”. Los obispos han seguido enumerando los numerosos vínculos que existen entre la extracción de los recursos naturales y los conflictos violentos de todo el continente.

El uso de recursos naturales de una manera que proteja el medio ambiente y beneficie a los pobres constituye uno de los siete pilares de la actual campaña Católicos Enfrentan la Pobreza Mundial (CCGP), organizada por la USCCB y CRS. El “documento de antecedentes” de la CCGP sobre Recursos Naturales<sup>19</sup> al explicar esta prioridad afirma:

La doctrina social católica insta a los católicos a defender la vida y dignidad de todos los seres humanos, a ser solidarios con nuestros hermanos y hermanas de todo el mundo, y a cuidar la creación de Dios. En consecuencia, los recursos naturales deben utilizarse de manera que respeten el ambiente natural y contribuyan al desarrollo humano. Dado que la extracción de petróleo, gas, minerales y madera afecta en mayor medida a los pobres, la Iglesia ha estado estrechamente involucrada en la resolución de problemas relacionados con las industrias extractivas alrededor del mundo. Las agencias católicas y las poblaciones afectadas participan de la incidencia ante sus propios gobiernos, instituciones financieras internacionales y empresas extractivas, exigiendo cambios tendientes a reducir los efectos negativos de la extracción de recursos sobre las personas y el medio ambiente, a fin de aumentar los beneficios, más especialmente para los pobres.

La importancia de la voz de la Iglesia ha sido puesta de relieve por el Papa Benedicto XVI. En el discurso público que pronunció en marzo del 2009 en Angola, país rico en recursos, llamó la atención a la importancia de la transparencia de los ingresos generados por las industrias extractivas, afirmando:

El desarrollo social y económico de África reúne el liderazgo nacional, las iniciativas regionales y la determinación internacional. ... En este aspecto, existe una cantidad cada vez mayor de

---

19 United States Conference of Catholic Bishops and Catholic Relief Services. Catholics Confront Global Poverty: “Natural Resources.” Febrero de 2011. [http://old.usccb.org/sdwp/globalpoverty/pdfs/Natural\\_Resources.pdf](http://old.usccb.org/sdwp/globalpoverty/pdfs/Natural_Resources.pdf) (consultado en septiembre de 2011).

iniciativas efectivas que ameritan ser respaldadas. Entre ellas están... la coalición “Publica lo que pagas” y la “Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva”. Su objetivo común es promover la transparencia, las prácticas comerciales honestas y la buena gobernanza.

La Conferencia Episcopal de Camerún y los sacerdotes parroquiales en Chad y Camerún llevaron a cabo una campaña de incidencia de alto perfil dirigida por la Iglesia sobre las industrias extractivas en el ámbito internacional. Encabezaron la campaña de incidencia para mitigar el impacto que la construcción del oleoducto Chad-Camerún habría tenido en quienes habitan en el camino del oleoducto. Los Obispos de la República del Congo (Brazzaville) estuvieron entre los primeros en emitir una declaración pública haciendo un llamado a la equidad en relación con las actividades extractivas. En 1999 escribieron: “¿Cómo es posible que durante las tres últimas décadas, la frecuente puesta en marcha de pozos petrolíferos, siempre importantes, no haya sido acompañada de ningún tipo de signo visible de transformación económica o de rectificación de la situación social de nuestra población? Nuestro petróleo debe ser un instrumento para la vida y no para la muerte de nuestro pueblo”.

La Conferencia Episcopal de El Salvador emitió la siguiente declaración como parte de su trabajo relacionado con la minería:

Nuestro pequeño país es el espacio donde Dios el Creador nos llamó a la vida. Ésta es la porción del mundo que nos ha confiado para que la cuidemos y la utilicemos de acuerdo con su voluntad: “Fructificad y multiplicaos” (Génesis 1:28). Pero esta bendita tierra, que amamos profundamente, sufre un deterioro despiadado y creciente. Todos somos responsables de conservarla y defenderla, porque el medio ambiente es “el hogar de todos”: nuestro hogar y el de la generación futura. ... Afirmamos que, dado que la vida humana está en peligro, aunque puedan obtenerse algunos beneficios económicos, la minería de metales preciosos no debería permitirse en El Salvador. Ningún beneficio material puede compararse con el valor de la vida humana.<sup>20</sup>

Las iglesias se han unido en todas las regiones para elevar sus voces. Por ejemplo, la Asociación de Conferencias Episcopales de la Región de África Central (conocida por sus siglas en francés, ACERAC) publicó algunos informes en 2002 y 2005 sobre la necesidad de explotar los recursos naturales con el fin de servir al bien común, y resumió su trabajo de incidencia en un documento del 2008, “La Iglesia y la pobreza en África Central: En pro de una gestión más humanitaria de los recursos naturales (lecciones y camino a seguir)”.<sup>21</sup> Cuando los obispos llevaron a cabo su sínodo sobre África en Roma en el año 2009, entre sus propuestas finales se incluyeron dos (*Propositios* 22 y 29) que se concentraron explícitamente en los recursos naturales y la extracción.<sup>22</sup> Además de exigir que se aprobara una mejor legislación para regular a las empresas extractivas en África y en el ámbito internacional, el sínodo estableció un vínculo claro entre los recursos naturales y el conflicto armado.

20 Conferencia Episcopal Católica de El Salvador. “Preocupémonos por todos los hogares; declaración de la Conferencia Episcopal Católica de El Salvador sobre la explotación de minas de oro y plata”. San Salvador, mayo del 2007.

21 Asociación de Conferencias Episcopales de la Región de África Central. “La Iglesia y la pobreza en África Central: En pro de una gestión más humanitaria de los recursos naturales (lecciones y camino a seguir)”. Bangui, julio del 2008.

22 Segundo sínodo africano de obispos. “Synodus Episcoporum, Il Coetus Specialis Pro Africa, Elenchus Finalis Propositionum”. Roma, octubre de 2009.

En forma más reciente, el Consejo Episcopal Latinoamericano (conocido por sus siglas en español, CELAM) convocó, en julio de 2011, a una conferencia sobre industrias extractivas. El documento de clausura contiene 49 puntos, que cubren temas tales como las reglamentaciones nacionales, el consentimiento libre e informado por parte de los pueblos afectados y el diálogo para reducir el conflicto. A lo largo del documento, el CELAM hace hincapié en los derechos de las personas afectadas y “reafirma su compromiso de divulgar en forma total y completa la información referida a las industrias extractivas complejas, así como los beneficios y riesgos que acarrearán, a través de su red de radio y medios de comunicación [para que] el público pueda recibir información y tomar decisiones bien fundadas y críticas, desarrollar propuestas alternativas y defender sus derechos por medio del diálogo”.<sup>23</sup>

## **Prácticas efectivas**

Un común denominador de la mayor parte del trabajo sobre industrias extractivas al que CRS ha dado apoyo es bastante claro: *Desarrollar la capacidad de todos los participantes para tener una mejor comprensión de los problemas y trabajar juntos para resolverlos*. A continuación enumeramos algunos ejemplos de los tipos de actividades que CRS y sus socios han realizado para ayudar a las personas a aumentar la distribución equitativa de los beneficios obtenidos de la extracción de recursos naturales y reducir los efectos negativos. En todos ellos, el objetivo en común es mejorar la vida de los más vulnerables de la sociedad.

### **Brindar apoyo directo a las personas y comunidades afectadas**

Uno de los enfoques más efectivos consiste en ayudar a las personas a conocer los problemas que las afectan y a actuar por sí mismas. Las comunidades suelen beneficiarse de la capacitación y del apoyo directo para asumir la responsabilidad de superar los desafíos que deben enfrentar. Estos son algunos ejemplos:

- Ayudar a las comunidades a comprender los efectos positivos y negativos, potenciales y reales, así como sus derechos
- Apoyar el monitoreo de los efectos y el cumplimiento de las reglamentaciones en la comunidad
- Fortalecer la capacidad comunitaria para la planificación de su futuro
- Empoderar a las comunidades para dialogar con el gobierno y las corporaciones y ser escuchadas por estos
- Facilitar el diálogo y las negociaciones en el seno de las comunidades y entre las comunidades y tanto las empresas como el gobierno
- Ayudar a las personas a dialogar con el gobierno local en temas de interés común (p. ej., impacto positivo y negativo de las corporaciones en el ámbito local)
- Exigir un trato justo durante el reasentamiento u otro tipo de reparación
- Exhortar al clero y a los líderes religiosos para que alcen sus voces.

---

<sup>23</sup> Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), “Documento de clausura” de la Conferencia Internacional: Industrias extractivas (Minería e hidrocarburos), el problema de los recursos naturales no renovables en América Latina. Lima, julio del 2011.

***Dar a conocer información clara y exacta***

La información es de fundamental importancia para las personas cuyas vidas se ven afectadas. No siempre existe disponibilidad de información clara y exacta en un formato fácilmente comprensible para públicos variados. Los temas de impacto tecnológico y ambiental pueden ser complejos y las diferentes partes de un conflicto pueden tener el incentivo de manipular la información para que las conclusiones se presenten de la manera más favorable posible para ellas. Para las personas que no son expertas en asuntos técnicos puede ser muy difícil evaluar la veracidad y aplicabilidad de la información brindada por quienes proponen un proyecto. Estos son algunos ejemplos:

- Brindar información equilibrada a los medios de comunicación y a las comunidades sobre el impacto potencial y real de las industrias extractivas
- Desarrollar programas en radios auspiciadas por la Iglesia y en otros medios de comunicación que promuevan la justicia y la buena gobernanza, y educar a los oyentes en temas extractivos
- Informar a los periodistas sobre los temas extractivos
- Llevar a cabo investigaciones y monitorear el impacto para la incidencia y la acción (centros de la reflexión teológica, comisiones diocesanas de Justicia y Paz, etc.)
- Organizar y dar apoyo a reuniones de expertos u otros programas con auspicio de la Iglesia para producir investigaciones confiables como base para una incidencia informada
- Crear vínculos sólidos con las universidades para obtener apoyo para la investigación y la publicación de resultados
- Elaborar material de capacitación y estudios de casos
- Brindar información a grupos de otros países que hacen incidencia sobre temas con impacto local y nacional
- Organizar reuniones y conferencias nacionales e internacionales y/o participar en ellas

***Trabajar con las corporaciones***

Uno de los aspectos más desafiantes de este trabajo es atraer a las corporaciones. El primer contacto con las empresas puede ser especialmente difícil de lograr para las comunidades, de modo que, en las primeras etapas, a veces es muy útil ofrecer un apoyo firme, acompañar y ser mentores. A menudo, el personal de la empresa necesita apoyo para aprender a relacionarse con las comunidades. Por ejemplo:

- Monitorear los efectos sociales, ambientales y de otro tipo
- Fomentar la capacidad de las comunidades de relacionarse efectivamente con las empresas y la capacidad de éstas de relacionarse de manera eficaz con las comunidades
- Dar apoyo a las comunidades para comunicarse con las corporaciones y negociar con ellas sobre la reparación de los efectos y la participación en los beneficios
- Actuar como puente para facilitar el trabajo comunitario con las empresas, a fin de

mejorar la implementación de la responsabilidad social corporativa

- Llevar a cabo evaluaciones de la relación entre las corporaciones y las comunidades
- Participar en la incidencia directa ante las corporaciones para abordar los problemas relacionados con sus operaciones, como por ejemplo impacto ambiental, normas laborales, seguridad de los trabajadores, etc.
- Llevar a cabo la incidencia de los accionistas ante las corporaciones
- Abordar problemas potenciales durante la fase de planificación del proyecto extractivo.

### **Llevar a cabo la incidencia**

Una incidencia efectiva es la clave de un trabajo exitoso en los problemas de las industrias extractivas. Es importante identificar qué cambios se desean, cuáles son posibles, quiénes pueden llevarlos a cabo, qué influencia pueden tener los agentes de cambio y qué mensajes y medios de transmisión de esos mensajes son los más efectivos. Una de las preocupaciones principales es asegurarse de que los actores hayan identificado los riesgos potenciales y hayan diseñado sus estrategias y acciones de modo que no pongan en riesgo a las personas. Quienes llevan a cabo la incidencia no deben subestimar la importancia de la información exacta, con base empírica. Si los datos o los hechos no son correctos o si se confía en fuentes que son tachables, se puede dañar gravemente la propia credibilidad y la del mensaje que se desea transmitir.

Estos son algunos ejemplos:

- Ofrecer capacitación y asesoría para el diseño y la ejecución de estrategias de campaña de incidencia, para la selección de y el diálogo con las personas que toman las decisiones, para el desarrollo y la comunicación de mensajes, para las relaciones con los medios de comunicación y para la comunicación de políticas
- Participar en trabajos de anticorrupción y transparencia
- Abogar por (y posiblemente facilitar) la aplicación de las leyes existentes, y también dar a conocer los resultados del monitoreo del impacto
- Formular y proponer reformas en las leyes nacionales que regulan a las empresas extractivas
- Ayudar a los obispos en la emisión de cartas pastorales sobre problemas generales o sobre políticas o temas nacionales específicos, o a realizar campañas directas de incidencia
- Convocar a los líderes religiosos para trabajar con ellos en el ámbito regional y emitir declaraciones conjuntas
- Formar redes con las iglesias de otros países, para estar al tanto de sus actividades y colaborar en campañas de incidencia
- Apoyar a las coaliciones nacionales de PWYP o a miembros individuales de la coalición
- Abogar ante las instituciones financieras internacionales para mejorar las políticas y el impacto
- Proponer y abogar por mejorar los estándares internacionales y aplicarlos

- Usar los principios y declaraciones de la doctrina social católica para subrayar los fundamentos morales y éticos de los mensajes de incidencia y el amplio respaldo que se les brinda

## HACIA EL FUTURO

Cada vez es más importante tomar conciencia sobre la importancia de modificar las estructuras y los sistemas que mantienen arraigada la pobreza, especialmente en el área de la gobernanza de los recursos naturales y de la inversión de la riqueza que esos recursos pueden generar. La nueva legislación sobre transparencia de los Estados Unidos, junto con otras leyes similares en desarrollo en Europa y en otros lugares, hará que la información crítica esté a disposición de aquellas personas que desean hacer rendir cuentas a sus gobiernos sobre cómo se gasta la riqueza nacional de los recursos naturales.

Los parlamentos y las legislaturas estudian cómo mejorar la forma en que sus países regulan a las industrias extractivas y los ingresos que perciben de la explotación de los recursos naturales. Tanto las empresas como los gobiernos adoptan cada vez con más frecuencia estándares como el consentimiento libre, previo e informado. Las Naciones Unidas han publicado recomendaciones para que las empresas apliquen principios de respeto a los derechos humanos. El apoyo del Banco Mundial a la EITI implica que cada vez se tiene más en cuenta el importante papel que debe desempeñar la sociedad civil. Asimismo, la mayor atención que prestan los consumidores y los accionistas está afectando el modo de operar de las empresas.

Quizá lo más importante sea que, a medida que continúa creciendo la demanda global de petróleo, gas y minerales vitales, se abrirán nuevas áreas de exploración y explotación. Esta nueva lucha por los recursos naturales podría ser una fuerza destructiva que empobrezca aún más a las personas, o bien podría conducir a nuevas oportunidades, a una mayor equidad y a una mejor calidad de vida.

El momento actual puede ser un momento crítico. El trabajo sobre las industrias extractivas y la equidad es un área relativamente nueva. Si bien CRS ha estado a la vanguardia en muchos aspectos de este trabajo, aún continúa aprendiendo. La agencia tiene la intención de continuar apoyando a los socios locales para abordar estas cuestiones y crear cambios positivos a nivel local, nacional y mundial. En los próximos años, CRS construirá sobre sus éxitos y su experiencia. Evaluará sus proyectos sobre extractivos para cosechar las lecciones aprendidas y divulgar las mejores prácticas, además de buscar financiación para nuevos proyectos. CRS fortalecerá la capacidad institucional de sus socios y continuará respaldando a las personas que luchan por una buena gobernanza y la equidad.

## **SOBRE LA AUTORA**

Rees Warne trabajó cinco años como asesora de asuntos relacionados con las industrias extractivas en CRS y en la actualidad es asesora técnica sénior de Gobernanza de Recursos de CRS. En las últimas dos décadas, se ha concentrado principalmente en los conflictos multilaterales complejos, como aquellos relacionados con las industrias extractivas. Actualmente está finalizando un doctorado en Sociología del Desarrollo en Cornell University.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Association of Bishop's Conferences of the Central African Region. "The Church and Poverty in Central Africa: Advocating greater humanization in the management of natural resources (lessons and the way forward)". Bangui, julio del 2008.
- Catholic Bishops' Conference of El Salvador. "Let Us Care for Everyone's Home: A pronouncement of the Catholic Bishops' Conference of El Salvador on the exploitation of gold and silver mines". San Salvador, mayo del 2007.
- Catholic Relief Services. Guiding Principles. 2001.
- Catholic Relief Services. "CRS Peacebuilding and Justice Strategic Framework (Narrative Summary)". 2007.
- Collier, Paul. The Bottom Billion. Oxford University Press, Oxford. 2007 (p. 21).
- Episcopal Council of Latin America (CELAM), "Concluding Document" of the International Conference: Extractive Industries (Mining and Hydrocarbons), the issue of non-renewable natural resources in Latin America. Lima, julio del 2011
- Equator Principles. "The Equator Principles", junio del 2006. Consultado en septiembre del 2011 en [http://equator-principles.com/resources/equator\\_principles.pdf](http://equator-principles.com/resources/equator_principles.pdf)
- Gary, Ian y Terry Lynn Karl. Bottom of the Barrel: Africa's oil boom and the poor. Catholic Relief Services, 2003. Consultado en septiembre del 2011 en <http://www.crsprogramquality.org/publications/2003/6/16/bottom-of-the-barrel-africas-oil-boom-and-the-poor.html>
- International Finance Commission. Performance Standard 5 – Rev- .1, 14 de abril del 2010. Land Acquisition and Involuntary Resettlement. Consultado en septiembre del 2011 en [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2\\_PS5\\_English\\_clean/\\$FILE/CODE\\_Progress+Report\\_AnnexB\\_PS5\\_Clean.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Phase2_PS5_English_clean/$FILE/CODE_Progress+Report_AnnexB_PS5_Clean.pdf)
- International Monetary Fund. "Guide on Resource Revenue Transparency". Abril del 2007 (p. 62). Consultado en septiembre del 2011 en <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>
- Second Africa Synod of Bishops. "Synodus Episcoporum, II Coetus Specialis Pro Africa, Elenchus Finalis Propositionum" Roma, octubre del 2009.
- Taiwo, Olumide y Nelipher Moyo. "Dime-wise, Dollar-foolish: The paradox of financial safe havens for African dictators", Brookings Institute, Washington, 17 de mayo del 2011. Consultado en septiembre del 2011 en [http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517\\_financial\\_paradox\\_taiwo.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_financial_paradox_taiwo.aspx)
- Transparency International. "Corruption Perceptions Index 2010 Results". Consultado en

septiembre del 2011 en [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

United Nations. "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples." Marzo del 2008. Consultado en septiembre del 2011 en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)

United States Conference of Catholic Bishops and Catholic Relief Services. Catholics Confront global Poverty: "Natural Resources". Febrero del 2011. Consultado en septiembre del 2011 en [http://old.usccb.org/sdwp/globalpoverty/pdfs/Natural\\_Resources.pdf](http://old.usccb.org/sdwp/globalpoverty/pdfs/Natural_Resources.pdf)

Uppsala conflict Data Program. ucDP/PRIO Armed conflict Database. Consultado en septiembre del 2011 en <http://www.prio.no/cScW/Datasets/Armed-conflict/ucDP-PRIO/Armed-conflicts-version-x-2009>

World Bank. Worldwide Governance Indicators. 2010. Consultado en septiembre del 2011 en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>



# PERÚ: SALUD AMBIENTAL COMO UNA CUESTIÓN DE EQUIDAD

## El caso de La Oroya

por Barbara Fraser



## I. INTRODUCCIÓN

Los residentes de La Oroya, Perú, viven bajo una nube de humo, dióxido de azufre, plomo y otros metales pesados desde 1922, cuando la empresa Cerro de Pasco Copper Corporation, con sede en EE. UU., abrió un complejo de fundición y refinación con el objetivo de procesar la mena extraída de las minas de los Andes Centrales. Casi un siglo de contaminación de dióxido de azufre y metales pesados ha dejado un legado de problemas ambientales y de salud, mientras que la dependencia económica, psicológica y política creada por el dominio de una única industria importante hace que sea difícil desafiar las prácticas ambientales deficientes y resolver las preocupaciones sanitarias.

Prácticamente nadie en La Oroya, una población de alrededor de 32.000 habitantes, está exento de los problemas causados por el complejo de fundición. Gran parte de la economía de la población depende, directa o indirectamente, de la planta de fundición. Muchas personas tienen parientes o amigos que trabajan para Doe Run Perú, la empresa que opera la fundición, o para un proveedor o contratista. Otros tienen pequeños comercios cuyos clientes o familiares son empleados de la planta. Aunque otras actividades económicas han surgido en La Oroya, que se encuentra en una importante ruta de transporte desde la sierra central hasta la capital costera de Perú, La Oroya sigue siendo en su mayor parte una población que pertenece a una empresa.

Tres dueños consecutivos del complejo —Cerro de Pasco Copper, la empresa estatal Centromin y Doe Run— no han resuelto los problemas ambientales que afectan en forma desproporcionada a los habitantes pobres. Es menos probable que ellos tengan acceso a información sobre los peligros para la salud, acceso a una buena atención sanitaria o la capacidad de mudarse lejos de la fuente de contaminación.

También es más probable que trabajen en la economía informal, con lo cual su situación es más precaria. Los niños, las mujeres embarazadas y sus fetos son los que están en mayor riesgo de daños a raíz de la exposición a sustancias tóxicas como los metales pesados.

Debido a que nunca se ha realizado un estudio exhaustivo de los efectos a largo plazo sobre la salud de la exposición a la contaminación (especialmente de metales pesados), se desconoce su verdadero impacto sobre la población. Se sabe que la exposición al plomo causa graves problemas neurológicos, cognitivos y de desarrollo en los niños. Actualmente, la mayoría de los expertos coincide en que no existe un nivel de exposición seguro para los niños. Incluso estar expuesto en pequeñas cantidades reduce el coeficiente intelectual de un modo perceptible. Sin embargo, por lo general ese impacto ha sido ignorado y no se ha llevado a cabo ningún estudio científico.

Estos factores convierten a La Oroya en un caso tanto de salud ambiental como de justicia ambiental, en el que los funcionarios del gobierno nacional, regional y local, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil están involucrados. Pero aunque los peligros están bien documentados y existen distintos estudios, hasta el momento ha sido difícil llegar a una solución exhaustiva y duradera.

## II. ANTECEDENTES

Situada a 3.700 metros sobre el nivel del mar, en una angosta franja del valle del río Mantaro, aproximadamente a 240 kilómetros al este de Lima, La Oroya está rodeada de colinas áridas, producto de décadas de lluvia ácida. Después de que varios estudios realizados en la década de 1990 encontraron niveles altos y peligrosos de plomo en la sangre de los niños que vivían más cerca de la fundición, algunos residentes se organizaron para exigir un medio ambiente más limpio y especialmente la reducción del nivel de plomo a niveles seguros.

En respuesta, los ejecutivos de las empresas y los funcionarios del gobierno dieron a entender o declararon claramente que limpiar el medio ambiente pondría en peligro las fuentes de trabajo. Esta respuesta polarizó la situación, enfrentando a quienes abogaban por salud ambiental contra quienes se preocupaban por las fuentes de trabajo, y se hizo difícil encontrar un punto medio que contemplara ambas necesidades.

El complejo de fundición y refinería se nacionalizó en la década de 1970 y luego volvió a venderse a un propietario privado en 1997. Aunque aproximadamente la mitad de los empleos fueron eliminados con la privatización, el complejo continuó siendo el empleador principal de La Oroya, con alrededor de 3.500 personas en la nómina y otros 2.000 empleados contratados. Muchas otras personas trabajaban para empresas que suministraban servicios a Doe Run y los sueldos de los empleados impulsaban el comercio de muchos comerciantes pequeños.

Debido a que la atmósfera de La Oroya es la de una “población que pertenece a una empresa”, para los defensores de las bases y las organizaciones no gubernamentales (ONG) fue más fácil movilizar el apoyo internacional que el interés nacional y local. La polarización de La Oroya entre quienes se preocupaban por el impacto ambiental y de salud y los empleados de la fundición hizo que fuera difícil y peligroso hacer campaña en la población; además, la empresa realizó una fuerte campaña de propaganda y ejerció influencia sobre los funcionarios del gobierno local y nacional; para los grupos ambientalistas fue difícil ponerles resistencia.

En el 2002 surgió un movimiento de base, y varios grupos de las iglesias católica y protestantes y ONG han estado trabajando desde entonces para mejorar la salud ambiental en La Oroya; sin embargo, su progreso se ha visto limitado por la naturaleza del problema y las relaciones de fuerza en la comunidad. Catholic Relief Services (CRS) colaboró auspiciando una visita a Perú en febrero de 2008 del cardenal estadounidense Theodore McCarrick, de Washington,



quien se reunió con representantes de la Conferencia Episcopal Peruana, la embajada de Estados Unidos y la Archidiócesis de Huancayo. CRS también patrocinó, en junio del 2007, una visita a los Estados Unidos de la delegación interconfesional de líderes religiosos peruanos, que se reunieron con los líderes de las iglesias, los medios de comunicación y ejecutivos de la empresa; también, una visita a La Oroya en septiembre del 2007 por parte de los ganadores de una competencia de periodismo patrocinada por CRS, para conocer (e informar) sobre el tema. CRS también auspició un proyecto local de incidencia y construcción de la paz, con base en la Archidiócesis de Huancayo.

El hecho de que Doe Run sea una empresa privada hizo que fuera imposible para los grupos ambientalistas y de base ejercer presión a través de las reuniones de accionistas; sin embargo, movilizaron a los socios y a los medios de comunicación en los Estados Unidos, especialmente en St. Louis, donde se encuentra la empresa matriz de Doe Run. La red presbiteriana *Joining Hands Against Hunger* se sumó a la campaña, y posteriormente el arzobispo jesuita de Huancayo y la archidiócesis católica romana que incluye a La Oroya organizaron un estudio sanitario a cargo de expertos de la universidad jesuita de St. Louis. Estas actividades, sumadas a un caso presentado actualmente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, subrayan la importancia del apoyo internacional en las campañas para abordar problemas de salud ambiental en La Oroya.

La situación en La Oroya refleja varias inequidades. Un representante de la oficina del ombudsman del gobierno advirtió que los dos actores principales en el conflicto de salud ambiental han sido una organización pequeña y relativamente débil de personas afectadas por las emisiones, y un grupo mucho más fuerte y mejor organizado de empleados, apoyados explícita e implícitamente por la empresa y, en ocasiones, por los funcionarios del gobierno local y nacional.

Este desequilibrio fundamental de fuerzas viene acompañado de injusticias en la distribución de los recursos y en el acceso a la información, los medios de comunicación y la atención sanitaria. Las personas más afectadas son los residentes más pobres de La Oroya, que viven más cerca de la fundición y que no pueden mudarse ni trasladar a sus hijos a otros sitios más lejanos de la fuente de emisiones. Los niños son los más sensibles a la exposición a los metales pesados, junto a las mujeres embarazadas, que no pueden proteger a sus fetos de la exposición a niveles peligrosos de metales pesados en el útero.

El gobierno peruano es responsable de proteger la salud y el bienestar de sus ciudadanos, especialmente los más vulnerables. Sin embargo, históricamente no ha demostrado esa responsabilidad en La Oroya, ni ahora que la fundición está en manos privadas ni tampoco cuando era operada por la empresa minera estatal.

A lo largo de la lucha por la limpieza del medio ambiente de La Oroya, los ejecutivos de la empresa y los funcionarios del gobierno han evaluado la situación como una elección entre la fuente de trabajo y el desarrollo de un medio ambiente saludable. Al menos un funcionario del gobierno admitió que el gobierno desatendía a sus ciudadanos y no protegía sus derechos humanos. Los funcionarios del gobierno podrían haber cambiado el marco de

la situación invocando el principio precautorio y buscando soluciones que representaran el menor riesgo para la fuente de trabajo y al mismo tiempo garantizaran la salud de los trabajadores y los residentes.

En este estudio de caso se examinarán las inequidades en La Oroya, las acciones emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y de la iglesia y por los activistas, su impacto, sus deficiencias y las lecciones que pueden aprenderse de un conflicto complejo e intrincado. El estudio está basado en una reseña bibliográfica y en entrevistas con los participantes claves de las iglesias católica y presbiteriana, ONG, grupos de base y agencias del gobierno local, regional y nacional. Esperamos que esta información brinde una mejor comprensión para emprender acciones futuras en otras comunidades que se enfrenten a problemas graves de salud ambiental como los de La Oroya.

### **III. NATURALEZA Y TRANCURSO DEL CONFLICTO**

Luego de décadas de operación de la empresa estadounidense Cerro de Pasco Copper Corporation, el complejo de fundición y refinería de La Oroya fue nacionalizado por el gobierno peruano en 1973 y operado durante más de dos décadas por la empresa minera estatal Centromin. En 1997 fue vendido a Doe Run Company, subsidiaria de la empresa estadounidense Renco Group, en medio de la ola de privatizaciones que se realizaron durante el gobierno del entonces presidente Alberto Fujimori (1990-2000).

En las montañas centrales que rodean a La Oroya, los otrora poderosos sindicatos de la industria minera habían sido debilitados por la violencia política de la década de 1980 y principios de la de 1990, cuando la organización maoísta Sendero Luminoso asesinó a líderes de los trabajadores y de organizaciones de base e intentó cooptar sus organizaciones. Los sindicatos se debilitaron aún más por los despidos y la erosión de los derechos del trabajador durante las privatizaciones. La violencia política enfrentó a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario marxista Túpac Amaru contra las fuerzas de seguridad del gobierno; ambos bandos fueron acusados de abusos de los derechos humanos, especialmente en las áreas rurales. El conflicto dejó un legado de desconfianza de la izquierda política, las organizaciones de derechos humanos y las ONG con tendencias izquierdistas; así como tolerancia pública a las ofensivas del gobierno contra las protestas.

La promoción de la inversión privada continuó hasta la primera década del nuevo milenio, estimulando un crecimiento económico que alcanzó el 10% anual; sin embargo, dicho crecimiento fue acompañado de una distribución muy injusta de la riqueza y los beneficios que dicho crecimiento trajo como consecuencia. Según el Arzobispo católico Pedro Barreto, cuya jurisdicción incluye La Oroya, el conflicto allí se debe al modelo de desarrollo peruano y una mentalidad que mide el desarrollo solamente en términos de crecimiento económico y “coloca a la economía por encima de la salud.”

Al mismo tiempo la década de 1990 fue una época de creciente conciencia ambiental en Perú. La primera ley ambiental fue aprobada en esa década y los grupos de base y las ONG comenzaron a monitorear las cuestiones ambientales. El consorcio UNES, formado por tres

ONG que trabajan en La Oroya (CooperAcción, Filomena Tomaira Pacsi y EcoAndes) se fundó para crear conciencia y buscar modos para resolver los problemas ambientales y de salud en La Oroya. Fue una de las primeras campañas ambientales que se realizaron en Perú.

Los problemas ambientales y de salud de La Oroya tienen una larga historia. Los periódicos escribieron sobre las “humaredas de La Oroya” poco después que la fundición comenzó a operar en la década de 1920. Además, la lluvia ácida, la descarga de aguas residuales contaminadas y la deposición de metales pesados en la tierra datan de esa época. Durante más de 70 años de operación de Cerro de Pasco Copper Corp. y Centromin, hubo poca conciencia pública de los problemas de salud relacionados con la contaminación, o se les prestó poca atención. Los ejecutivos de la empresa y los funcionarios del gobierno han señalado repetidas veces que Doe Run no es responsable de la acumulación de impactos ambientales de La Oroya.

En 1999, el consorcio UNES comenzó a monitorear el aire, el agua y el suelo para detectar plomo, y llevó a cabo un estudio en seres humanos que encontró niveles altos de plomo en la sangre de niños y mujeres embarazadas, especialmente en La Oroya antigua, el vecindario más cercano a la fundición. Aunque algunos estudios subsiguientes realizados por ONG, Doe Run y el ministerio de salud confirmaron esos hallazgos —y a pesar de todo lo que se sabe sobre los riesgos que los metales pesados acarrearán para los niños en desarrollo, desde su formación intrauterina— las personas responsables de proteger la salud de los residentes de La Oroya no reaccionaron de manera rápida y apropiada.

Cuando Doe Run adquirió el complejo, debió presentar un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). La legislación aprobada en 1993 exigía la presentación de declaraciones de impacto ambiental para los nuevos proyectos y un PAMA para las operaciones existentes. El objetivo del PAMA es identificar los impactos ambientales existentes y potenciales y definir medidas para mitigar esos impactos. La ley otorgó cinco años a la mayoría de las operaciones mineras para cumplir con las reglamentaciones ambientales, pero a dos fundiciones antiguas con tecnología obsoleta —la de La Oroya y otra situada en Ilo, en la costa sur— se les otorgaron 10 años.

Las medidas descritas en el PAMA para modernizar la planta y reducir las emisiones no fueron suficientes para garantizar un medio ambiente seguro. Aunque las emisiones se redujeran a cero, seguirían existiendo metales pesados en el suelo y en el polvo de las casas. Especialmente los niños pequeños, que juegan en la tierra o en el piso, corren un riesgo alto de ingerir estas partículas. Muchas casas de La Oroya antigua tienen pisos de tierra y paredes de adobe o ladrillos, sobre los cuales se han ido depositando metales pesados durante décadas.

Un estudio llevado a cabo en 2006 por el Banco Mundial indicó que, si bien la legislación ambiental de Perú era buena, su aplicación era débil (Banco Mundial, 2006). Este hecho se ve exacerbado en La Oroya, una población dominada por una empresa, cuya economía giró desde siempre en torno a la fundición, y donde sus habitantes, en cierta medida, se han vuelto dependientes del operador de la fundición. Esta situación, unida a la estructura

vertical tradicional de toma de decisiones de la sociedad peruana, un gobierno altamente centralizado y un estilo paternalista de política de clientelismo, dio como resultado una población con poca organización de base y ninguna historia de movilización para cuestionar la autoridad o pelear por sus derechos más allá de los derechos laborales.

Algunas partes interesadas creen que la corrupción que involucra al gobierno y a la corporación ha jugado un papel significativo en la evolución del conflicto. De acuerdo con una encuesta realizada en el 2008 por la organización sin fines de lucro Proética y la firma encuestadora Ipsos, el 82% de los peruanos cree que el país es corrupto o muy corrupto (Proética 2008).

## **Historia de los acontecimientos**

En el 2001, Oxfam America patrocinó una reunión de organizaciones de base y ONG en La Oroya con el objetivo de analizar los problemas de salud ambiental. Un año más tarde se formó el Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSAO) con el objetivo de crear conciencia y ejercer presión para la aplicación de medidas para resolver los problemas de salud y reducir las emisiones.

La organización incluyó a residentes locales y representantes de grupos vecinales y ONG (especialmente el consorcio UNES), la parroquia católica local y la red Joining Hands Against Hunger de la iglesia presbiteriana. Para no eclipsar a los representantes de base, las ONG se retiraron de MOSAO y formaron un grupo de trabajo técnico en apoyo al movimiento de base.

MOSAO habría de convertirse en la fuerza de base más fuerte en la lucha por la justicia ambiental en La Oroya, aunque era más pequeña y débil que las organizaciones del trabajo que se enfrentaban a ella y que acusaban a MOSAO de querer cerrar la fundición y dejar a sus miembros sin trabajo. La participación de la iglesia católica finalmente se extendió a una campaña de limpieza de todo el valle del río Mantaro.

La iglesia presbiteriana vinculó a los residentes de La Oroya con los presbiterianos de St. Louis, Missouri, donde Doe Run tiene su empresa matriz. Los activistas de St. Louis movilizaron a los medios de comunicación estadounidenses y a expertos científicos, y pusieron a los activistas de La Oroya en contacto con los habitantes de Herculaneum, Missouri, donde las emisiones de otra fundición de Doe Run habían causado envenenamiento por plomo en niños. Las campañas de solidaridad internacionales llegaron a su punto máximo en el 2002, cuando un grupo de activistas estadounidenses testificó en una audiencia en el Congreso peruano sobre las actividades de Doe Run en los Estados Unidos.

Mientras tanto, nueva información recibida indicó que el impacto sobre la salud de las emisiones de la fundición era más grave y extenso de lo que se creía antes. Un estudio llevado a cabo por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) mostró que las emisiones de La Oroya llegaban hasta Huancayo, con lo cual la contaminación se convertía en un problema regional. Hasta entonces, las autoridades de La Oroya sostenían que los problemas de la población debían resolverse internamente y se resistían a la interferencia externa. Asimismo, las fotos satelitales mostraban los posibles efectos de la lluvia ácida, posiblemente causada por las emisiones de dióxido de azufre de la fundición.

En el 2005, un grupo de investigadores de la escuela universitaria de salud pública de St. Louis realizó un estudio de metales pesados en la sangre de los residentes de La Oroya y tomó muestras de polvo de las casas. Los hallazgos de plomo fueron similares a los de estudios anteriores, pero éste fue el primer estudio que detectó otros metales pesados, entre ellos cadmio. Los investigadores encontraron asimismo niveles de plomo y cadmio más altos que los normales en un grupo de control en La Concepción, a unos 72 kilómetros de La Oroya, que no tiene ninguna fuente puntual aparente de emisión de metales pesados.

En diciembre del 2005, dos años antes de la finalización programada de su plan de manejo ambiental, o PAMA, Doe Run pidió al gobierno peruano una extensión, alegando que el proceso era más complicado de lo que al principio parecía. Los activistas en Estados Unidos y Perú hicieron presión sobre el gobierno peruano para que rechazara este pedido. Aunque la ley peruana no contemplaba ninguna condición para otorgar esta extensión, el 29 de diciembre el ministro de Energía y Minas emitió una resolución en la que se permitía a los operadores mineros y metalúrgicos solicitar una extensión. Los críticos afirman que la resolución fue hecha a la medida de Doe Run, ya que ninguna otra empresa dejó de cumplir con el plazo. Un funcionario del ministerio que se opuso a la resolución renunció bajo presión.

Debido a que Renco Group es privada, era imposible presionar a la empresa a través de sus accionistas, y había poco acceso a la información financiera de la empresa. Sin embargo, un análisis de las presentaciones ante la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos reveló que Doe Run había repatriado una cantidad significativa de ganancias a su empresa matriz de Estados Unidos. Finalmente Renco dejó Doe Run Perú como una empresa independiente, creando así una deuda, por lo menos escrita, con la empresa en Estados Unidos.

El ministerio de Energía y Minas aprobó la extensión del PAMA en mayo del 2006. Aunque la decisión fue un golpe para los activistas peruanos e internacionales, la empresa no obtuvo todo lo que deseaba. El ministerio extendió el plazo por dos años solamente, hasta octubre del 2009, en lugar de los cuatro años solicitados. Se exigió a la empresa crear un fondo de garantía en caso de un posible incumplimiento y se le prohibió repatriar ganancias a los Estados Unidos hasta que finalizara el PAMA. La extensión se aplicó a la construcción de una planta para captar dióxido de azufre y convertirlo en ácido sulfúrico, que sería enviado a la costa y vendido. La fundición produjo 100 toneladas de dióxido de azufre por día, que contribuyeron a crear problemas respiratorios y lluvia ácida (Cederstav & Barandiarán, 2002).

En el 2006, el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM, antecesor del Ministerio de Medio Ambiente que se crearía en el 2008) aprobó un plan de calidad del aire para La Oroya, que incluyó tomar medidas de emergencia cuando las emisiones llegaran a cierto nivel. Aunque el plan de contingencia nunca se implementó por completo debido a la falta de seguimiento del gobierno local, constituyó un reconocimiento de la gravedad del problema en La Oroya y sus efectos sobre las comunidades en la dirección del viento.

Asimismo, en 2006, en un caso presentado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), sin fines de lucro, el tribunal constitucional, es decir, el tribunal peruano responsable



BARBARA FRASER PARA CRS

### **El complejo de fundición y refinería de La Oroya, Perú.**

de garantizar que las garantías constitucionales del país no sean violadas, ordenó al gobierno peruano tomar medidas en forma inmediata para proteger la salud de los residentes de La Oroya. El fallo fue un hito, pero la implementación fue débil. El Ministerio de Salud firmó un acuerdo con Doe Run para suministrar tratamiento de quelación a los niños con niveles más altos de plomo en sangre, transportar a los menores de 6 años con más de 40 microgramos/decilitro desde la ciudad hasta una escuela más lejana de la fundición durante el día y realizar controles sanguíneos periódico.

Los críticos opinaron que el acuerdo fue un intento de ecoblanqueo. El programa fue financiado en su mayor parte por la empresa e integrado por médicos de la empresa, y la mayoría de las personas que obtuvieron atención tenían alguna relación con la empresa. Además, incluir solamente a niños menores de 6 años y con más de 40 microgramos de plomo no solo dejó fuera a muchos niños afectados, sino que también creó la impresión de que los niveles inferiores eran seguros. El único examen que se hizo a los niños se relacionó con los niveles de plomo en sangre; no se realizó ningún estudio científicamente riguroso de funciones cognitivas, neurológicas o de desarrollo para determinar el daño causado. Los expertos coinciden en que solamente con disminuir los niveles de plomo en sangre no se deshace el daño en el desarrollo de los niños que ya se haya causado.

Otras estipulaciones del fallo del tribunal, como por ejemplo el estudio epidemiológico de línea de base en La Oroya, no se implementaron. El tribunal no controla que se respeten las medidas, y los activistas no volvieron al tribunal para quejarse. Varias personas involucradas en el caso atribuyeron esta conducta a la falta de conocimientos legales y al hecho de

que la SPDA, que se especializa en leyes ambientales, optó por volcarse a organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En agosto del 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aceptó tener en cuenta un caso presentado por AIDA, Earthjustice y el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) en Argentina, y la SPDA en nombre de 65 residentes de La Oroya. La comisión manifestó que existían pruebas de que el gobierno no había hecho cumplir las reglamentaciones de salud ambiental y no había supervisado a Doe Run. El caso aún se encuentra en consideración.

Si la comisión falla en favor del demandante, podría obligar al gobierno a tomar medidas más efectivas para controlar los impactos de salud ambiental.

Un grupo de bufetes de abogados privados de Estados Unidos entablaron juicio contra Doe Run en Missouri en nombre de más de 30 niños de La Oroya. Actualmente el caso se debate en el tribunal federal de St. Louis.

En el 2009, la crisis económica mundial afectó la liquidez de Doe Run Perú. La empresa adquirió concentrados de minerales a empresas mineras de Perú y el extranjero, los procesaron y vendieron el producto refinado. La empresa financió sus compras con créditos automáticamente renovables de varios bancos. En febrero del 2009 esos bancos cortaron el crédito a la empresa, alegando que su situación financiera era demasiado riesgosa. La empresa solicitó otra extensión del PAMA, a pesar de las protestas de los grupos ambientalistas y de base, así como de algunos medios de comunicación.

A fines de marzo, un grupo de funcionarios del gobierno anunció un acuerdo según el cual Renco capitalizaría una deuda de 156 millones de dólares estadounidenses que Doe Run aseguraba deber a su empresa matriz, y los acreedores, en su mayor parte empresas mineras de Perú, proporcionarían mena a crédito. Los funcionarios también aseguraron que la empresa cedería todas sus acciones, como garantía de cumplimiento de sus compromisos ambientales, aunque no quedó muy claro si eso significaba que el gobierno peruano se haría cargo de la empresa si ésta no llegaba a cumplir. El acuerdo fracasó cuando Renco se rehusó a capitalizar la deuda hasta tanto los demás acreedores cedieran fondos, y las compañías se negaron a proporcionar crédito hasta tanto se cubriera la deuda de Doe Run/Renco.

En junio del 2009, Doe Run cerró la fundición, manteniendo a los trabajadores en la nómina con un sueldo reducido. A mediados de septiembre, una comisión especial recomendó una extensión de 20 meses al PAMA de Doe Run. El gabinete del presidente García envió la medida al Congreso para su aprobación. Los ejecutivos de Doe Run solicitaron una extensión de 36 meses, y el 22 de septiembre un grupo de empleados de la empresa bloqueó la Carretera Central en apoyo de la posición de la empresa. Los abogados de los demandantes acusaron a 22 personas —incluidos dos gerentes de Doe Run y el dirigente de uno de los sindicatos— de tener relación con la muerte de un policía, que fue golpeado por una piedra y muerto durante la protesta. El ministro de justicia, Aurelio Pastor, responsabilizó a la empresa de provocar los disturbios.

El 24 de septiembre del 2009, el Congreso aprobó una extensión de 30 meses: 10 meses para que la empresa solucionara la financiación y 20 meses para construir la planta de ácido sulfúrico y mejorar el sistema de procesamiento de cobre. Aunque Doe Run hizo una campaña de relaciones públicas a través de avisos en los periódicos, en los que prometía que estaba tratando de reabrir la fundición, el plazo del 27 de julio del 2010 para reiniciar las operaciones pasó sin que se llegara a ningún acuerdo financiero.

La empresa, según se dice, estaba negociando la financiación con Glencore International AG, operador de productos básicos con sede en Suiza, pero los acreedores de Doe Run, principalmente empresas mineras peruanas, elevaron una petición al gobierno para iniciar acciones legales que condujeran a la reestructuración o liquidación de Doe Run Perú. Al parecer Glencore no estuvo dispuesta a proporcionar financiación a menos que los acreedores retiraran su petición. El 16 de agosto del 2010, el gobierno peruano anunció el comienzo del proceso de reestructuración.

Mientras tanto, los empleados de la empresa y los residentes locales sufrían tensión e incertidumbre. Los trabajadores estaban a la expectativa; cada tantos meses, Doe Run extendía el acuerdo de pagarles 70% del sueldo. En agosto del 2010, el pacto se extendió hasta octubre del 2010, con la posibilidad de una extensión de un mes. Los funcionarios del gobierno nacional ofrecieron readiestramiento a los trabajadores para otros trabajos de minería u otras industrias, pero los obreros se mostraron reacios, pues probablemente eso significaría mudarse de La Oroya, y no podían concebir la vida sin la fundición.

Los funcionarios de la ciudad de La Oroya manifestaron que algunos trabajadores y otras personas se habían mudado de la ciudad para buscar otros empleos. Calcularon que la población de la ciudad había descendido de 32.000 a quizás 20.000, y declararon que habían suspendido los servicios sociales debido a la pérdida de ingresos fiscales. En agosto del 2010, el alcalde manifestó que había pedido al ministerio de Economía y Finanzas nacional que cubriera el déficit, pero que no había recibido respuesta.

Algunos analistas se preguntaban si la planta podría volver a abrirse alguna vez. Debido a las deudas acumuladas y a la necesidad de invertir en mejoras ambientales que no se habían completado, la planta no resultaba atractiva a posibles compradores. Un ex funcionario del ministerio de Energía y Minas calculó que costaría aproximadamente 200 millones de dólares estadounidenses construir una nueva fundición de metales múltiples de última tecnología, una cifra mucho menor que el monto de deudas e inversión pendiente de Doe Run.

No obstante, el año transcurrido desde el paro de la fundición no se utilizó para planificar un posible futuro sin la planta. Los funcionarios de la ciudad no contaban con estudios que indicaran el verdadero impacto económico de la fundición o que analizaran otras opciones económicas para la población. Asimismo, admitieron que los planes de desarrollo a mediano y largo plazo estaban desactualizados, ya que suponían que la ciudad continuaría recibiendo ingresos de la planta. Aunque desde hacía casi dos años se avecinaba la posibilidad de un cierre permanente, a mediados del 2010 La Oroya seguía sin estar preparada.

A principios del 2011, el Instituto Nacional de Incidencia de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que es la agencia del gobierno que supervisa las reorganizaciones corporativas, reunió a los acreedores de Doe Run y comenzó el proceso para determinar si la empresa sería sometida a una reorganización o si se liquidaría. Los criterios utilizados para identificar a los acreedores convirtieron al grupo de empresas en el mayor acreedor, situación que le otorgó un poder indebido en el proceso. Los críticos sostuvieron que debieron haberse tenido en cuenta los impuestos retroactivos y las multas adeudadas al gobierno peruano en la determinación de los montos adeudados a los acreedores.

A principios del 2011, Doe Run Perú y Renco Group también llevaron a Perú al arbitraje internacional, conforme a las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, acusando a Perú de violar los términos del tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos en sus operaciones con la empresa. A mediados del 2011 tanto este caso como el proceso del INDECOPI continuaban en curso.

### **Injusticias en la situación de La Oroya**

Debido al contexto social y político del país y a los acontecimientos relacionados con la venta y administración de la fundición, la situación en La Oroya se ha visto marcada por una serie de injusticias. Si bien muchas personas han sufrido el impacto de la salud ambiental, los niños, las mujeres y los residentes pobres se han visto afectados de manera desproporcionada.

Las relaciones entre el gobierno, la sociedad civil y la empresa reflejan un desequilibrio de poder. Desde la década de 1920, la economía de La Oroya ha girado en torno a la fundición, con lo cual los empleados y sus familias, así como los proveedores de servicios auxiliares, han dependido de la empresa.

Esa situación dio a Doe Run un poder importante sobre los empleados y el gobierno, que no quiso arriesgarse a los disturbios sociales y económicos que ocasionaría el cierre de una planta. Las amenazas de cierre de la fundición por parte de la empresa, si no se cumplían sus exigencias, fueron muy eficaces a la hora de ganar concesiones del gobierno y poner a los empleados en contra del movimiento de salud ambiental, que éstos consideraban una amenaza para sus puestos de trabajo.

Mientras tanto MOSAQ, una organización nueva y bastante pequeña, se enfrentó a la compañía, a sus empleados y, a menudo, a los funcionarios del gobierno. A pesar de que era justa la exigencia de un medio ambiente más saludable y protección para aquellos afectados por la contaminación, le faltó la influencia de la empresa y los sindicatos.

Estas injusticias se reflejaron en el acceso desigual a la información o a los canales de medios de comunicación para divulgar la información. Hasta que las ONG se involucraron en el caso de La Oroya, prácticamente no había acceso público a la información sobre emisiones, efectos de la contaminación sobre la salud, las finanzas de la empresa o los posibles recursos legales.

En los medios locales y nacionales se publicaban habitualmente informes que reflejaban la versión de Doe Run sobre los hechos, pero para los activistas de la salud ambiental

era más difícil encontrar una salida para sus mensajes. CooperAcción compró tiempo de emisión en una estación de radio de La Oroya para un programa en el que los ciudadanos comprometidos exponían sus puntos de vista, pero las personas que protestaban públicamente a menudo eran hostigadas. En consecuencia, la campaña más fuerte de medios de comunicación se realizó en Estados Unidos.

El acceso a la atención sanitaria también era desigual. La Oroya tenía un centro de salud pública, disponible para todos sus ciudadanos, y había un nuevo hospital del Seguro Social que estaba en construcción. El centro de salud pública carecía de personal y equipo para diagnosticar o brindar atención especializada a las personas que padecieran envenenamiento por metales pesados. El nuevo hospital del Seguro Social prestará servicio solo a las personas que sean dependientes de empleados de empresas formales y estén cubiertos por un plan de seguro médico, al que se calcula que solo 30 o 40% de la población local tiene acceso.

Los ciudadanos comprometidos han tenido pocas oportunidades de participar en las decisiones relacionadas con la salud ambiental, la fundición y el futuro de la población. En parte debido a la limitada historia de gobernanza democrática de Perú, la participación pública en la toma de decisiones es escasa. Esta situación está cambiando con los mecanismos de descentralización del gobierno; sin embargo, las oportunidades de participación siguen siendo limitadas, especialmente para los grupos tradicionalmente marginados, que fueron los más afectados por la contaminación.

Las mujeres, los niños, los ancianos y los pobres sufren de manera desproporcionada los efectos de la contaminación en La Oroya. En numerosas familias de bajos ingresos en La Oroya antigua, el vecindario más cercano a la fundición, las jefas de familia son mujeres solteras que mantienen sus familias con trabajos de servicios que les aportan ingresos escasos, como por ejemplo lavar ropa o vender comida. Las mujeres embarazadas son doblemente afectadas por los metales pesados, que atraviesan la placenta y perjudican a los fetos. La exposición prenatal y de la primera infancia al plomo y al cadmio puede causar daños irreversibles en los sistemas neurológicos en desarrollo. Asimismo, los niños y los ancianos son más vulnerables a las partículas suspendidas en el aire que la mayoría de los adultos en edad laboral.

Las personas pobres son menos capaces de protegerse de los efectos de la contaminación, y es más probable que vivan en las áreas más afectadas, como por ejemplo La Oroya antigua. También es menos probable que puedan costear una mudanza desde los vecindarios más contaminados o trasladar a sus hijos a sitios más lejanos.

#### **IV. NATURALEZA DE LAS INTERVENCIONES O ACCIONES**

Los grupos más involucrados en actividades para atender los problemas de La Oroya fueron el Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSAO), el grupo de trabajo técnico de las ONG y dos organizaciones eclesiales: la archidiócesis de Huancayo y el programa de la iglesia presbiteriana Joining Hands Against Hunger en Perú.

La iglesia presbiteriana organizó el primer grupo solidario en St. Louis, Missouri, para ayudar y brindar apoyo al MOSAO. La archidiócesis de Huancayo estableció más vínculos en St. Louis, estableció una mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo) para abordar los problemas ambientales de todo el valle del río Mantaro y lanzó el proyecto El Mantaro Revive para tratar los impactos ambientales negativos en la cuenca del río. Dentro de la archidiócesis, CRS respaldó un programa de incidencia destinada a construir una cultura de paz.

Los grupos participantes basaron sus acciones en teorías diferentes pero complementarias de cambio. Aunque no se planteó explícitamente, MOSAO y el grupo de trabajo técnico actuaron a partir de la creencia de que, si se modificaba la actitud de los participantes claves, podría cambiarse la manera en que estos evaluaran los costos y beneficios y producir un resultado más justo. También creían que aumentar la transparencia y la participación para que las estructuras políticas fueran más justas contribuiría a los resultados buscados.

Los tres participantes eclesiales claves —la archidiócesis, CRS y la iglesia presbiteriana— compartieron esas creencias, pero también dirigieron sus esfuerzos hacia el cambio por medio de la construcción de una cultura de paz. Éste es un objetivo de más largo plazo, que conlleva cambiar las actitudes que se asumen frente al conflicto y desarrollar aptitudes y mecanismos para encontrar soluciones alternativas a los problemas.

### **MOSAO y el grupo de trabajo técnico**

Fundado en 2002, en sus orígenes MOSAO estaba formado por un pequeño número de miembros de grupos de base y ciudadanos comprometidos, además de trabajadores de la iglesia y ONG que trabajaban en cuestiones ambientales, laborales y de salud en La Oroya. Las ONG formaron un grupo de trabajo técnico con el objetivo de brindar asistencia técnica y legal. Los trabajadores de la iglesia, los representantes de las ONG y los funcionarios del gobierno que participaron en el grupo entablaron una estrecha relación de trabajo y crearon una sólida confianza.

La red de la iglesia presbiteriana, *Joining Hands Against Hunger*, reunió a su presbiterio de St. Louis, Missouri, donde Doe Run tiene su empresa matriz, con la iglesia de La Oroya. La colaboración entre ambos grupos se convirtió en un modelo de solidaridad entre el norte y el sur y brindó una ayuda importante tanto técnica como de relaciones públicas. Los activistas de Herculaneum, Missouri, donde una fundición de Doe Run tenía un problema de emisiones similar, visitaron La Oroya, y un grupo de miembros de MOSAO visitó Herculaneum.

Un grupo de miembros de la iglesia presbiteriana de La Oroya movilizó a los expertos técnicos para brindar asesoramiento y analizar muestras, e animaron a los periodistas a dar cobertura a la historia. La cobertura de los medios de comunicación internacionales hizo que algunos medios nacionales tuvieran una mirada más crítica sobre La Oroya.

MOSAO y el grupo de trabajo técnico brindaron información sobre salud ambiental a los residentes locales; entrenaron a los supervisores ambientales voluntarios; patrocinaron un programa de radio; participaron de una audiencia pública en el Congreso peruano, en la que testificaron activistas de Herculaneum; realizaron manifestaciones pacíficas; hicieron circular

una petición donde se pedía al ministro de Energía y Minas que no extendiera el PAMA de Doe Run; investigaron las finanzas de la empresa, haciendo públicos sus hallazgos; y ayudaron a los investigadores de la universidad de St. Louis a obtener muestras de sangre y polvo de las casas.

El contacto inicial con los investigadores de la universidad jesuita fue realizado por los activistas de la iglesia presbiteriana en St. Louis y el posteriormente arzobispo Barreto encabezó la promoción del estudio. La credibilidad de la iglesia católica era importante para obtener la autorización del gobierno, y el arzobispo Barreto, que había sido designado recientemente para encabezar la archidiócesis de Huancayo, desempeñó un papel clave para crear conciencia e incluir los temas ambientales en la agenda pública.

Aunque los resultados preliminares del estudio de los niveles de metales en sangre fueron dados a conocer en Perú a fines del 2005, hasta mediados del 2009, por motivos que no resultaron claros, no se habían divulgado los resultados completos, que incluyen datos del análisis de polvo. El hecho de que no se hayan divulgado los resultados de los estudios, especialmente en el ámbito local, debilitó el impacto del estudio y produjo cierta desilusión entre los activistas locales. No obstante, el rigor científico del estudio hizo que fuera prácticamente imposible cuestionar sus hallazgos, estimuló a que la gente tomara conciencia de que las emisiones de La Oroya probablemente afectaban a una población más grande y señaló la gravedad del problema, así como la necesidad de realizar más estudios del impacto sobre la salud.

Las actividades de MOSAO tuvieron un costo personal muy grande para los activistas de La Oroya, que sufrieron el hostigamiento de los empleados de la empresa. El argumento de la empresa, que los funcionarios del gobierno apoyaban o bien abiertamente o bien de manera tácita, era que MOSAO y las ONG se oponían al desarrollo y al empleo y que su intención era cerrar la fundición, con lo cual miles de personas se quedarían sin trabajo. Esta afirmación mantuvo a MOSAO a la defensiva. Con el tiempo, la cantidad de miembros activos disminuyó, aunque más personas de la población comenzaron a simpatizar con el movimiento.

A comienzos del 2009, cuando Doe Run anunció que tenía problemas financieros, los residentes de La Oroya ya hablaban más abiertamente sobre los problemas de salud. Incluso algunos miembros del sindicato empezaron a pedir a Doe Run que “se hiciera a un lado” y entregara la fundición a otra nueva administración. Sin embargo, en octubre del 2009 el gobierno otorgó a Doe Run una extensión de 30 meses para que cumpliera con sus obligaciones ambientales.

MOSAO se vio obstaculizado por la dinámica entre empresa y población en La Oroya, por el hecho de ser una organización pequeña y joven y por la constante hostilidad de los funcionarios del gobierno, los ejecutivos de la empresa, los trabajadores y los medios de comunicación locales. Con el tiempo, muchos representantes de ONG que habían participado en el grupo de trabajo técnico disminuyeron su participación, ya sea debido a otros compromisos o porque las prioridades de financiamiento de sus organizaciones habían cambiado.

Algunos activistas opinaron que el movimiento perdió impulso después de la primera extensión del PAMA. Sin embargo, otros afirmaron que la campaña simplemente había entrado en una

nueva etapa de actividades de más largo plazo y menos intensivas. A pesar de las dificultades, MOSAO continúa funcionando. Es considerablemente más débil, en parte debido a las amenazas y al hostigamiento que sufren sus miembros y en parte porque, con el tiempo, su fuerza se atenuó. No obstante, ha desempeñado un papel importante en crear conciencia sobre salud ambiental en La Oroya, hacer que el tema cobrara visibilidad y ejercer presión sobre los funcionarios del gobierno local, regional y nacional para obligarlos a actuar.

### **Mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo)**

En el 2005, el arzobispo católico Pedro Barreto propuso una mesa de diálogo sobre temas ambientales en el valle del río Mantaro. Más que concentrarse exclusivamente en La Oroya, el grupo de diálogo buscó ofrecer una solución general a una serie de problemas ambientales, entre ellos la contaminación del agua y la eliminación de desechos sólidos en toda la cuenca del río, que se extiende desde el lago Junín, aproximadamente a 4.000 metros sobre el nivel del mar, hasta la cuenca del Amazonas.

Con el liderazgo del arzobispo Barreto, el grupo incorporó una visión basada en la doctrina social de la iglesia católica, que ha sido cada vez más franca con respecto a las cuestiones ambientales desde la década de 1990.

La mesa de diálogo sobre el medio ambiente reunió una gran variedad de participantes y organizaciones, entre ellos representantes de los gobiernos locales y regionales y agencias del gobierno nacional, ONG, empresas, grupos de base y académicos. Aunque los objetivos no estaban claramente definidos, los organizadores esperaban que cada distrito creara a su vez su propio grupo de diálogo para abordar las cuestiones ambientales locales, reflejando así el objetivo de cambio a través de la modificación de las estructuras políticas.

**“El destino universal de los bienes exige la solidaridad con la generación presente y las futuras. Ya que los recursos son cada vez más limitados, su uso debe estar regulado según un principio de justicia distributiva respetando el desarrollo sostenible”.**

*— Documento de Conclusión de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, llevada a cabo en Aparecida, Brasil, en mayo del 2007. N° 126. (La V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, realizada en Aparecida, Brasil, en el 2007, fue la más reciente de estas cumbres que la Iglesia organizó con el fin de analizar el contexto del subcontinente y juzgarlo a la luz del Evangelio y la doctrina social católica para poder responder a los desafíos de cada época y lugar. Las conferencias anteriores se llevaron a cabo en la República Dominicana en 1992, en Puebla, México, en 1979, en Medellín, Colombia, en 1968, y en Río de Janeiro, Brasil, en 1955).*

La iniciativa fue la primera en incluir a los participantes de toda la cuenca del río. Comenzó con fuerza, pero la participación disminuyó con el tiempo, en parte debido a que las decisiones del grupo no eran vinculantes. No obstante, el grupo instó a los gobiernos locales a prestar más atención a las cuestiones ambientales.

En la actualidad los principales participantes son el grupo de diálogo para combatir la pobreza, de carácter regional, ciertas ONG y algunos alcaldes locales, así como personas interesadas. Algunos observadores cuestionan si era necesario establecer la mesa cuando ya existían otros grupos multisectoriales, si bien la mesa de diálogo sobre el medio ambiente liderada por el arzobispo Barreto cobró más visibilidad que la mayoría de los otros grupos.

Debido a que las decisiones del grupo no son vinculantes, resulta difícil evaluar su impacto. Sin embargo, uno de los indicadores es que varios meses después de creada la mesa de diálogo sobre el medio ambiente, Doe Run abrió una oficina de relaciones públicas en Huancayo para brindar lo que denominó “información veraz” sobre las actividades de la empresa. Nunca antes la empresa había sentido la necesidad de realizar una campaña de relaciones públicas en la capital regional.

Las partes interesadas involucradas en el caso La Oroya tienen sentimientos encontrados acerca de la estrategia del grupo de diálogo. Algunos opinan que fue importante para ganar una base de apoyo más amplia e incluir la situación de La Oroya en el contexto de toda la cuenca del río, mientras que otros aseguraron que, al abordar una gama más amplia de problemas, se diluyó la atención de los problemas de salud ambiental críticos de La Oroya.

Muchas partes afirmaron que la eficacia de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente había disminuido. Aunque algunos proyectos archidiocesanos incluyen fondos para las actividades de la mesa, el grupo no tiene fondos propios y no ha actualizado su plan operativo.

### **“El Mantaro Revive”**

La participación del arzobispo Barreto fue decisiva para concertar una donación de un millón doscientos mil dólares estadounidenses que el gobierno italiano donó para un proyecto de limpieza del valle del río Mantaro. Este río, que recorre una rica zona agrícola, está gravemente contaminado por los metales pesados provenientes de las minas del área, y también por las aguas residuales y los desechos sólidos sin tratamiento.

El proyecto “El Mantaro Revive” (2006-2008) tuvo un enfoque en tres direcciones: control de la calidad del aire, el suelo y el agua; un programa de salud y nutrición para los niños de La Oroya; y apoyo para la mesa redonda de diálogo sobre el medio ambiente.

“El Mantaro Revive” comenzó lentamente, debido a problemas administrativos que exigían una reestructuración total del equipo. Una vez encaminado, brindó capacitación a los residentes locales que monitoreaban la calidad del aire, el agua y el suelo, enseñándoles a recoger y analizar muestras. En el 2008 se dieron a conocer resultados parciales, pero el presupuesto no incluía fondos para analizar la información, de modo que la mayor parte de los datos reunidos aún no ha sido procesada.

El programa de nutrición y salud estaba dirigido a niños menores de 12 años, en un esfuerzo por llenar el gran vacío que había dejado el programa operado por el ministerio de salud y Doe Run, destinado únicamente a niños menores de 6 años con niveles extremadamente altos de plomo en sangre. Las madres se reunieron para preparar juntas una mezcla de cereales, cosa

que les dio la oportunidad de organizarse, formarse y educarse. A la larga estas madres se convirtieron en promotoras informales de salud ambiental y es posible que formen el núcleo de un futuro ministerio femenino en la parroquia Cristo Rey de La Oroya.

El programa de nutrición “El Mantaro Revive” alcanzó a un grupo que no había participado en otras actividades de sensibilización, ya que muchas de las madres integrantes del programa eran demasiado pobres y no tenían ninguna relación ni con la fundición ni con otras organizaciones de la comunidad.

El tercer componente de “El Mantaro Revive” proporcionó fondos para la mesa de diálogo sobre el medio ambiente. Cuando finalizó “El Mantaro Revive”, al grupo de diálogo le quedaron fondos escasos para realizar otras actividades, aunque continuó con sus reuniones. Debe evaluarse su sostenibilidad a largo plazo. La segunda fase de “El Mantaro Revive” comenzó en julio del 2010, con más de un millón de dólares estadounidenses en fondos para terminar de procesar la información del suelo y el agua, analizar las cosechas para detectar metales pesados, continuar el programa de nutrición infantil en La Oroya y participar en la incidencia política ante funcionarios públicos locales y regionales.

Aunque “El Mantaro Revive” tuvo algunos problemas administrativos en sus comienzos, logró reunir un gran volumen de información, creó conciencia y sirvió como medio para educar y organizar a las mujeres de bajos recursos de La Oroya, cuyos hijos fueron afectados por las emisiones provenientes de la fundición.

### **Solidaridad de la iglesia en los EE. UU.**

**“De nuestra fe en Cristo, brota también la solidaridad como actitud permanente de encuentro, hermandad y servicio, que ha de manifestarse en opciones y gestos visibles, principalmente en la defensa de la vida y los derechos de los más vulnerables y excluidos, y en permanente acompañamiento en sus esfuerzos por ser sujetos de cambio y transformación de su situación...”**

— Documento de Conclusión de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, llevada a cabo en Aparecida, Brasil, en mayo del 2007. Aparecida 394

El programa *Joining Hands against Hunger* de la iglesia presbiteriana (que en Perú se conoce como *Uniendo Manos contra la Pobreza*) eligió a La Oroya para uno de sus proyectos de asociación. Los socios fueron la comunidad presbiteriana de St. Louis, Missouri, quienes facilitaron apoyo técnico y cobertura en los medios de comunicación estadounidenses del caso de La Oroya, visitaron La Oroya e hicieron arreglos para que los líderes comunitarios de La Oroya visitaran en Herculaneum, Missouri, el emplazamiento de una fundición propiedad de la empresa *Doe Run*, con sede en St. Louis.

En Perú, la asociación fue coordinada por un misionero presbiteriano de los Estados Unidos. Cuando éste se fue del país en el 2007, la relación se debilitó, aunque eso también coincidió con la disminución de las actividades del movimiento después de la primera extensión del PAMA.

CRS organizó actividades de solidaridad entre el norte y el sur y brindó apoyo para la mesa de diálogo sobre el medio ambiente y el proyecto “El Mantaro Revive”.

En junio del 2007, CRS coordinó una visita a los Estados Unidos de una delegación interconfesional de líderes religiosos peruanos. El objetivo era reunirse con Ira Rennert, principal accionista de Renco Group, propietaria de Doe Run Perú. El grupo no logró encontrarse con Rennert, pero se reunieron con varios grupos de solidaridad religiosos. En septiembre del 2007, CRS patrocinó una visita a La Oroya de los ganadores de un concurso de periodismo auspiciado por CRS, quienes informaron sobre el caso.

En febrero del 2008, CRS patrocinó una visita a Perú del cardenal estadounidense Theodore McCarrick de Washington, quien se reunió con los representantes de la Conferencia Episcopal peruana, de la embajada estadounidense y de la archidiócesis de Huancayo.

Asimismo, CRS patrocinó un proyecto de construcción de la paz y de incidencia a través de la archidiócesis católica de Huancayo. Una vez que comenzó “El Mantaro Revive”, las partes se dieron cuenta de que les faltaba el componente de incidencia. El objetivo del programa de incidencia patrocinado por Caritas y financiado por CRS era llenar el vacío apoyando la mesa de diálogo sobre el medio ambiente y “El Mantaro Revive”, pero tuvo un impacto limitado. Se pretendía ejercer influencia en la política pública, pero el proyecto se enfocó principalmente en crear conciencia pública. Las partes interesadas advirtieron que sus objetivos eran excesivamente ambiciosos para el equipo pequeño y experimentado, y que el significado y alcance de “incidencia” no estaban bien definidos.

## **V. EFECTOS DE LAS ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Los participantes advirtieron la dificultad de evaluar el éxito de los esfuerzos de la sociedad civil en un caso como el de La Oroya, dado que no existe una escala con qué medirlo. Las personas que participaron en los esfuerzos no han podido detener toda la contaminación ni proteger de manera eficaz la salud de la población. Sin embargo, han creado conciencia sobre el problema y han presionado a los funcionarios del gobierno para que tomen el monitoreo con más seriedad, aunque la acción del gobierno sigue siendo escasa con respecto a las medidas necesarias para proteger la salud y el medio ambiente.

Los grupos participantes en las campañas para limpiar La Oroya implementaron distintas estrategias, la mayor parte de las cuales evolucionaron con el tiempo. Alcanzaron algunos objetivos, pero no llegaron a cumplir otros. Retrospectivamente, muchos participantes opinan que les faltó un plan a largo plazo, con propuestas concretas para lograr soluciones —como por ejemplo un plan viable para trasladar a los residentes de La Oroya, o un plan de salud exhaustivo que desafiara el acuerdo entre el gobierno y la empresa— que hubiesen desarticulado las acusaciones de que lo que ellos buscaban era cerrar la fundición.

Cuando se evalúa el impacto es importante recordar que éste fue uno de los primeros movimientos ambientalistas del país y que surgió en una población dominada por una empresa bajo circunstancias en extremo complejas.

## Logros

El movimiento de salud ambiental de La Oroya sirvió para crear conciencia. En la actualidad, la gente sabe que existen numerosos problemas ambientales locales y regionales, desde contaminación del aire y desechos sólidos hasta metales pesados en el río, que deben resolverse. En La Oroya, las personas están más dispuestas a pronunciarse sobre el problema.

“Uno encuentra personas que piensan sobre todo esto más que antes, y que hablan y expresan sus opiniones de manera diferente”, afirmó un trabajador de la iglesia. Las personas también han tomado conciencia de la relación que existe entre el medio ambiente y la salud. Cuando el gobierno regional organiza grupos de discusión con los residentes locales, dicen los funcionarios, el medio ambiente actualmente es una de las prioridades de las personas.

Los temas ambientales también forman parte de la agenda de los gobiernos locales. Gracias al estudio realizado por la universidad de St. Louis y un informe del gobierno sobre calidad del aire, los funcionarios de la población de La Concepción, situada aproximadamente a 72 kilómetros de La Oroya, se dieron cuenta de que las emisiones provenientes de la fundición afectaban la salud y la agricultura en su distrito. La participación en la mesa ayudó a crear conciencia en los gobiernos locales sobre otros problemas ambientales, como por ejemplo la eliminación de residuos sólidos y la calidad del agua.

Uno de los logros claves fue el mayor acceso a la información. Cuando el grupo de trabajo técnico y la red *Joining Hands* comenzaron a divulgar información sobre la situación en La Oroya, la relación de poder se vio afectada.

“La empresa tuvo que pensarlo dos veces antes de publicar información, porque nosotros podíamos refutarla”, afirmó un activista. La presión de los grupos de base y la investigación llevada a cabo por las ONG aumentaron la transparencia, ya que pusieron al alcance de todos la información sobre contaminación; sin embargo, la información referida a la situación financiera de la empresa siguió siendo secreta, porque la compañía es privada.

El acceso a la información permitió a los activistas ejercer presión sobre los funcionarios de gobierno para impulsarlos a la acción. La extensión del PAMA, aprobada en 2006, fue más corta que la extensión que pretendía Doe Run. Cuando la empresa solicitó una segunda extensión en 2009, los medios de comunicación que habían respaldado a la empresa anteriormente objetaron la nueva medida, en parte debido a la gran cantidad de información disponible sobre la situación en La Oroya.

El apoyo internacional fue importante, y el caso forjó la solidaridad entre el norte y el sur, especialmente entre grupos de la iglesia. Como dijo un activista de una iglesia de Estados Unidos: “La situación de La Oroya abrió una puerta a los cristianos estadounidenses y peruanos, que reconocieron los vínculos internacionales que los unían”.

Ampliar la gama de acción de La Oroya a toda la cuenca del río Mantaro ayudó a que se incluyeran los problemas ambientales en las agendas políticas locales y regionales. La mesa de diálogo sobre el medio ambiente dio a las comunidades locales un modelo de organización para abordar las cuestiones ambientales. Algunas comunidades crearon mesas locales,

mientras que otras establecieron comisiones ambientales gubernamentales, aunque el grado de funcionamiento de cada una varía de uno a otro distrito.

El equipo técnico del proyecto “El Mantaro Revive” desarrolló un nivel significativo de pericia y credibilidad en la comunidad. Los jóvenes que recibieron entrenamiento como voluntarios en el programa actualmente tienen empleos en las agencias locales del gobierno, lo cual refleja la importancia del papel que desempeña la iglesia católica en la educación y formación.

En La Oroya, el programa de nutrición y salud del proyecto permitió que las mujeres pobres participaran en actividades educativas, hablaran sobre sus problemas y se organizaran. Todo ello sirvió de contrapeso al control que ejercía Doe Run sobre otras organizaciones de base, y posiblemente este grupo sirva como plataforma para otros proyectos sobre cuestiones sociales y los derechos de las mujeres en la comunidad. Algunas de estas mujeres también participan en programas de radio, lo cual les brinda un canal para expresar públicamente sus opiniones.

### **Déficits**

Aunque el caso de La Oroya haya ganado visibilidad, el hecho de que el público hubiera tomado más conciencia no llevó a una acción pública eficaz y concertada. Falta voluntad política y compromiso público en los ámbitos nacional y local. Por ejemplo, el plan de contingencia del gobierno local para emergencias del aire nunca se implementó realmente debido a la falta de compromiso del gobierno y de la empresa, y los grupos de base no pudieron presionar al gobierno para que implementara un programa de salud eficaz y exhaustivo para las personas afectadas por la contaminación del aire en La Oroya.

El traslado de las familias que vivían más cerca de la fundición —la solución que Doe Run se vio obligada a implementar en las cercanías de su fundición en Herculaneum— nunca se buscó seriamente. Los funcionarios del gobierno aseguran que los residentes se resistieron al traslado, pero eso se debió, al menos en parte, a que no se ofreció ningún plan pormenorizado. No obstante, es el único modo de garantizar que los niños no estén constantemente expuestos a los metales pesados que se encuentran en el polvo de sus hogares. Las medidas preventivas, como trasladar a los niños más lejos de la fundición durante el día, tienen un efecto limitado si los niños regresan al ambiente contaminado por la noche.

Aún no existen propuestas concretas para la limpieza de La Oroya y para proteger la salud de sus residentes, especialmente los niños, las mujeres embarazadas y sus fetos. Esta falta de eficacia ha llevado al desgaste de los grupos comunitarios. Un miembro del personal de una ONG manifestó: “(La) derrota mayor fue la incapacidad de fortalecer el MOSAO”, para que pudiera actuar de manera más enérgica e independiente de sus socios de las ONG.

La mesa de diálogo sobre el medio ambiente comenzó con un apoyo amplio, que también se debilitó con el tiempo. La asistencia es irregular a menos que el arzobispo Barreto convoque personalmente a una reunión. Otro funcionario del gobierno que participó en la mesa opinó: “(Su) retórica... no guardó proporción con su capacidad real”. Otros observaron que la misión y los objetivos no estaban bien definidos al principio, que eran excesivamente ambiciosos y que

algunas personas participaron más por intereses personales que por un interés compartido en los problemas ambientales.

También hubo confusión entre las funciones que desempeñaban la mesa de diálogo sobre el medio ambiente y el proyecto “El Mantaro Revive”. Supuestamente el objetivo del proyecto era reforzar la tarea de la mesa, la cual no participó de manera general en el diseño del proyecto, y éste tuvo un presupuesto muy superior al adjudicado a la mesa. Algunos participantes tuvieron la sensación de que, por momentos, el proyecto “El Mantaro Revive” eclipsaba a la mesa de diálogo.

Algunos de los objetivos de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente, del proyecto “El Mantaro Revive” y del programa de incidencia de CRS estaban mal definidos o eran excesivamente ambiciosos. Sin embargo, una vez que se inicia un proyecto, suele ser difícil redefinir los objetivos debido a los requisitos de los donantes.

Ni los investigadores de “El Mantaro Revive” ni los de la universidad de St. Louis presentaron los resultados completos de sus estudios. “El Mantaro Revive” no contempló fondos en su presupuesto para el análisis de los datos, de modo que solo presentó resultados preliminares de los estudios del suelo y del agua, y no ha emitido un informe completo ni presentado datos sobre la calidad del agua. Actualmente los organizadores del proyecto buscan fondos para completar el análisis de los datos, que podrá conformar base útil; sin embargo, la utilidad científica y promocional de los datos cambia a medida que pasa el tiempo. La escuela universitaria de salud pública de St. Louis presentó un informe preliminar de metales en sangre, pero no se le dio seguimiento con los resultados del análisis del polvo de las casas.

Los trabajadores de la planta de Doe Run también estuvieron expuestos a riesgos graves de salud, pero los activistas no pudieron presentar la situación de manera tal que los trabajadores se convirtieran en sus aliados. Existen varias razones para ello. La empresa se ocupó de presentarlo como un caso de progreso, desarrollo y empleo contra el de un pequeño grupo de activistas ambientalistas que se oponían a la fuente de trabajo. Los investigadores de la salud que han estudiado ciudades con problemas ambientales similares han descubierto asimismo que los padres que trabajan en industrias que emiten agentes contaminantes que pueden poner en peligro a sus hijos tienden a negar los riesgos debido a que no están dispuestos a admitir que su trabajo puede poner en peligro el bienestar de sus familias. No obstante, a la larga, cualquier plan para el futuro de La Oroya, con el complejo de la fundición o sin él, debe incluir a los trabajadores de la planta, así como a todos los demás sectores económicos y sociales.

## **VI. FACTORES RESPONSABLES DE LOS EFECTOS**

Los factores socioeconómicos de La Oroya, la política y el ambiente regulador peruanos y la actitud oficial hacia el desarrollo dieron forma a los resultados de este caso.

La conciencia y el activismo ambientalista aún son relativamente nuevos en Perú. Tanto los funcionarios del gobierno como los ciudadanos aún están aprendiendo sobre cuestiones

ambientales, y la aplicación de las leyes ambientales todavía es poco enérgica. La política de años recientes tendió a favorecer a la industria, especialmente a los inversionistas extranjeros, y los funcionarios del gobierno suelen considerar a los grupos que defienden el medio ambiente como obstáculos para el desarrollo. Éste fue un desafío importante en La Oroya, donde se necesitaba una acción enérgica del gobierno, especialmente del gobierno central, para resolver un problema urgente de salud y obligar a Doe Run a cumplir con sus obligaciones ambientales.

La Oroya representó un desafío específico por ser una “población dominada por una empresa” con un único gran empleador. Los empleados que dependían de la fundición solían tomar partido por Doe Run, insultando o amenazando a los activistas y bloqueando la carretera central en distintas oportunidades para presionar al gobierno a acceder a los requerimientos de la empresa. Después de una serie de despidos, los sindicatos buscaron la ayuda de la parroquia católica Cristo Rey. Eso dio al pastor de Cristo Rey acceso a los participantes, quienes generalmente no estaban disponibles para los activistas ambientalistas y de la salud.

Para los funcionarios del gobierno y los ejecutivos de la empresa, la situación en La Oroya siempre fue una elección entre la fuente de trabajo y la salud. Los padres y las madres fueron obligados a elegir entre sus necesidades económicas inmediatas y el bienestar a largo plazo y las posibilidades futuras de sus hijos.

La mayoría de los residentes saben que existe un problema de salud, pero no comprenden cabalmente la gravedad del impacto que ejercen los metales pesados sobre el desarrollo cognitivo y motor de sus hijos. Es posible que los padres también ignoren el impacto negativo sobre la salud que tiene la contaminación relacionada con sus lugares de trabajo, porque no quieren creer que su trabajo pueda dañar a sus hijos. Como expresó un activista: “Hay que entender cómo llegar a las personas que no quieren reconocer la realidad”.

Estos factores crearon un ambiente en el que para las organizaciones fue difícil conseguir apoyo. Los pobladores también tendían a sospechar de las soluciones propuestas por desconocidos, especialmente si creían que su objetivo era cerrar la fundición para eliminar la fuente de contaminación, cuando era el empleador principal de la población. La desconfianza de los pobladores, sumada a las tradicionales rivalidades políticas y sociales entre la capital y las provincias afectaron las relaciones entre las organizaciones locales y nacionales que trabajaban en el problema de la contaminación en La Oroya.

### **Ambiente político y normativo**

Aunque la legislación ambiental nacional de Perú es bastante sólida, su aplicación es escasa y los reguladores históricamente han tolerado la contaminación de la fundición de La Oroya.

El ministerio de Energía y Minas es responsable de promover el desarrollo industrial en la minería y también de aprobar declaraciones de impacto ambiental, lo cual representa conflictos de interés, reales o potenciales. La supervisión se reparte entre varias agencias, lo cual fragmenta los esfuerzos y hace más difícil para los grupos comunitarios controlar que una empresa cumpla con las regulaciones ambientalistas.

La constante renovación del personal en el gobierno constituye un obstáculo para la aplicación de las leyes. También existe un cruce considerable de profesionales entre gobierno e industria, cosa que contribuye a la falta de transparencia y a potenciales conflictos de interés.

La política ambientalista local es menos efectiva y los gobiernos locales a menudo carecen de pericia técnica y voluntad política para actuar enérgicamente en cuestiones ambientales.

La política de salud de La Oroya fue especialmente ineficaz. La infraestructura pública de atención sanitaria en La Oroya es inadecuada para la naturaleza y el alcance de los problemas de salud ambiental y ocupacional específicos de este lugar. Un nuevo hospital, que estará dirigido por el sistema público de seguro social, atenderá únicamente a los trabajadores asegurados, como mucho el 40% de la población. Otras personas deben depender del centro de salud local, que no cuenta con especialistas ni con un laboratorio con capacidad para analizar la presencia de metales en la sangre.

El diseño y la implementación del programa de salud del ministerio de salud tuvieron mucha influencia de Doe Run, y muchos de los médicos recibían su sueldo de la empresa. En consecuencia, la mayoría de las personas que participaron estaban relacionadas con la empresa y muchas de las familias más pobres, de las más afectadas, no recibieron atención.

El programa también estuvo dirigido únicamente a niños con niveles muy altos de plomo y menores de 6 años; de este modo se ignoró el peligro comprobado que constituyen los niveles menores de plomo; además, se negó atención a los niños mayores de 6 años y se creó la impresión de que el nivel “peligroso” de plomo era de 40 microgramos por decilitro.

## **Sociedad civil**

Cuando Doe Run compró la fundición, el ambientalismo era nuevo en Perú y se contaba con pocos modelos de promoción efectiva. La complejidad del problema requería pericia técnica, pero muchos participantes de la sociedad civil no tenían entrenamiento en cuestiones laborales, seguridad y salud ocupacional, salud ambiental y otras áreas técnicas que podrían haber hecho que sus iniciativas fueran más efectivas.

Los grupos comunitarios tampoco tenían la solidez y la capacidad necesarias para monitorear adecuadamente que la empresa cumpliera con sus compromisos. Como manifestó una persona: “En lugar de que la sociedad civil controlara a la empresa, la empresa controlaba a la sociedad civil”. Las organizaciones de base también habían sido maltratadas durante dos décadas de violencia política. “Con mucha facilidad nos catalogaban como agitadores de las masas anticapitalistas, y no teníamos el impacto que queríamos”, expresó un activista.

Los miembros del MOSAO sufrieron amenazas y hostigamiento, y el grupo padeció la desconfianza pública frente a las ONG, que fue sembrada por los ejecutivos corporativos y los funcionarios de gobierno de Perú. Desde la década de 1990 ha habido hostigamiento hacia las ONG, especialmente las que se ocupan de cuestiones de derechos humanos y ambientales. Las acusan desde oponerse al desarrollo hasta de ser terroristas, y algunas de las organizaciones más francas han sido investigadas.

## Liderazgo de la iglesia

La iglesia presbiteriana forjó vínculos importantes de solidaridad internacional, mientras que la participación de la iglesia católica, bajo el liderazgo del arzobispo Barreto, dio mayor peso y visibilidad a las iniciativas de la sociedad civil. El arzobispo Barreto también tuvo el poder de convocar a los participantes claves en momentos críticos.

## Industria

Para las empresas, “responsabilidad social corporativa” por lo general se refiere a proyectos de desarrollo en comunidades cercanas a su área de operaciones. Sus presupuestos, que a menudo son muy superiores a los de los gobiernos y las ONG, les permiten influir en la opinión pública y silenciar a los críticos.

No existen criterios consistentes para evaluar los proyectos de desarrollo dirigidos por las empresas, a fin de determinar si satisfacen las necesidades locales o si solo realizan ecoblanqueo. Doe Run ofreció talleres de capacitación y realizó proyectos de infraestructura, reforestación y agricultura como ejemplos de responsabilidad corporativa, pero por otro lado no resolvió adecuadamente problemas de salud mucho más graves.

## VII. LECCIONES APRENDIDAS

El caso de La Oroya ofrece lecciones útiles para las organizaciones de la sociedad civil que se enfrentan a problemas de salud ambiental en otras partes del país.

### ***Sobre la formulación de las cuestiones ambientales***

- Todavía sigue siendo común en Perú la polaridad medio ambiente-empleo o medio ambiente-desarrollo. Una vez que los trabajadores se convencieron de que los ambientalistas querían cerrar la fundición, dejándolos sin trabajo, fue prácticamente imposible encontrar un terreno en común. Algunos participantes sugieren que podría haber sido posible construir una mejor relación con los trabajadores de la fundición si se hubieran concentrado antes en las cuestiones de salud ocupacional y justicia laboral, aunque quizá no hubiese sido suficiente para compensar la influencia de la empresa.
- La línea entre responsabilidad social corporativa y “ecoblanqueo” no siempre es clara. Las comunidades locales a veces consideran que la empresa es más generosa que el gobierno, que a menudo tiene poca presencia en las áreas rurales. Que la empresa reciba beneficios fiscales y otros incentivos para los proyectos de desarrollo es una forma de ayuda indirecta del gobierno. Se necesita un debate abierto sobre conducta corporativa en Perú: qué significa tener licencia social, códigos de ética, términos y condiciones para la inversión en el desarrollo local y relaciones con los gobiernos, comunidades y grupos de base locales.

### ***Sobre la organización***

- Una alianza multisectorial entre grupos de base, ONG e iglesias tiene un alcance amplio y solidez. Sin embargo, los esfuerzos conjuntos pueden ser difíciles, pues estos grupos a veces trabajan a diferentes ritmos. Como los participantes locales pueden tener visiones

diferentes, también es importante identificar las cosas en común y las divergencias que podrían afectar las estrategias.

- Las acciones a largo plazo, como la mesa de diálogo o el proyecto con objetivos múltiples de “El Mantaro Revive”, requieren metas claras, financiación adecuada y planes de sostenibilidad, para que los seguidores no se frustren.
- Cuando un proyecto incluye una recopilación de datos como “El Mantaro Revive”, es importante presupuestar el análisis de datos de manera realista. También conviene presentar los resultados de los estudios a los participantes; de lo contrario puede haber desconfianza y desilusión en las organizaciones de base.
- La solidaridad internacional puede brindar acceso a la pericia técnica, ejercer presión sobre las empresas de capital extranjero, y dar más visibilidad a un problema de la que se lograría en los medios locales y nacionales.

### **Sobre el papel de la iglesia**

- Las iglesias pueden desempeñar un papel en la construcción de la paz y en la transformación del conflicto, y proponer un marco moral y ético para analizar los abusos y la injusticia ambiental. La participación de la iglesia dio credibilidad al movimiento de La Oroya, mientras que el énfasis en la dignidad humana de las personas más pobres y necesitadas —las más afectadas por la contaminación y vulnerables— le otorgó autoridad moral.

**“Dentro de esta amplia preocupación por la dignidad humana, se sitúa nuestra angustia por los millones de latinoamericanos y latinoamericanas que no pueden llevar una vida que responda a esa dignidad. La opción preferencial por los pobres es uno de los rasgos que marca la fisionomía de la iglesia latinoamericana y caribeña. De hecho, Juan Pablo II, dirigiéndose a nuestro continente, sostuvo que *convertirse al Evangelio para el pueblo cristiano que vive en América, significa revisar todos los ambientes y dimensiones de su vida, especialmente todo lo que pertenece al orden social y a la obtención del bien común.*”**

*—Documento de Conclusión de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, llevada a cabo en Aparecida, Brasil, en mayo del 2007. #391.*

### **Sobre el liderazgo y el empoderamiento**

- El desarrollo del liderazgo es crucial, tanto para evitar el agotamiento como para garantizar que la partida de una persona clave no deje un vacío de liderazgo. Los componentes del programa técnico —como por ejemplo el entrenamiento de supervisores ambientales o el programa de nutrición infantil— son oportunidades de desarrollo del liderazgo y de empoderamiento.
- El entrenamiento en gestión de conflictos y su transformación es importante. En el ámbito de las organizaciones de base, la formación que incluye valores y autoestima otorga a las personas herramientas para enfrentar situaciones complejas. Es posible que el entrenamiento de funcionarios gubernamentales no tenga un impacto duradero

debido al constante cambio de personal del gobierno y a la tendencia de los altos funcionarios a enviar a sus subordinados a participar en las sesiones de entrenamiento.

### **Sobre las estrategias**

- Muchas de las campañas en La Oroya fueron reactivas, cosa que agotó a los activistas. Como dijo una persona: “La empresa nos involucra en su dinámica, y nosotros tenemos que responder”. Es importante contar con un participante local fuerte que pueda ser proactivo para formular propuestas de políticas o soluciones. Como dijo un participante: “Es necesario tener una propuesta que llame la atención de la gente y ofrezca soluciones. Es importante denunciar (las infracciones), pero también lo es hacer propuestas. La gente tiene que poder visualizar un modo de vida diferente”.
- Los activistas que son amenazados y hostigados necesitan acompañamiento y solidaridad activos.
- El monitoreo ambiental participativo se complementa con la supervisión del gobierno, desarrolla la capacidad local y aumenta la confianza pública en la información. Los presupuestos deben ajustarse al alcance de las actividades planificadas. Antes de lanzar un programa de monitoreo, es importante revisar los estudios existentes a fin de determinar qué bases existen y elaborar metodologías lo más consistentes posibles, de manera que la información pueda compararse. También es importante financiar adecuadamente los esfuerzos de monitoreo comunitario, para disponer de pericia técnica. Es posible que un programa de monitoreo integrado totalmente por voluntarios, como el que se diseñó para La Oroya, sea insostenible, ya que puede demandar tanto tiempo que a los miembros de la comunidad les resulte imposible continuar participando.

### **Sobre las políticas**

- Un gobierno que no responde puede frustrar la totalidad del proceso. El gobierno peruano generalmente fue permisivo y tolerante con las infracciones. Los integrantes de la sociedad civil tienen opiniones encontradas sobre si podría haberse hecho más para presionar al gobierno, pues les faltó influencia tanto en la empresa como sobre los funcionarios del gobierno. “Tiene que percibirse que el gobierno puede cambiar y que lo hará, pero nosotros no creímos que eso sucediera”, dijo un activista cuando surgió el debate en el 2009 sobre otra extensión del PAMA. “El gobierno probó que teníamos razón”.
- La zonificación y la planificación urbana son herramientas que sirven para prevenir y mitigar los problemas ambientales. La Oroya creció alrededor de la fundición sin ninguna planificación. Aunque los estudios existen, no se diseñó ningún plan exhaustivo para trasladar a las familias más afectadas. El traslado inevitablemente se tropieza con la oposición inicial, pero no debe permitirse a los funcionarios del gobierno que utilicen esa oposición como excusa para no proteger la salud de los residentes.
- La legislación ambiental más avanzada no sirve si no es aplicada. En los países con instituciones democráticas relativamente débiles, las estrategias ambientales requieren un enfoque dual: presionar a la empresa para realizar la limpieza y presionar al gobierno para que haga cumplir las reglas. La corrupción hace que ambas tareas sean aún más complejas.

## LISTA DE ENTREVISTADOS\*

- Dr. Germán Amado, médico a cargo del centro de salud de La Oroya
- Arzobispo Pedro Barreto, arzobispo católico de Huancayo
- Raúl Chacón, ex miembro del grupo de trabajo técnico que asistió al Movimiento por la Salud de La Oroya, Lima
- Maribel Chávez, coordinadora del programa de La Oroya, CooperAcción, La Oroya
- Isabel Córdova, ingeniera industrial y ambiental, miembro de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo)
- Rev. Joseph Deardorff, pastor católico de la parroquia Cristo Rey, La Oroya
- Hunter (Alejandro) Farrell, ex coordinador de la red Joining Hands en Perú
- César Gutiérrez, alcalde de La Oroya
- Adolfo Ibarra, director de la Defensoría del Pueblo de Huancayo
- Iván Lanegra, defensor asistente para temas ambientales y pueblos indígenas de la Defensoría del Pueblo peruana, y ex gerente de recursos naturales del gobierno regional de Junín, Huancayo
- Ana Leyva, secretaria ejecutiva de la Red Muqui, una red de organizaciones dedicada a cuestiones de minería, Lima
- Walter López, gerente de recursos naturales, gobierno regional de Junín, Huancayo
- Paula Meza, coordinadora del proyecto “El Mantaro Revive”, Huancayo
- Carlos Morán Auque, gerente de asuntos ambientales, gobierno del distrito de La Concepción, La Concepción
- Vicente Nalvarte, coordinador del programa de salud y nutrición de “El Mantaro”
- Washington Mori, coordinador de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo), Huancayo
- Juan Ospino, experto en temas de cuencas, miembro de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo)
- Carlos Rojas, ex director del Consejo Nacional de Medio Ambiente, Huancayo
- Nilda Velapatiño, experta en sostenibilidad ambiental, miembro de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo)
- Bertha Villaverde, abogada, miembro de la mesa de diálogo sobre el medio ambiente (Mesa de Diálogo)
- Yolanda Zurita, ex directora de la oficina de derechos humanos, parroquia de Cristo Rey, La Oroya

\* Las posiciones de Doe Run fueron presentadas públicamente de diferentes maneras, pero no se realizaron entrevistas con los representantes de la empresa.

## SOBRE LA AUTORA

Barbara Fraser es periodista independiente y vive en Perú desde 1989. Se ocupa principalmente de temas ambientales, de salud pública, sociales y de la iglesia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, S.; Meyer, P.; Tarrago, O.; Noonan, g.; Sarisky, J.; Hubbard, B. 2005. *Development of an Integrated Intervention Plan to Reduce Exposure to Lead and Other Contaminants in the Mining Center of La Oroya, Peru*. Atlanta: U.S. Centers for Disease Control and Prevention.
- Cederstav, A. y A. Barandiarán. 2002. *La Oroya Cannot Wait*. Oakland, CA y Lima, Peru: AIDA-SPDA.
- Defensoría del Pueblo. 2009. “Defensoría del Pueblo exhorta a la PCM a adoptar medidas a favor de la salud de los habitantes de La Oroya.” Boletín de prensa No. 059/OcII/DP/2009, 6 de abril.
- Defensoría del Pueblo. 2006. “Defensoría del Pueblo se pronuncia sobre situación ambiental en la ciudad de La Oroya.” Boletín de prensa No. 020/cII/DP/2006, 13 de febrero.
- Lanphear, B.; Dietrich, k; Auinger, P; y Cox, C. 2000. “Cognitive Deficits Associated with Blood Lead Concentrations <10 pg/dL in U.S. Children and Adolescents”. *Public Health Reports*, vol. 115, Nov/Dic, pp. 521-529.
- Ministry of Energy y Mines. 2006. Informe No. 118-2006-MEM-AAM. *Informe final sobre la solicitud de prórroga excepcional del proyecto “Plantas de Ácido Sulfúrico” del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Complejo Metalúrgico La Oroya de Doe Run Perú S.R.L.*
- Proética. 2008. Quinta encuesta nacional sobre la corrupción, 2008. Consultado el 28 de agosto del 2009 en <http://www.proetica.org.pe/Index.html>
- Rojas, Carlos. 2007. Gestión del ambiente y la salud en La Oroya: Una visión de largo plazo. Inédito.
- Scurrah, M.; Lingán, J.; y Pizarro, R. 2009. “Case Study: Jobs and Health”. En Atkinson, J. y M. Scurrah (eds.). *Globalizing Social Justice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Serrano, Fernando. 2005. *Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y Concepción y sus efectos en la salud de sus residentes: Informe de primeros resultados biológicos*. Preliminary report of St. Louis University study.
- Shnayerson, M. 2003. Devastating Luxury. *Vanity Fair*, Julio.
- SVS Ingenieros S.A. and Golder Associates Brasil Ltda. 2003. *Evaluación ambiental especial de la fundición de La Oroya*. Informe elaborado por el Ministerio de Energía y Minas de Perú.
- Thornton, Emily. “Ira Rennert’s House of Debt” En *Business Week*, 17 de febrero del 2003, consultado el 29 de agosto del 2009 en [http://www.businessweek.com/magazine/content/03\\_07/b3820069\\_mz020.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/03_07/b3820069_mz020.htm)
- Tribunal constitucional. 2006. Sentencia sobre el caso No. 2002-2006-Pc/Tc, presentado por la SPDA a nombre de Pablo Miguel Fabián Martínez et al. Consultado el 26 de octubre del 2009 en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.html>
- World Bank. 2006. Wealth and Sustainability: The environmental and social dimensions of the mining sector in Peru. Consultado el 29 de agosto del 2009 en [http://siteresources.worldbank.org/INTPERuINSPANISH/Resources/FINAL\\_ExEcutive\\_SuMMARY\\_Minning.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERuINSPANISH/Resources/FINAL_ExEcutive_SuMMARY_Minning.pdf)



# **ANGOLA: ¿EL PETRÓLEO Y LOS DIAMANTES PUEDEN SERVIR AL BIEN COMÚN?**

**La iglesia propugna la justicia económica**

por Sylvia Croese, Søren Kirk Jensen y Stephanie French



## INTRODUCCIÓN

Este estudio de caso acerca del trabajo sobre justicia económica, realizado junto con la iglesia católica de Angola, tiene como objetivo extraer lecciones de su enfoque y de los logros alcanzados, para contribuir a los esfuerzos de CRS por fortalecer su labor con los socios de la iglesia sobre la equidad en todo el mundo.

El crecimiento económico de posguerra no se ha traducido en una mejoría comparable en cuanto a la calidad de vida de sus ciudadanos. Existe una sensación de desconexión entre la élite gobernante y el pueblo.

Se ha definido la equidad como “la imparcial y justa administración de las instituciones sociales, económicas y políticas, distribución de los servicios públicos y los bienes colectivos, y formación e implementación de la política pública”.<sup>1</sup> El programa de justicia económica de Angola (EJP) ha procurado aumentar la capacidad de la Iglesia para promover la equidad en un país rico en recursos naturales pero que, como consecuencia de una prolongada guerra civil y durante las casi cuatro décadas transcurridas desde su independencia, y debido a la dinámica socioeconómica y política subsiguiente, se encuentra entre los países con el peor desarrollo humano y los peores indicadores de gobernanza de todo el mundo.

Angola representa un contexto desafiante para los proyectos que apoyan la participación de la sociedad civil y las campañas de incidencia. Estos conceptos tienen sus raíces en sociedades con una larga tradición democrática de apertura y diálogo en el proceso de formulación de políticas, y son relativamente nuevos en Angola. El legado del colonialismo portugués y el modelo socialista de partido único después de la declaración de independencia de 1975 significan que el sistema político es, por tradición, muy cerrado.

Aunque el gobierno angoleño de posguerra se presenta cada vez más democrático con un proceso político multipartidista, el estado se sigue caracterizando por la falta de responsabilidad y transparencia. Las instituciones democráticas son débiles, el partido en el poder está controlado en su mayor parte por el sector privado del país y el crecimiento económico de posguerra no se ha traducido en una mejoría comparable en la calidad de vida de sus ciudadanos. Por ejemplo, a la fecha, el 91% de los residentes urbanos vive en condiciones de vivienda inapropiadas, y el 77% de los residentes rurales no tiene acceso a agua potable limpia.<sup>2</sup> Este hecho exacerba la desconexión entre la élite gobernante y el pueblo.

La iglesia católica es el organismo religioso más visible y dominante en Angola, con una autoridad moral ampliamente respetada entre la población. A finales de la década de 1990, la iglesia estaba al frente de un movimiento de la sociedad civil que tenía como objetivo promover una alternativa negociada ante la guerra, en lugar de una solución militar. Después del final de la guerra, en el 2002, la Conferencia Episcopal de Angola y São Tomé (CEAST) comenzó a enfocarse cada vez más en la situación socioeconómica del país y en la necesidad de sacar el mayor provecho de los recursos naturales del país.

1 CRS Peacebuilding Technical Commission, *Case studies guidance on equity* (borrador de trabajo, 2008).

2 INE (National Institute of Statistics), *Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População 2008-2009* (IBEP – Estudio integrado sobre el bienestar de la población) (Luanda, agosto del 2010).

El EJP fue implementado por la Comisión Episcopal de Justicia y Paz (CEJP) de la Conferencia Episcopal de Angola y São Tomé (CEAST). La primera fase del programa abarcó desde el 2004 hasta el 2007 y se caracterizó por la creación de una unidad concentrada en la investigación de las cuestiones extractivas y en temas de justicia económica como temas prioritarios de la conferencia episcopal. La segunda fase comenzó a fines del 2007 y se anticipó su finalización en septiembre del 2011. La segunda fase continuó el trabajo de la primera, pero buscó construir la capacidad de la CEJP para actuar de manera más independiente de sus donantes y utilizar los productos de sus investigaciones para la incidencia.



El EJP es financiado conjuntamente por CRS y cinco organizaciones miembros de CIDSE-Caritas. CIDSE es una alianza internacional de agencias de desarrollo católicas, y las actividades en Angola tienen el apoyo de Trócaire, Cordaid, Misereor, Secours Catholique y Cafod.<sup>3</sup> CRS administra el proyecto y trabaja directamente con la CEJP, con la estrecha colaboración de Trócaire, la única de estas otras agencias con representación en Angola.

El objetivo global del EJP es encarar las injusticias en Angola, promoviendo la gestión transparente de los ingresos generados de la explotación de los recursos naturales y una distribución justa de esos recursos. Para CRS y sus socios la pregunta fundamental que se formula es: “¿Cómo podemos dar un mejor apoyo a las instituciones de la iglesia para defender la equidad con eficacia?” En este estudio de casos se describe cómo se llevó a cabo y hasta qué punto tales medidas fueron efectivas.

El estudio de caso inicialmente se construyó a partir de una evaluación externa realizada en marzo de 2007, así como de una revisión de documentos, correspondencia y notas previas. El gerente de programa/consejero técnico anterior de la CEJP realizó una serie de entrevistas a los participantes en Angola en octubre y noviembre del 2008 (ver lista de entrevistados en el anexo 1).

<sup>3</sup> Hasta 2008, estas organizaciones constituyeron un grupo de trabajo en Angola, que coordinó y analizó las actividades de los programas en todos los sectores. Originalmente en este grupo estaban incluidos Cafod, Caritas Suiza, Cordaid, CRS, Misereor, Trócaire y Secours Catholique. Caritas Suiza ha finalizado sus actividades en Angola, y Secours Catholique, CAFOD y CORDAID están implementando estrategias de retiro.

Estas entrevistas se llevaron a cabo de acuerdo con una guía semiestructurada de entrevistas y adoptaron la forma de conversaciones informales más que de entrevistas estructuradas formales. Las declaraciones de las entrevistas utilizadas en el informe no han sido atribuidas a las personas que las hicieron. El borrador del informe resultado de este trabajo fue revisado en el 2010 por la actual consejera técnica del socio y se basó en sus experiencias con el socio y en una evaluación externa de la segunda fase del proyecto, realizada en abril y mayo del 2010.

El estudio de caso comienza con un análisis del conflicto en Angola y considera la dinámica de la riqueza, el poder y las desigualdades. La siguiente sección analiza el papel de la iglesia en Angola y la naturaleza de las intervenciones de la primera y segunda fases del EJP, así como las acciones resultantes. La siguiente sección considera los impactos y los factores claves que los ocasionaron. La sección final ofrece una idea general de las lecciones aprendidas, que esperamos sean de utilidad para una gran cantidad de personas, especialmente para los que trabajan en investigación e incidencia con socios religiosos, y para quienes participan en proyectos a largo plazo de construcción de capacidades.

## **I. UN LEGADO DE CONFLICTO, PODER, RIQUEZA Y POBREZA**

La lucha armada por la independencia de Angola de Portugal comenzó en 1961 y en ella participaron tres movimientos rivales: el *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA), el *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) y la *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA). Después del golpe de estado ocurrido en Portugal en 1974, el nuevo régimen portugués inició negociaciones con los movimientos de independencia en sus colonias de ultramar.

En 1975 se firmó el acuerdo Alvor entre el MPLA, la UNITA, el FNLA y el gobierno portugués, que otorgó la independencia a Angola el 11 de noviembre y estableció un gobierno de transición con el líder del MPLA António Agostinho Neto como presidente. Sin embargo, pronto se produjo una guerra civil entre los tres movimientos de liberación. El FNLA tenía el apoyo de Zaire, pero el MPLA era el más fuerte, dado que tenía el control del petróleo del país y contaba con el apoyo de la Unión Soviética y Cuba, mientras que la UNITA controlaba las zonas de diamantes y recibía apoyo de los Estados Unidos y Sudáfrica. Los acuerdos de Bicesse de 1991 prepararon el camino para una democracia multipartidista en Angola; sin embargo, la victoria del MPLA en las elecciones de 1992 fue cuestionada por la UNITA, hundiendo al país nuevamente en la guerra, que finalmente se prolongó hasta abril del 2002.

Angola comenzó a producir petróleo con pozos en tierra en 1956. Con el correr de los años, la producción se trasladó a aguas poco profundas y en la época de posguerra a aguas profundas, con lo cual aumentó significativamente su producción a 2,1 millones de barriles por día en el 2009.<sup>4</sup> La mayor parte de la exploración tiene lugar a lo largo de la costa del enclave y provincia de Cabinda, situada al norte de Angola, entre Congo Brazzaville y la República Democrática del Congo (DRC). Actualmente, Angola compite con Nigeria como el mayor productor de petróleo de África. La producción de petróleo y gas de Angola es administrada por la compañía estatal Sonangol.

---

4 US Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/cabs/Angola/Oil.html>

La minería de diamantes comenzó en Angola a principios del siglo veinte, pero es difícil calcular la producción total a través de los años debido al mercado informal que surgió durante la guerra como resultado de la minería artesanal y la minería de la UNITA, que financió gran parte de sus operaciones con las ganancias obtenidas de los diamantes y ubicó a Angola en el mapa como uno de los países africanos con “diamantes de sangre”. Actualmente, Angola es la mayor productora de diamantes en África después de Botsuana y Sudáfrica, con exportaciones oficiales de 7,39 millones de quilates en el 2009.<sup>5</sup> La producción de diamantes es controlada por la empresa estatal Endiama. En la actualidad, el país se ha adherido al Proceso de Kimberley, que supuestamente certifica los diamantes libres de conflicto. No obstante, el sector está plagado de acusaciones de destrucción ambiental y abusos de los derechos humanos, especialmente de mineros artesanales, y aun más especialmente de inmigrantes congoleños que trabajan ilegalmente en Angola.

Además de los recursos minerales de Angola, el país cuenta con importantísimos recursos agrícolas, agua (con potencial para la irrigación y centrales hidroeléctricas), densos bosques y una rica franja costera.<sup>6</sup>

Entre el 2004 y el 2008, Angola experimentó un crecimiento del PIB de dos dígitos como resultado de un aumento de la producción petrolera, combinado con los elevados precios del petróleo en el mercado internacional. El PIB del país creció diez veces entre 1997 y el 2008, alcanzando casi 85 000 millones de dólares estadounidenses.<sup>7</sup> Las industrias extractivas, que el sector petrolero domina casi en su totalidad, aún representan una porción significativa del PIB del país, 59,4% en 2008,<sup>8</sup> así como una porción sustancial de los ingresos del gobierno.

Entre el 2003 y el 2009, la pobreza, medida como el porcentaje de personas que viven con menos de 2 dólares estadounidenses por día, disminuyó desde un 67,9% hasta aproximadamente 58,9% de la población.<sup>9</sup> Sin embargo, con un coeficiente de Gini de 58,6 (donde 0 representa la igualdad máxima y 1 la desigualdad máxima) en el 2009, la desigualdad es elevada en Angola y es una de las más altas incluso del sur de África, donde la mayoría de los países tienen una desigualdad relativamente elevada.<sup>10</sup> Las desigualdades pueden encontrarse tanto horizontal como verticalmente, pero son especialmente elevadas entre la élite angoleña, que posee vínculos con el partido político en el poder y el resto de la población. También están presentes a lo largo de la división geográfica que separa la capital y las áreas costeras del interior y las montañas centrales.<sup>11</sup> El Índice de Desarrollo Humano de Angola ha mejorado un poco en la posguerra, pero aún es muy bajo: ocupaba el puesto 143 entre 182 países en el 2009, en comparación con el puesto 166 entre 177 países en el 2002.<sup>12</sup>

5 Partnership Africa Canada, *Diamonds and Human Security Annual Review 2009*. [http://www.pacweb.org/Documents/annual-reviews-diamonds/AR\\_diamonds\\_2009\\_eng.pdf](http://www.pacweb.org/Documents/annual-reviews-diamonds/AR_diamonds_2009_eng.pdf)

6 Banco Mundial, *Angola Country Economic Memorandum. Oil, Broad Based growth and Equity* (Informe N° 35362-AO: 2006), pág. 28.

7 Banco Mundial, *Angola data sheet* (<http://data.worldbank.org/country/angola>)

8 Ministerio de Finanzas de la República de Angola, *Relatório de Fundamentação 2009* (2008). *Las cifras oficiales para 2009 no estaban a disposición del público a la fecha de impresión de este documento.*

9 Centro de Estudos e Investigação Científica, Núcleo de Macroeconomia - Universidade Católica de Angola, *Relatório Económico de Angola 2009* (2010), pág. 233.

10 UNDP, *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: human mobility and development* (2009).

11 Centro de Estudos e Investigação Científica, Núcleo de Macroeconomia - Universidade Católica de Angola, *Relatório Económico de Angola 2009* (2010), pág. 47.

12 UNDP, *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a fragmented world* (2002) and UNDP, *Human Development Report 2009*.

Las elecciones legislativas de 2008 consolidaron en el poder al MPLA, que ha sido el partido gobernante desde la independencia. Con 82% de los escaños en la Asamblea Nacional, el MPLA domina el panorama político. El poder está centralizado en el ejecutivo, encabezado por el presidente, José Eduardo dos Santos, quien es también presidente del MPLA y comandante en jefe de las fuerzas armadas. En el 2009 celebró 30 años en el poder.

Aunque el gobierno angoleño ha realizado inversiones significativas para la reconstrucción y el desarrollo del país a través de proyectos de infraestructura y rehabilitación de los servicios básicos, quedan grandes desafíos por resolver. La mayor parte de la población vive en asentamientos informales y depende de la economía informal no regulada como fuente primaria de subsistencia. Las cifras de la primera encuesta nacional realizada desde la guerra indican que solo el 57,9% de la población urbana y el 22,8% de la población rural tiene acceso a agua potable, y más de la mitad de la totalidad de la población (59,6%) a los servicios sanitarios básicos. La inscripción en la escuela primaria está en ascenso (77,2%), pero muchos niños la abandonan prematuramente y pocos llegan a la escuela secundaria (20,6%). Los porcentajes de mortalidad infantil, un indicador importante de desarrollo, siguen siendo extremadamente altos (193 menores de cinco años por cada 1.000 nacimientos con vida en comparación con 250 en el 2001).<sup>13</sup>

Angola constituye un ejemplo típico de país asolado por la 'maldición de los recursos'.<sup>14</sup> Posee abundantes recursos naturales, pero la mayoría de sus habitantes es muy pobre. En los últimos años se ha logrado cierto progreso con respecto a la transparencia: se han publicado informes sobre los ingresos provenientes del petróleo; se ha instituido un sistema de administración financiera para controlar los gastos del gobierno; se ha realizado una auditoría a Sonangol; y el presidente anunció una 'política de tolerancia cero' con respecto a la corrupción. Sin embargo, los niveles de corrupción, clientelismo, control monopólico e ineficiencia siguen siendo elevados y se extienden a la administración pública y a la sociedad en general. Los ingresos continúan siendo controlados centralmente, de modo que el estado no depende de los impuestos internos o de la diversificación económica para operar. Existen muchas oportunidades para el autoenriquecimiento de las élites y pocos instrumentos para que el público las haga rendir cuentas. El ámbito político es cerrado y secreto. En general, quienes ostentan el poder político y económico tienen pocos incentivos para producir cambios reales y desarrollo; además, la sociedad civil ha tenido poco espacio para movilizarse y exigirlos.<sup>15</sup>

---

13 INE, *IBEP 2008-2009*.

14 Los países dependientes de los recursos se caracterizan por ciclos de auge y debacle relacionados con la volatilidad de los ingresos y los préstamos excesivos, el "síndrome holandés" (falta de competitividad producto de un tipo de cambio real alto que crea incentivos para importar antes que invertir en la productividad nacional, con lo cual la agricultura y otros sectores se ven perjudicados), la corrupción y la burocracia parasitario. En consecuencia, con el tiempo estos países tienden a tener un crecimiento más lento que los países que no son ricos en recursos.

15 Ver Human Rights Watch, *Transparency and Accountability in Angola: an update* (abril del 2010): <http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/transparency-and-accountability-angola-0>

## II. ACCIÓN DE LA IGLESIA EN ANGOLA

La iglesia católica ha estado presente en Angola durante más de 500 años y es el organismo religioso más visible y dominante del país. Cuenta con la historia más larga, la organización y presencia más sólidas y dice tener el número de miembros más alto de todas las iglesias.<sup>16</sup>

Actualmente existen 19 diócesis católicas en Angola. Si bien la diócesis es la unidad geográfica clave de autoridad dentro de la Iglesia Católica Romana, todos los obispos de un territorio determinado pertenecen a una Conferencia Episcopal. Los límites geográficos de una Conferencia determinada por lo general son idénticos a los de un país, pero las Conferencias también pueden incluir a los países vecinos, como es el caso de Angola y São Tomé (CEAST).

En el 2009, Angola tenía 208 parroquias católicas con un total de 587 sacerdotes diocesanos. Adicionalmente, había 97 institutos religiosos con 423 sacerdotes y 1.926 monjas a cargo de 136 misiones y 15 centros misioneros. En total, la iglesia católica tenía casi 3.000 sacerdotes y monjas a su servicio en Angola.<sup>17</sup>

### El surgimiento del movimiento por la paz

Las relaciones entre las iglesias cristianas y el estado angoleño se vieron afectadas por la adopción de una ideología marxista-leninista después de la declaración de independencia en 1975 y no fue sino hasta 1992 que se consagró la libertad de religión en la constitución del país.<sup>18</sup> Durante la guerra, la iglesia católica mantuvo un perfil bajo y concentró gran parte de sus esfuerzos en brindar socorro de emergencia a través de Caritas, la organización humanitaria de la iglesia católica.

No obstante, a fines de la década de 1990 surgió un movimiento por la paz con el objetivo de promover una alternativa negociada a la guerra, en lugar de una solución militar. Las iglesias estaban al frente de este movimiento de la sociedad civil, el primero de su clase en Angola. Por primera vez la iglesia católica se unió a las principales iglesias protestantes, con la formación del Comité Intereclesial para la Paz en Angola (COIEPA) en 1999. Este movimiento estuvo formado por CEAST, la Alianza Evangélica de Angola y el Consejo de Iglesias Cristianas de Angola y también recibió apoyo de los medios de comunicación privados, organizaciones cívicas, asociaciones u ONG y una coalición de 14 partidos civiles de la oposición. El movimiento interpretaba la 'paz' como la creación de "una sociedad equitativa y justa, que tenga estructuras políticas inclusivas, un gobierno transparente y que rinda cuentas, desarrollo económico y social, libertad de opinión y asociación, garantía de los derechos humanos [y] la elaboración de una constitución nacional representativa".<sup>19</sup>

16 Se calcula que Angola tiene alrededor de 18 millones de habitantes. La Iglesia Católica asegura tener casi 14 millones de miembros, seguida del Consejo de Iglesias Cristianas (CICA, iglesias protestantes combinadas) con 5 millones, la Iglesia Evangélica Cristiana con 1 millón, la Iglesia Metodista con 190 000 y la Iglesia Bautista con 90 000 miembros. Sin embargo, estos datos son relativos, ya que se utilizan criterios y prácticas diferentes para el cálculo. Por ejemplo, el número de católicos se actualiza restando al número de bautizados el número de muertes y sumando el número de nuevos bautizados, independientemente de si son miembros activos o no. Ver Søren Kirk Jensen y Nelson Pestana, *The role of the churches in poverty reduction in Angola* (Christian Michelsen Institute: 2010), pág. 12.

17 Jensen y Pestana, *The role of the churches in poverty reduction in Angola*, pág. 16.

18 Jensen y Pestana, *The role of the churches in poverty reduction in Angola*, pág. 14.

19 Michael Comerford, *Alternative voices: the Angolan peace movement*, ver: <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/alternative-voices.php>

Los llamamientos de los líderes de la iglesia por la paz con justicia a menudo eran recibidos por el estado con irritación, que los acusaba de abusar de su posición en la sociedad para interferir en cuestiones políticas.<sup>20</sup> Por este motivo, los obispos se cuidaron de tener en cuenta ambas partes del conflicto para evitar que se los considerara parciales (y acusados de aliarse con la oposición).

Al igual que la mayoría de los movimientos por la paz, el movimiento angoleño debió librar una ardua batalla. El liderazgo del MPLA no estaba dispuesto a cambiar su estrategia para enfrentarse a los conflictos y continuó buscando una solución militar, que logró en el 2002. La absoluta victoria militar del MPLA lo situó en posición de dictar los términos de la paz; así, el MPLA condujo a Angola a una fase posconflicto sin ninguna concesión para el movimiento rebelde derrotado, la UNITA (que actualmente es un partido político oficialmente reconocido). Sin embargo, como el objetivo del movimiento por la paz iba más allá de la finalización de la guerra, la iglesia mantuvo su compromiso de promover la creación de una sociedad más justa y equitativa.

### **Enfrentando la maldición de los recursos y las cuestiones de transparencia**

Mientras que CEAST estaba comprometida con el movimiento por la paz de su país, la iglesia católica en los países vecinos comenzaba a abordar temas de equidad y justicia económica, influyendo en el propio compromiso de CEAST. Por ejemplo, en el 2001, el encuentro interregional de obispos del sur de África (IMBISA), que reúne a CEAST y a los obispos de Lesoto (LCBC), Mozambique (CEM), Namibia (NCBC), Sudáfrica, Botsuana y Suazilandia (SACBC) y Zimbabue (ZCBC), se reunió para debatir sobre 'Pobreza y justicia económica en el sur de África en el nuevo milenio'. Su objetivo fue "hacer participar a toda la Familia de Dios en el sur de África en la resolución de nuestros problemas de pobreza e injusticia económica con espíritu de libertad y corresponsabilidad, a fin de construir un mundo mejor sobre el fundamento firme de principios éticos y espirituales sólidos".<sup>21</sup> Una visita a Angola, auspiciada por CIDSE, que realizó en el 2002 el obispo Portello de la Conferencia Episcopal de la vecina Congo Brazzaville para analizar su compromiso activo en la promoción de la transparencia<sup>22</sup> despertó aún más el interés de los obispos angoleños por este tema.

Al igual que las Conferencias Episcopales de sus pares, después del final de la guerra en el 2002, CEAST empezó a concentrarse cada vez más en la situación socioeconómica del país y en la necesidad de un uso más equitativo y productivo de los recursos naturales del país. En marzo del 2004, ese interés se vio reflejado en el mensaje pastoral 'El camino hacia la esperanza', que expresó las expectativas de CEAST para el desarrollo en Angola después del conflicto.<sup>23</sup>

---

20 Jensen y Pestana, *The role of the churches in poverty reduction in Angola*, pág. 20; consultar CEAST (1998): *A Igreja em Angola Entre a guerra e a Paz - Documentos Episcopais 1974 - 1998* y Comerford, Michael G. (2005): *O Rosto Pacífico de Angola - Biografia de um Processo de Paz (1991 - 2002)*.

21 IMBISA, *Final Communiqué of the Plenary Assembly*, desde el 30 de julio hasta el 8 de agosto de 2001: <http://www.imbisa.org.zw/html/pleanry2001.html>

22 *The Case of Oil* (2002):<http://www.relufa.org/programs/economicjustice/documents/AfricanBishopsStatementonOilandPovertyEnglish.pdf>

23 Los obispos de CEAST se reúnen dos veces al año para sus asambleas generales ordinarias y, al igual que los obispos de otros lugares, de vez en cuando emiten mensajes pastorales para tratar temas de la sociedad que son de interés para la iglesia. La Conferencia Episcopal es el lugar donde se define la 'línea política' de la iglesia en relación con los temas nacionales.

El mensaje general del mensaje pastoral del 2004 es que el final de la guerra había fomentado una “explosión de esperanza”, que representaba una oportunidad única que no debía perderse. Se mencionan los signos positivos que alimentan la esperanza de los obispos, pero a continuación se menciona una lista de los signos negativos, como la ausencia de paz en Cabinda, la pobreza extrema de Angola, el aumento de numerosas enfermedades, el deterioro de los caminos y otros servicios públicos, el desorden público, el derecho limitado a la información y la falta de transparencia administrativa, especialmente con respecto al petróleo. Los obispos expresaron su esperanza con respecto a la paz en Cabinda, al estándar de vida, a la salud, a la educación y al petróleo. Es digno de notarse que este mensaje fue el primero en el que los obispos católicos abordaron públicamente el tema del petróleo y la maldición de los recursos. En la carta se insta a la “transparencia administrativa” por parte del gobierno, pero también se pide a las empresas petroleras que “publiquen lo que pagan” al gobierno en concepto de regalías, impuestos y bonificaciones –información que en general era secreta en esa época- a fin de “trabajar junto con el pueblo en la lucha contra la pobreza, por medio de un uso justo y productivo de estos recursos”.<sup>24</sup>

### **Promoción de la transparencia y la equidad – EJP 2004-2007**

El análisis de las agencias de desarrollo católicas acerca de las diferentes maneras de apoyar el trabajo sobre la transparencia en Angola se había iniciado en el 2002 en el seno de la Coalición de Paz y Conflicto de CIDSE; sin embargo, el vehículo principal para profundizar esta idea pronto pasó a ser el grupo de trabajo CIDSE-Caritas Angola. Como se mencionó en la introducción, este grupo, que estuvo activo hasta el 2008, estaba formado por CRS, Trócaire, Cordaid, Misereor, Secours Catholique y Cafod.

En 1987, los obispos de CEAST crearon la Comisión Episcopal de Justicia y Paz (CEJP). En la fase exploratoria de su trabajo, CIDSE respaldó los intercambios entre las Comisiones de Justicia y Paz de Angola y Congo-Brazzaville, así como la visita del obispo Portello mencionada anteriormente. La visita se consideró un éxito y una razón clave de la declaración resultante sobre el petróleo en la carta pastoral del 2004.

El grupo de trabajo CIDSE-Caritas Angola consultó a CEAST sobre los próximos pasos a seguir luego del mensaje del 2004, y expresó su deseo de comprender mejor las cuestiones técnicas relacionadas con la transparencia y la maldición de los recursos antes de comprometerse a asumir una incidencia más directa. Una de las cuestiones centrales era cómo podían obtener los obispos este tipo de información.

Estas necesidades y preguntas sinceras formaron la base para la creación del EJP, que comenzó siendo un grupo comprometido de personas del clero y laicas, relacionado con la CEJP en forma voluntaria y sin mucho apoyo externo. En el 2005, el programa se convirtió en una unidad financiada por CRS y CIDSE, denominada Sector de Justicia Económica (EJS), compuesta por personal asalariado: un coordinador (y posteriormente dos analistas, uno para las industrias extractivas y otro para el presupuesto nacional) y un asesor técnico/

<sup>24</sup> CEAST (2004): *Angola no Caminho da Esperança*, Luanda, marzo de 2004. La carta puede encontrarse en línea, por ejemplo en: <http://www.evangelizatio.org/portale/adgentes/chieselocali/chieselocali.php?id=19>

analista de políticas expatriado. Los voluntarios originales luego formaron un grupo consultor con el fin de brindar orientación estratégica. Asimismo se creó un equipo ejecutivo para suministrar orientación diaria e informar a CEAST sobre las actividades de la CEJP.

La primera fase del EJP se concentró principalmente en la investigación, con el objetivo final de utilizar los resultados en la incidencia. Para que los obispos pudieran abogar en temas de justicia económica de manera creíble, necesitaban informarse a través de la investigación y el análisis. El EJP se enfocó en la investigación y el monitoreo de las industrias extractivas (petróleo y diamantes) y en el presupuesto nacional (ingresos y gastos). Elaboró y presentó a CEAST documentación sobre políticas y situaciones, cartas y documentos informativos; la transparencia y políticas a favor de los pobres fueron los temas transversales, de modo que CEAST pudiera utilizar los datos para la incidencia pública. La culminación de esta investigación y monitoreo constante, y el pináculo de la labor de EJS durante los primeros tres años, fue la producción de un nuevo mensaje pastoral en nombre de CEAST: “Por la justicia económica”, que consolidó gran parte de la investigación adquirida. CEAST lanzó este mensaje en octubre del 2006.

Esta primera fase del programa estuvo dedicada casi exclusivamente a la construcción de capacidades más que a resultados o productos reales. El objetivo propuesto fue: “Construir la capacidad de la iglesia católica en Angola para participar en una sociedad civil cada vez más vibrante y participativa, comprometida en el proceso de adopción de decisiones junto al gobierno sobre el uso de los recursos naturales de Angola (ingresos tributarios, regalías y pagos de las industrias extractivas, deuda nacional y otros ingresos nacionales)”. Todos los objetivos específicos estuvieron enfocados en aumentar el conocimiento de CEAST, o en la base de capacidades del EJP.

A fin de alcanzar estos objetivos específicos, los siguientes elementos fueron centrales del enfoque de esta primera fase del programa.

**Profesionalización y legitimidad organizativa:** era necesario transformar la estructura del EJP, de una base voluntaria a un esfuerzo sostenido y sistemático, con personal profesional, de tiempo completo, así como un consejo de dirección y un comité consultivo para brindar asesoramiento experto en temas específicos.

**Un asesor técnico/constructor de capacidades:** en un país donde la capacidad de investigación es escasa, el programa proveyó un experto externo, denominado ‘asesor técnico’, con experiencia en industrias extractivas y en incidencia. Se convino que esta persona se ocuparía de transferir conocimientos sobre temas técnicos al equipo del programa y de acompañarlos en el proceso de aumentar su capacidad para abogar por el cambio.<sup>25</sup>

**Aprendizaje por medio de la práctica y tutoría:** como no había antecedentes ni mucha experiencia en la incidencia basada en la investigación ni en el análisis de políticas dentro de CEAST, se adoptó un principio de aprendizaje por medio de la práctica. Para que este enfoque tuviera éxito, fue importante la tutoría. En este caso, la tutoría estuvo a cargo del asesor

---

<sup>25</sup> El papel de asesor técnico o ‘acompañante’ es utilizado en diferentes programas financiados por CIDSE de todo el mundo y se consideró apropiado para el contexto angolés. El asesor técnico tiende a enfocarse en el fortalecimiento de un solo socio; así, se diferencia de muchas posiciones de gerente de programas de CRS.

técnico, a través de la facilitación de las sesiones de intercambio de ideas, planificación de la investigación, revisión de documentación y estrecha supervisión: desde la identificación de un problema a analizar hasta el borrador final de los documentos sobre políticas y su divulgación. De este modo, la construcción de capacidades del equipo se realizó a lo largo del tiempo, con un seguimiento constante y teniendo como objetivo los resultados.

### **Promoción de la transparencia y la equidad – EJP 2007-2010**

En el 2007 se realizó una evaluación externa sobre la primera fase del proyecto. Dicha evaluación condujo a una segunda fase, que se inició en octubre de 2007 y habría de terminar en septiembre del 2010 pero se extendió durante un año más. La segunda fase procuró llevar el proyecto a un nivel superior: continuar informando a CEAST sobre cuestiones de equidad y transparencia, pero también establecer la CEJP como una institución reconocida de la sociedad civil, realizando investigación e incidencia en Angola. Los cinco objetivos específicos y las actividades planificadas de la segunda fase se construyeron sobre la base preparada durante los tres primeros años, y se reflejaron en las recomendaciones realizadas por CEAST en su mensaje pastoral del 2006.

1. **Desarrollo de capacidades internas:** este objetivo se basó en la continua necesidad de profesionalización del programa, y se enfocó en desarrollar y sostener la capacidad de los miembros del EJS en el análisis de políticas y la incidencia a través de la identificación y organización de oportunidades de entrenamiento (local e internacional), visitas de expertos e ‘intercambio de experiencias’.
2. **Investigación:** este objetivo apuntó a profundizar el conocimiento de los obispos y también del público en general de las industrias extractivas y el presupuesto nacional, y a continuar elaborando documentos sobre políticas y situaciones, cartas y documentos informativos como base para la incidencia.
3. **Monitoreo social:** este componente fue un elemento nuevo de la segunda fase del programa, y respondió al llamamiento realizado por los obispos en su mensaje pastoral del 2006 en cuanto al monitoreo de la totalidad de inversiones y gastos públicos. Su objetivo era entrenar a equipos diocesanos en la utilización del programa de inversión pública del presupuesto nacional de su provincia para identificar un proyecto de desarrollo de infraestructura y monitorear y documentar el progreso en la implementación de los trabajos. Los datos reunidos en el nivel diocesano posteriormente se plasmarían en un informe elaborado por el equipo del EJP. De este modo se reforzarían los esfuerzos en el ámbito nacional y sería un modo estratégico de crear demanda para abordar la justicia económica en el ámbito local. El método era simple, participativo y orientado a los resultados. Este componente requirió una nueva posición, la de funcionario de monitoreo social.
4. **Intercambio de información:** este objetivo apuntaba principalmente a divulgar aún más el mensaje pastoral de 2006 y otros productos de la investigación entre las autoridades, la sociedad civil y los actores de la iglesia en el ámbito local, provincial, nacional, regional e internacional, con el fin de crear sinergias y abogar por las políticas socioeconómicas del país e influir en ellas.

5. **Trabajo de redes:** si bien el EJS se ocupó de trabajar con otros en la primera etapa, en esta segunda etapa el trabajo de redes se definió como una prioridad específica, tendiente a fortalecer alianzas estratégicas con otros actores, tanto dentro como fuera de la iglesia católica en temas relacionados con la justicia económica y social y a fin de poner de relieve el perfil de la CEJP.

Todo el diseño del proyecto de la segunda fase lleva implícitas tres teorías claras de cambio:

1. Una *teoría de causas profundas y justicia*: si la incidencia conduce a una mayor transparencia con respecto a los ingresos y gastos públicos, como consecuencia habrá una disminución de la corrupción, una distribución más equitativa de los recursos y una reducción de la pobreza.
2. Una *teoría de desarrollo institucional*: si las instituciones públicas son más respetuosas de los derechos humanos y las estructuras económicas son más equitativas, mejorará el bienestar de todos los angoleños.
3. Una *teoría de las élites*: si la conferencia de obispos, un organismo con una autoridad moral significativa, insta públicamente a una mayor justicia económica, las élites políticas responderán generando un cambio estructural sostenible.

Es importante destacar acerca de la propuesta para la segunda fase del proyecto que estipuló una disminución gradual del respaldo del asesor técnico expatriado del proyecto, con el fin de garantizar la sostenibilidad y promover que el proyecto perteneciera a socios locales. En consecuencia, en la propuesta se indicó que al final de la segunda fase (prevista originalmente para septiembre del 2010) el asesor técnico trabajaría como máximo a un nivel de esfuerzo de 50%.

En la evaluación externa de la segunda fase del proyecto, desde mayo del 2010, se advirtió que de los cinco objetivos, los dos primeros eran los que reunían el número más alto de indicadores de desempeño. Los tres últimos, los nuevos elementos introducidos, reunían comparativamente menos. Estos logros y deficiencias se describen en la siguiente sección.

### III. EFECTOS DEL EJP

#### Período anterior al programa

Este período fue fundamental, ya que estableció la base para un programa a mayor escala y dio el impulso inicial.

- Después del final de la guerra en el 2002, CEAST comenzó a enfocarse más en cuestiones de equidad y justicia económica. Los intercambios internacionales, como la visita del obispo Portello, promovidos y financiados por CIDSE, se consideraron un factor clave para la declaración resultante sobre el petróleo, expuesta en la carta pastoral del 2004.
- La referencia hecha al petróleo como una maldición potencial en la carta pastoral del 2004 fue significativa. Era la primera vez que la iglesia se pronunciaba sobre el modo en que se administraban los recursos de un país.

- El impulso que se creó a través de esta referencia al petróleo hizo que la CEJP insistiera en un nuevo mensaje pastoral de seguimiento de la versión del 2004, y se estableciera una posición clara sobre la necesidad de referirse a la maldición de los recursos y trabajar en pos de la justicia económica.

## **EJP 2004-2007**

En este período se aumentó y se sostuvo el impulso generado en el período anterior al programa y se caracterizó por los logros más significativos del proyecto. En la evaluación externa de la primera fase del EJP, realizada en marzo del 2007, se llegó a las siguientes conclusiones: *“El consenso abrumador con respecto al programa de justicia económica de Angola indica que es un programa excelente que ha tenido mucho éxito en cuanto a incluir el tema de la justicia económica en la agenda de la iglesia católica en Angola y en cuanto a aumentar la capacidad de una unidad dentro de la iglesia para brindar un análisis sólido, objetivo y bien investigado para uso de los obispos, en cuestiones de transparencia, ingresos nacionales y el presupuesto nacional”*.<sup>26</sup>

- Los documentos informativos sobre transparencia, industrias extractivas, el presupuesto nacional y las relaciones económicas internacionales elaborados por el EJP demostraron la calidad de trabajo del EJS, y se convirtieron en los principales vehículos para llegar a los obispos y crearles conciencia sobre la justicia económica.
- Cuando se presentó un tercer documento informativo a la Conferencia Episcopal en noviembre del 2005, el EJS fue invitado a una sesión de preguntas y respuestas en su asamblea. Posteriormente, los

## **Hitos del EJP**

### **2002**

Visita del obispo Portobello de Congo-Brazzaville

### **2004**

CEAST produce el mensaje pastoral “El camino hacia la esperanza”

### **2005**

CEAST utiliza el término “justicia económica” en un comunicado oficial

### **2006**

Visita del padre Komakoma, Secretario General de la Conferencia Episcopal de Zambia

CEAST produce el mensaje pastoral “En pos de la justicia económica”

CEJP elabora un informe analítico sobre el presupuesto nacional

### **2007**

CEJP coedita “Los diamantes y la seguridad humana” junto con Partnership Africa Canada

CEJP produce el informe temático “El sector petrolero y la transparencia”

### **2008**

CEJP produce el Índice de Presupuesto Abierto con International Budget Partnership

### **2009**

CEJP coedita “Los diamantes y la seguridad humana” junto con Partnership Africa Canada

### **2010**

CEJP produce el informe temático “El sector de diamantes y la transparencia”

CEJP produce el Índice de Presupuesto Abierto con International Budget Partnership

<sup>26</sup> Walsh, *Report of the External Evaluation of the Angola Economic Justice Programme*, marzo de 2007, pág. 4.

obispos utilizaron por primera vez públicamente la frase “justicia económica” en su comunicado oficial (diferente de un mensaje pastoral). Eso confirmó el compromiso de los obispos de hablar públicamente sobre tales cuestiones y que la estrategia para llegar a ellos e informarlos estaba teniendo un efecto positivo.

- Para la asamblea de marzo del 2006, la CEJP decidió organizar una visita similar a la realizada por el obispo Portello en el 2002 con el objetivo de ganar más impulso, e invitaron al secretario general de la Conferencia Episcopal de Zambia, el padre Joseph Komakoma. La visita del sacerdote resultó extraordinariamente positiva, ya que a lo largo de su estadía el equipo se enriqueció con los consejos estratégicos basados en su vasta experiencia en el campo de la justicia social y económica.<sup>27</sup>
- Al término de la asamblea de marzo del 2006, CEAST encargó al equipo del EJS la preparación de un bosquejo de carta pastoral sobre justicia económica, para ser publicada después de la asamblea de obispos en el mes de octubre. Fue un proyecto de investigación, y la estrategia debía tomar elementos de la doctrina social católica y relacionarlos con la realidad socioeconómica de Angola, forjando una visión sólida de la justicia económica basada en valores morales y hechos reales.
- El mensaje pastoral “En pos de la justicia económica” fue publicado por la Conferencia Episcopal en octubre del 2006, y fue el logro más importante del programa. El mensaje presentó la visión de la iglesia y concretamente instó:
  - al uso de los ingresos obtenidos de los recursos naturales para combatir la pobreza de las generaciones presentes y futuras
  - a la utilización equitativa, eficiente y transparente de los recursos públicos
  - al uso del presupuesto nacional para beneficio de los sectores de educación, salud y agricultura, así como de las provincias y los hogares
  - al monitoreo social de todas las inversiones públicas
  - a la gestión económica abierta, transparente y participativa –de las industrias extractivas y del proceso de presupuesto- y a una estructura descentralizada y menos burocrática
  - a la publicación de los pagos realizados por las empresas petroleras y mineras al gobierno angolano, así como de las condiciones de los contratos que regulan sus actividades
  - a prestar atención a la conservación del medio ambiente en la explotación de los recursos naturales<sup>28</sup>

El lanzamiento del mensaje pastoral del 2006 no tuvo mucha cobertura en los medios de comunicación de la prensa oficial. *Rádio Ecclesia*, de propiedad de la iglesia, y algunos

---

27 Antes de convertirse en Secretario General de la Conferencia Episcopal de Zambia, el padre Joe fue coordinador nacional del Programa Justicia y Paz en Zambia, así como primer director del Centro Católico de Desarrollo para la Justicia y la Paz (CCJDP), que combina los programas de Justicia, Paz y Desarrollo, durante 10 años.

28 La versión original del mensaje pastoral del 2006 en portugués puede encontrarse en línea, por ejemplo en: [http://storico.radiovaticana.org/por/storico/2006-11/101950\\_por\\_uma\\_justica\\_economica\\_mensagem\\_pastoral\\_dos\\_bispos\\_da\\_conferencia\\_episcopal\\_de\\_angola\\_e\\_sao\\_tome.html](http://storico.radiovaticana.org/por/storico/2006-11/101950_por_uma_justica_economica_mensagem_pastoral_dos_bispos_da_conferencia_episcopal_de_angola_e_sao_tome.html)

periódicos privados brindaron una cobertura importante, pero solo llegaron hasta la capital del país. Para superarlo, se diseñó e imprimió una versión ilustrada del mensaje en portugués, inglés y francés, que se utilizó activamente en los entrenamientos de monitoreo social.

Se perdió la oportunidad con respecto a la estrategia de incidencia diseñada por la CEJP en colaboración con el asesor técnico. No se implementó como estaba planificada una serie de reuniones para presentar el mensaje pastoral a funcionarios del gobierno y representantes de las empresas petroleras y de diamantes.

Las razones fueron tanto prácticas como programáticas. Para la época en que se lanzó el mensaje, el programa había llegado a su año final y estaba enfocado en la planificación y la recaudación de fondos para los tres años siguientes, así como en el cumplimiento de otros objetivos del programa. Además, se contaba con poca experiencia en estrategias de comunicación e incidencia.

## EJP 2007-2010

En este período más reciente, se buscó mantener el impulso y afianzar la posición de la iglesia como actor líder de la justicia económica en la sociedad civil angoleña. A pesar de ciertos logros, algunas circunstancias internas y externas crearon serios obstáculos.

### *Logros internos dentro de CEAST y CEJP*

- Entre 2007 y 2010, se continuó invirtiendo mucho esfuerzo en la construcción de capacidades internas y en la investigación, los dos primeros objetivos de esta fase:
  - Las relaciones con algunas organizaciones internacionales asociadas adquirieron importancia, y el segundo asesor técnico del programa desempeñó un papel importante en este aspecto.
  - Algunos miembros del equipo participaron en distintos entrenamientos y talleres, tanto dentro como fuera del país.
  - Algunos miembros del equipo del EJS ofrecieron numerosas presentaciones a otros grupos de la iglesia y de la sociedad civil, y prepararon programas de radio sobre justicia económica (emitidos en “Ciudadano y justicia” por *Rádio Ecclesia*, la emisora de radio de CEAST).
- Se elaboraron sendos informes sobre los sectores de petrolero y de diamantes, así como dos cuestionarios de “Índice de Presupuesto Abierto” (OBI), en asociación con International Budget Partnership (IBP).<sup>29</sup> El equipo colaboró con IBP en una “Campaña de seis preguntas” destinadas a probar si cierta información que se solicitaba había sido puesta a disposición del público. Asimismo, recibió una subvención para realizar investigación sobre el presupuesto subnacional del sector de salud en la provincia de Huíla. Se siguieron preparando documentos informativos para los obispos dos veces por año.

<sup>29</sup> La iniciativa de Presupuesto Abierto (OBI) de International Budget Partnership se basa en datos de cuestionarios estadísticamente analizados de 120 preguntas que evalúan el nivel de transparencia de los presupuestos nacionales de más de 80 países. La CEJP ha completado dos veces el cuestionario OBI para Angola, y Angola recibió puntajes muy bajos sobre la base de las respuestas presentadas.

- La investigación producida fue de buena calidad e importante para los obispos. La información recibida a través de los documentos informativos fue compartida por los obispos en espacios regionales como IMBISA, e internacionalmente llegó incluso al Vaticano, como fue evidente en el contenido del discurso pronunciado por el Papa Benedicto XVI en su visita a Angola en el 2009.<sup>30</sup>

### **Efectos externos sobre las políticas públicas**

Como se mencionó en la primera sección de este estudio, recientemente el gobierno angoleño ha hecho progresos con respecto a la transparencia. Por ejemplo, el ministerio de Finanzas ha estado publicando cada vez más información en su sitio web, incluida información sobre ingresos provenientes del petróleo y los diamantes y sobre la propuesta para el presupuesto nacional: una recomendación sobre el papel que desempeña la política en la transparencia del presupuesto de diciembre del 2006. Además, el gobierno ha aumentado la asignación del presupuesto general de los “sectores sociales”, que fue una de las recomendaciones del mensaje pastoral.

Sin embargo, demostrar que tales cambios de política “externa” son el resultado de este o cualquier otro programa o proyecto tiene el problema general de la atribución del éxito de la incidencia al trabajo de una organización, y eso es metodológicamente problemático. Algunas de las personas entrevistadas por el primer asesor técnico y el consultor que realizó la evaluación del 2010 han sugerido que el nivel de influencia de los obispos sobre las personas en posiciones de poder político es bastante alto y que el trabajo de la iglesia había tenido un impacto significativo sobre la política del gobierno, por lo menos en el nivel del discurso. Otros han sostenido, por el contrario, que los mensajes pastorales no se utilizaron lo suficiente, y lamentaron la falta de una estrategia coherente por parte de CEAST para divulgar y abogar con base en los mensajes. De hecho, aunque el intercambio de información y la divulgación del mensaje del 2006 fueron objetivos específicos del programa entre el 2007 y el 2010, estos objetivos no fueron registrados sistemáticamente, lo cual hizo que fuera difícil, por no decir imposible, evaluar su impacto.<sup>31</sup> Lo mismo se aplica a los informes temáticos producidos por el equipo del proyecto; todos fueron divulgados oficialmente al público, pero les faltó seguimiento estratégico.

También podría haberse logrado más con respecto al trabajo de redes, ya que se concertaron pocas alianzas con los actores dentro o fuera de la iglesia. En la evaluación del 2010 se advierte que los objetivos del programa estaban interrelacionados y que el trabajo realizado sobre construcción de capacidades internas no podía compensar la falta de alianzas externas, lo cual, a su vez, pudo haber afectado el resultado del equipo en general.<sup>32</sup>

### **Efectos sobre el monitoreo social**

El monitoreo social implica entrenar a equipos diocesanos en la utilización del programa de inversión pública del presupuesto nacional, para identificar un proyecto de desarrollo

---

30 *Evaluación externa (marzo del 2007)*, pág. 10 y Murielle Mignot, *Evaluation of the Economic Justice Project of the Episcopal Commission for Justice and Peace. 2nd phase - 2007-2010. Final Report (2010)*, págs. 14-15.

31 Mignot, *Evaluation of the Economic Justice Project of the Episcopal Commission for Justice and Peace (2010)*, pág. 11.

32 Ídem.

de infraestructura y monitorear y documentar el progreso en su implementación. Los datos reunidos en el ámbito diocesano posteriormente se plasmarían en un informe elaborado por el EJS. La implementación completa de este componente se ha visto constantemente demorada por razones externas e internas, y a la fecha de impresión no se dispone de resultados concretos.

- En el primer semestre del 2007 se realizaron entrenamientos piloto sobre monitoreo social en las archidiócesis de Luanda y Lubango, como lo había solicitado CEAST en su mensaje pastoral del 2006. No obstante, la implementación del monitoreo social fue pospuesta por los obispos por al menos dos razones. La primera: solicitaron un análisis de la posibilidad de llevar a cabo el monitoreo social dentro de la iglesia. Los obispos esencialmente pedían sugerencias sobre cómo fortalecer su propia transparencia para que su posición fuera más sólida en sus críticas al gobierno. Segundo: la decisión se relacionó con el ambiente político en un período justo meses antes de que las elecciones tuvieran lugar. En ese momento era difícil aprobar un comunicado oficial para las autoridades sobre monitoreo social debido a las tensiones que caracterizan al proceso electoral. Y como hay intereses poderosos vinculados al gobierno involucrados en los trabajos públicos, los obispos creyeron que su iniciativa debía esperar hasta después de las elecciones.
- Las prioridades en pugna contribuyeron a dejar el monitoreo social fuera de la agenda de CEAST, que realiza declaraciones oficiales solo dos veces al año. El Papa Benedicto visitó Angola en marzo del 2009 y el Sínodo Africano tuvo lugar en Roma en octubre del 2009. En la segunda mitad del 2009 se reanudaron los entrenamientos en las diócesis de Luanda, Lubando y Uíge, bajo la aprobación provisoria de los obispos de esas diócesis.
- Fue solo en la asamblea general de CEAST de marzo de 2010 que la Conferencia Episcopal otorgó la autorización total de los obispos para “dar cuerpo al ‘monitoreo social’ en el marco del proyecto de justicia económica”.<sup>33</sup> Así que durante la segunda fase del programa de justicia económica, las actividades en el área de monitoreo social en el ámbito diocesano no pasaron más allá de la primera etapa del entrenamiento.

En resumen, resulta evidente que la mayor parte de los efectos del EJP fueron *internos en la iglesia* y que hubo numerosos factores que limitaron los efectos externos del programa:

- En el período de posguerra, el grupo de trabajo de CIDSE contribuyó a los esfuerzos de CEAST por incluir el tema de la justicia económica en la agenda.
- Con la creación oficial del EJP, CEAST comenzó a recibir documentos informativos basados en la investigación sobre temas relacionados con la justicia económica y se tradujeron en dos mensajes pastorales. Mucho se hizo por acompañar, transferir habilidades, construir las capacidades del EJS y facilitar los intercambios en el campo de la justicia económica y social.
- Esa construcción de capacidades continuó en la segunda fase del programa, y llevó a la colaboración exitosa con organizaciones internacionales como PAC e IBP.
- Sin embargo, el intercambio de información y el trabajo de redes resultaron ser

33 Comunicado final de la Asamblea General de CEAST, realizada desde el 2 al 9 de marzo de 2010, ver: <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=78273>

puntos relativamente débiles de la unidad de justicia económica, y contribuyeron a una limitada incidencia basada en los mensajes pastorales, además de los informes temáticos producidos.

- Por último, las demoras impuestas en el área de control social significaron que el cambio de investigación y preparación para la incidencia hacia una implementación real de la incidencia más allá de CEAST no tuvo lugar como se había planeado originalmente.

Las personas entrevistadas para este estudio de caso por el primer asesor técnico (ver lista de entrevistados en el anexo 2) utilizaron palabras como 'pionero' y 'vanguardia' para describir el trabajo realizado por el EJS, que resaltaron la originalidad del enfoque en Angola. Hubo consenso en cuanto a que este enfoque había agregado valor al trabajo de la CEJP, y que como consecuencia la CEJP había ganado credibilidad entre otras organizaciones de la sociedad civil, tanto nacional como internacionalmente, como actor con una fuerte capacidad técnica. No obstante, la segunda fase del programa, a pesar de algunos resultados sólidos de investigación, luchó por sostener el impulso establecido y afectar el cambio fuera de la iglesia. Los factores responsables tanto de los efectos positivos como de los factores restrictivos se analizan en la siguiente sección.

#### **IV. FACTORES RESPONSABLES DE LOS EFECTOS**

El compromiso de los obispos de Angola con la agenda de justicia económica fue sólido y creciente durante los dos primeros años del EJP, que culminaron con la publicación del mensaje pastoral del 2006. Los miembros del equipo de justicia económica fueron pioneros, en el sentido de que ayudaron a introducir el tema de la justicia económica y a demostrar que las instituciones en Angola que no fueran el gobierno o las organizaciones internacionales de la sociedad civil, podían tener voz en temas relacionados con el uso de los recursos naturales.

Sin embargo, como se indicó antes, no se obtuvieron todos los resultados esperados de la segunda fase del programa. Una serie de factores ayudan a explicar tanto los logros como los déficits.

##### **Contexto**

Es posible que las primeras elecciones parlamentarias del país en 16 años, que tuvieron lugar en septiembre del 2008, hayan sido responsables de una disminución del sentido de urgencia o de la buena disposición de los obispos para abordar públicamente los temas de justicia económica. En otros contextos, un evento electoral podría haber sido considerado una buena oportunidad para incluir temas en las agendas de campaña de los políticos. Sin embargo, CEAST ha sido un actor cuidadoso, consciente de su posición en la sociedad angoleña y de la sensibilidad política que conlleva la incidencia. La prioridad fundamental de la iglesia en el período previo a las elecciones fue pasar por él de manera pacífica, como un paso hacia la normalización del proceso democrático del país.

El sentido de urgencia que se tenía antes de las elecciones no pareció recuperarse una vez finalizado este período. Pasar de las posiciones y declaraciones de políticas a las actividades concretas, orientadas a los resultados en un ámbito políticamente sensible, puede llevar mucho tiempo y constituir un desafío. La sociedad civil se fortaleció en el proceso de incidencia; este fortalecimiento a veces puede considerarse un fin en sí mismo, no solo un medio para lograr un fin.<sup>34</sup> Sin embargo, en el transcurso de los últimos años varias otras organizaciones de la sociedad civil han conseguido implementar actividades de incidencia sobre cuestiones de transparencia. En este sentido, es posible que la fortaleza o posible fortaleza de CEAST como un actor importante y respetado en Angola se haya debilitado involuntariamente.

### **Sociedad con la iglesia**

CEAST es una organización ‘política’ en el sentido de que adopta posiciones políticas (por ejemplo, en la forma de mensajes pastorales), y los obispos inevitablemente tienen posiciones divergentes con respecto a diferentes temas. Como es común en el caso de muchas organizaciones políticas y de la iglesia, la aprobación de ciertos temas puede llevar mucho tiempo y no es posible producir declaraciones colectivas si las opiniones de sus miembros están demasiado divididas. Cuando se adoptan posiciones públicas sobre temas sensibles, el liderazgo de la iglesia normalmente determina la intensidad del lenguaje que se debe utilizar.

En esta circunstancia, fue útil tener un aliado persuasivo con vínculos estrechos con los obispos. El papel de la CEJP, y especialmente el compromiso y apoyo del Secretario General de la CEJP, el padre Belmiro Chissengueti, fueron muy importantes para los logros alcanzados. Particularmente en la primera fase, fueron cruciales el compromiso y la dedicación con la justicia económica demostrados en el ámbito de la administración.

En el contexto de la sociedad, también fue importante que los objetivos, las expectativas y las responsabilidades generales de todos los actores involucrados en el proyecto –CEAST, CEJP, EJS, CIDSE-Caritas– fueran claros para todos.

Algo positivo fue que las relaciones de socio con las agencias hermanas en el grupo de trabajo CIDSE-Caritas fue un factor que contribuyó a los buenos resultados alcanzados. Estos socios facilitaron información sobre las decisiones programáticas claves y la reunión anual del grupo de trabajo fue un foro importante para compartir ideas sobre el programa. También contribuyeron con fondos privados significativos de un modo muy flexible. Para CRS fue importante apreciar de qué manera “lo pequeño puede ser hermoso”. Este tipo de proyecto no es importante en términos de recursos financieros, pero puede resultar estratégico en cuanto a que construye relaciones y refuerza la calidad técnica del trabajo de los socios.

### **Capacidad**

La presencia de un asesor técnico para la CEJP y el proceso de aprendizaje del sector de justicia económica fueron elementos importantes en el relativo éxito que experimentó

<sup>34</sup> Claire McGuigan (2003) *Closing the Circle: From Measuring Policy Change to Assessing Policies in Practice. Overview of the Current Literature Regarding the Impact Assessment of Advocacy* (Save the Children UK, London), pág. 9

el programa, especialmente en la primera fase. En este aspecto, fueron fundamentales la proactividad del asesor técnico y la confianza y relación de trabajo positiva que se generaron entre él, el coordinador del equipo de justicia económica y la comisión.

El desafío, cuando se trabaja con acompañamiento externo, es descubrir el equilibrio justo entre ayudar y dejar que el equipo local haga su trabajo. Este equilibrio se hace más fácil cuando los miembros individuales del equipo adquieren experiencia, pero el “enfoque de acompañante” también es vulnerable a la renovación del personal.

Un descubrimiento importante en la evaluación externa del 2007 fue que el programa dependía demasiado de dos personas: el asesor técnico y el coordinador del programa. En la segunda fase, tanto el asesor técnico como el coordinador cambiaron. La administración de la CEJP en un principio consideró muy importante que el programa sobreviviera a esta transición.<sup>35</sup> Sin embargo, en la segunda fase no solo cambiaron el asesor técnico y el coordinador; también hubo mucha renovación en el resto del equipo. En una etapa en la que las expectativas crecen luego de años de construcción de las capacidades y el acompañamiento disminuye, una buena gestión de recursos humanos resulta fundamental, y la CEJP debió haber prestado mucha más atención en este aspecto.

Del equipo actual solo queda un miembro del primer equipo: el anterior analista de industrias extractivas, que pasó a ser coordinador. Los demás miembros son relativamente inexpertos; todavía estudian o acaban de graduarse de la universidad. Esto ayuda a explicar el escaso resultado del equipo en cuanto a investigación y trabajo de redes, y ha contribuido a disminuir la comunicación, la seguridad y la confianza. Así, existe una tendencia cada vez mayor por parte de la administración de la CEJP de asumir el control del programa.

## **V. LECCIONES APRENDIDAS**

Como ya se explicó en la introducción, el objetivo global del EJP era abordar las injusticias en Angola, abogando por la gestión transparente de los ingresos generados a través de la explotación de los recursos y por una justa distribución de dichos recursos. En este contexto, la pregunta fundamental para CRS y sus socios fue: “¿cómo podemos apoyar mejor a las instituciones de la iglesia para propugnar efectivamente la equidad?”

Si se vinculan los factores de contexto, sociedad y capacidades, que fueron fundamentales para los resultados del programa descrito anteriormente, con los supuestos y objetivos iniciales, surgen varias lecciones.

### **Contexto**

Cuando comenzó el programa de justicia económica, fue evidente que se enfrentaba a un contexto muy desafiante en Angola; sin embargo, el interés de CEAST en incluir el tema de la justicia económica y social en la agenda presentó un terreno promisorio de investigación y

---

<sup>35</sup> Entrevista, 31 de octubre del 2008.

posterior incidencia por la equidad. Ni la CEJP ni el asesor técnico ni los donantes previeron que la urgencia inicial en el compromiso de los obispos podría verse afectada por factores externos como las elecciones. Más aún, la CEJP tenía pocos modelos a seguir o colegas de los cuales aprender; además, durante los primeros cinco años del programa había pocos actores locales que realizaban incidencia basada en la investigación en Angola. Por ello:

- Un período especial de impulso no brinda garantías para el futuro.
- Ser ‘pionero’ en un área determinada brinda oportunidades fascinantes de impacto y reconocimiento, pero ante la falta de otros actores en el área, el impulso puede ser difícil de sostener.

## Sociedad

El supuesto inicial subyacente en el enfoque basado en la incidencia e investigación se fundamentó en la idea de que la iglesia tenía una determinada necesidad y que una vez construida esta capacidad de investigación seguiría la incidencia. La estructura de CEAST y su funcionamiento no habían sido examinados completamente ni estaban preparados en el diseño del proyecto. Por ello:

- Cuando se trabaja con la iglesia, es necesaria una comprensión cabal de la dinámica interna de la institución y los plazos deben adaptarse en consecuencia.
- Si se requiere aprobación de los obispos para la implementación de una actividad diocesana, debe solicitarse mucho antes de comprometerse en el ámbito local, a fin de evitar demoras en el progreso.
- El papel de los agentes de ejecución de un proyecto debe estar claramente definido; por ejemplo, ¿van a producir investigaciones para las autoridades de nivel superior a fin de utilizarlas en incidencia? ¿Pueden o no participar en la incidencia y hacer declaraciones públicas por su cuenta? Y así sucesivamente.
- A fin de ampliar el apoyo y la conciencia en el seno de la iglesia, es importante trabajar tanto en el ámbito nacional, con la Conferencia Episcopal, como en el local, con las diócesis y las parroquias, así como con clérigos, comunidades religiosas y diferentes organizaciones.
- La investigación, aun cuando su intención primaria sea la incidencia dirigida a los responsables de tomar las decisiones en el ámbito central, también debe divulgarse en el ámbito local a fin de crear conciencia e incentivar la participación local.
- Cuando se trabaja en gran parte en el ámbito central, debe tenerse cuidado de evitar el compromiso y la comunicación “descendentes” con los actores del ámbito diocesano.
- Aun cuando se trabaja para construir capacidades dentro de la organización y para potenciar el poder de la iglesia católica, debe prestarse atención desde el principio al trabajo de redes más allá de las circunscripciones de la iglesia, con el fin de aumentar la influencia y la relevancia en la sociedad. Los socios que se cultiven deben examinarse en un principio con las autoridades de la iglesia para evitar cualquier potencial conflicto.

## Capacidad y construcción de capacidades

La capacidad es, quizá, el área que ha generado más debates y preguntas con respecto al impacto y a la sostenibilidad del proyecto. Se incluyó un asesor técnico en el proyecto debido a que la capacidad de investigación existente necesitaba fortalecerse. En la segunda etapa del proyecto se previó un decrecimiento del apoyo técnico, pero durante este proceso la productividad del equipo decayó dramáticamente; el apoyo externo no había producido un equipo capaz de trabajar por su cuenta. El evaluador externo de la segunda etapa del proyecto afirmó que era demasiado ambiciosa para un período de tres años, especialmente en el contexto de Angola, aunque este solo hecho no podía explicar que se alcanzara menos de la mitad de los resultados deseados.<sup>36</sup>

A los autores del presente estudio de caso, como ex asesores técnicos, les cuesta definir si la falta de objetivos alcanzados se debió a un apoyo técnico infructuoso o ineficiente, a objetivos excesivamente ambiciosos dada la capacidad de la CEJP, o a una combinación de ambos. Sin embargo, los tres asesores técnicos coinciden en que, si bien la intención y el alcance del trabajo fue brindar asistencia técnica para la investigación y la incidencia, todos pasaron demasiado tiempo asistiendo en la planificación y la gestión del proyecto, y enseñando aspectos básicos antes que técnicas de investigación e incidencia. Cuando se retiraron, las actividades no se completaron o se completaron mal. La CEJP también coincide en que varias de las personas contratadas no tenían capacidad para producir investigación de alta calidad, ni siquiera con asistencia.

Si bien es posible que las razones de la falta de mejores resultados no estén demasiado claras, pueden aprenderse las siguientes lecciones con respecto a la capacidad:

- El fortalecimiento de los socios es un proceso largo y un resultado independiente muy importante de un programa, pero el asesoramiento técnico solo es útil si va acompañado de las medidas correctas para lograr la acción y sostenibilidad de los socios.
- Los perfiles de los miembros del equipo contratado deben coincidir con los objetivos del proyecto. Los miembros del personal que no son capaces de producir en el nivel deseado no deben retenerse; de lo contrario, se pone en peligro el éxito del proyecto.
- El apoyo técnico es efectivo pero tiene sus limitaciones. Si un socio no puede reclutar o retener a los empleados capaces de producir los resultados deseados, los objetivos y las expectativas deben adaptarse a la capacidad del equipo.
- Es necesario desarrollar una política eficiente, no solo para administrar y retener a los recursos humanos, sino también para conservar la memoria institucional de un proyecto.

## ¿Qué sigue?

El EJP comenzó con un gran impulso y éxito, pero en los últimos años ese impulso comenzó a menguar. Aunque presenta una serie de desafíos y lecciones que quizá sean un poco desalentadores, aún existe la esperanza y la oportunidad. Los obispos de Angola hicieron una declaración pública en octubre del 2010 según la cual tienen la intención de seguir

---

<sup>36</sup> Mignot, *External Evaluation*, mayo del 2007, pág. 4.

participando en más actividades de incidencia ante el parlamento. Esta declaración es el resultado de las prioridades posteriores al Sínodo de África y de la participación de un miembro del grupo consultor de justicia económica en un entrenamiento católico de la oficina de enlace parlamentario que se llevó a cabo en Sudáfrica. Los obispos de la región del sur de África (IMBISA), de la cual CEAST es miembro, han decidido colectivamente que la administración de recursos naturales y la buena gobernanza serán dos de sus prioridades más altas durante los próximos años. Las ONG y asociaciones angoleñas muestran cada vez más interés y actividad en el monitoreo social y del presupuesto, y la CEJP fue invitada a presentar su trabajo en una conferencia nacional de la sociedad civil en noviembre del 2010, que tuvo una audiencia muy entusiasta. Las diócesis han expresado interés en participar en las iniciativas locales como el monitoreo social. La CEJP tiene un informe de producción reciente sobre el sector de diamantes que sigue siendo relevante para ser usado en incidencia, y el obispo de la diócesis productora de diamantes está dispuesto a pronunciarse por la equidad. Más aún, International Budget Partnership sigue apoyando a la CEJP para producir investigación para la incidencia en su estudio de presupuesto subnacional.

En resumen, es posible que el impulso que mueve a este proyecto ya no venga directamente de CEAST, ni siquiera del proyecto de justicia económica propiamente dicho. Sin embargo, el contexto en el que funciona la CEJP ha cambiado, y no son pocos los recursos y el impulso que se pueden aprovechar para utilizarse en el último año del proyecto, producir resultados duraderos e identificar oportunidades para iniciativas futuras. El desafío consiste en demostrar la agilidad y la voluntad organizativa para aprovechar estas oportunidades y continuar siendo relevantes en un contexto dinámico y desafiante.

### **LISTA DE ENTREVISTADOS (octubre-noviembre del 2008)**

1. Dom Damião Franklin, arzobispo de Luanda y presidente de CEAST
2. Padre Belmiro Chissengueti, Secretario General de la CEJP
3. Padre Zeferino, miembro del grupo consultor y líder de la congregación Sociedad de la Divina Palabra
4. Joaquim Kalesi Amandio, ex coordinador de la unidad de justicia económica, CEJP
5. Ernesto Kambali, coordinador de la unidad de justicia económica, CEJP
6. Ana Celeste, miembro del grupo consultor y consultora independiente
7. Hermano Mario Rui, director mosaiko y líder de la congregación dominica en Angola
8. Padre Mauricio, director de Radio Ecclesia
9. Sérgio Calundungo, director de ADRA
10. Elias Isaac, representante en el país, OSISA
11. Miguel Bastos de Almeida, asesor de comunicaciones, ministerio de Finanzas
12. Elena Mondo, coordinadora de programa, Iniciativa de presupuesto abierto, International Budget Partnership
13. Belisario dos Santos, director de programa, taller de desarrollo

## **SOBRE LOS AUTORES**

Sylvia Croese fue asesora técnica del programa de justicia económica de Angola desde marzo hasta octubre del 2010.

Søren Kirk Jensen fue asesor técnico del programa de justicia económica de Angola desde el 2004 hasta el 2007, y actualmente administra Independent Policy Analysis, una empresa de consultoría especializada en facilitar procesos de aprendizaje y construir capacidades en organizaciones de la sociedad civil.

Stephanie French es la actual representante en el país de CRS Angola y trabajó como asesora técnica del programa de justicia económica entre el 2008 y el 2009.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CEAST (1998): *A Igreja em Angola Entre a Guerra e a Paz - Documentos Episcopais 1974-1998* Centro de Estudos e Investigação científica, Núcleo de Macroeconomia - Universidade Católica de Angola, *Relatório Económico de Angola 2009* (2010).

Comerford, Michael G. (2005), *O Rosto Pacífico de Angola – Biografia de um Processo de Paz (1991-2002)*.

Comerford Michael, *Alternative voices: the Angolan peace movement*, see: <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/alternative-voices.php>

CRS Peacebuilding Technical Commission, *Case studies guidance on equity* (Working draft, 2008). External evaluation, Murielle Mignot, (mayo del 2010).

INE (National Institute of Statistics), *Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População 2008-2009* (IBEP -Integrated Study of the Well-Being of the Population) (Luanda, agosto del 2010).

Jensen, Søren Kirk y Pestana, Nelson (2010), *The role of the churches in poverty reduction in Angola* (Christian Michselsen Institute).

McGuigan, Claire (2003), *Closing the Circle: From Measuring Policy Change to Assessing Policies in Practice: Overview of the Current Literature Regarding the Impact Assessment of Advocacy* (Save the Children UK, Londres).

Mignot, Murielle (2010), *Evaluation of the Economic Justice Project of the Episcopal Commission for Justice and Peace. 2nd phase – 2007-2010. Final Report*.

Ministerio de Finanzas de la República de Angola (2008), *Relatório de Fundamentação 2009*.

UNDP, Human Development Report 2002. *Deepening Democracy in a fragmented world* (2002).

UNDP, Human Development Report 2009. *Overcoming barriers: human mobility and development* (2009).

World Bank (2006), *Angola Country Economic Memorandum. Oil, Broad Based growth and Equity* (Informe No. 35362-AO).

Walsh, Nicole, *Report of the External Evaluation of the Angola Economic Justice Programme*, marzo del 2007.

## Recursos en línea

Association of Episcopal Conferences of the Region of Central Africa (2002), The Church and Poverty in Central Africa: The Case of Oil: <http://www.relufa.org/programs/economicjustice/documents/AfricanBishopsStatementonOilandPovertyEnglish.pdf>

CEAST (2006), Angola no Caminho da Esperança: <http://www.evangelizatio.org/portale/adgentes/chieselocali/chieselocali.php?id=19>

CEAST (2006), Por uma Justiça Económica: [http://storico.radiovaticana.org/por/storico/2006-11/101950\\_por\\_uma\\_justica\\_economica\\_mensagem\\_pastoral\\_dos\\_bispos\\_da\\_conferencia\\_episcopal\\_de\\_angola\\_e\\_sao\\_tome.html](http://storico.radiovaticana.org/por/storico/2006-11/101950_por_uma_justica_economica_mensagem_pastoral_dos_bispos_da_conferencia_episcopal_de_angola_e_sao_tome.html)

CEAST (2010), Final Communiqué of the Plenary Assembly, del 2 al 9 de marzo del 2010: <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=78273>

Comerford, Michael (2004): Alternative voices: the Angolan peace movement: <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/alternative-voices.php>

Human Rights Watch (2010), Transparency and Accountability in Angola: an update: <http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/transparency-and-accountability-angala-0>

IMBISA (2001), Final Communiqué of the Plenary Assembly del 30 de julio al 5 de agosto del 2001: <http://www.imbisa.org.zw/html/pleantry2001.html>

World Bank, Angola data sheet: <http://data.worldbank.org/country/angola>



# **NIGERIA: AUMENTAR LA EQUIDAD EN LAS COMUNIDADES PETROLERAS**

**Un estudio de caso de la comunidad de Umuechem  
2003-2010**

por Joseph Shopade y Christopher O'Connor



## INTRODUCCIÓN

Las experiencias del Centro para la Responsabilidad Social y Corporativa (CSCR) y de CRS en la promoción de acciones de colaboración y participación para el desarrollo sostenible en la comunidad de Umuechem, situada en el delta del Níger en Nigeria, ofrece lecciones aprendidas sobre cómo CRS puede trabajar en forma más efectiva para aumentar la equidad y potenciar los derechos comunitarios de las comunidades vulnerables, donde las industrias extractivas han dejado una huella profunda. Como anfitriona de las operaciones de extracción de Shell Petroleum Development Corporation (SPDC), la comunidad de Umuechem ha sufrido muchos de los efectos adversos de la extracción de petróleo y recibido pocos beneficios.

En un esfuerzo por consolidar la paz y la seguridad en todo el delta del Níger, incluida Umuechem, CRS y el CSCR colaboraron para mejorar la relación entre los participantes más importantes (la comunidad de Umuechem, SPDC y el gobierno), fomentando la equidad a través de un acceso cada vez mayor a la toma de decisiones y a la distribución de recursos. En este estudio de caso se ilustra de qué manera la programación inspirada en la equidad puede construir la capacidad de una comunidad anfitriona privada del derecho de participación,<sup>1</sup> para que sus miembros puedan entablar diálogo con las industrias extractivas y las instituciones gubernamentales y promover la paz y el desarrollo. Simultáneamente, se resaltan las limitaciones de las intervenciones destinadas a construir las capacidades locales y la equidad en un ámbito de dinámicas asimétricas de poder: la comunidad ganó una voz que, sin embargo, muchas veces es inconstante y débil. En este estudio de caso se documentan los logros y desafíos encontrados y las lecciones aprendidas por CRS a través de su sociedad con el CSCR para potenciar la equidad y el desarrollo comunitario en una comunidad anfitriona petrolera en Nigeria.

Situada en Etche, estado de Rivers, la comunidad de Umuechem tiene más de cincuenta pozos petrolíferos (activos y tapados) y dos estaciones de circulación de petróleo, que pertenecen a SPDC. En las últimas cinco décadas, Umuechem, junto con muchos de sus vecinos de toda la región del delta del Níger en Nigeria, rica en petróleo y gas natural, se ha visto asolada por una serie de efectos adversos, relaciones injustas y desigualdad a raíz de las operaciones de extracción de petróleo, que incluyen: degradación ambiental como consecuencia de los derrames de petróleo y la quema de gases, extrema pobreza y hambre, alta mortalidad materna e infantil, altos niveles de conflictos violentos entre comunidades, proliferación de armas livianas y grupos armados, y una débil gobernanza de la comunidad.

El regreso de Nigeria a la democracia en 1999 abrió un espacio para que la sociedad civil y las organizaciones religiosas pudieran mejorar la equidad de las personas pobres y marginadas pertenecientes a sistemas y estructuras políticas, económicas y sociales de todas las comunidades anfitrionas de la región del delta del Níger.

---

1 “Comunidad anfitriona” es un término utilizado en el delta del Níger para referirse a los asentamientos humanos que o bien tienen campos de petróleo o albergan instalaciones de petróleo o gas.



## Calendario de proyectos

Este estudio de caso cubre dos proyectos del CSCR apoyados por CRS y otras organizaciones católicas internacionales entre el 2003 y el 2010. Si bien estos proyectos abarcaron numerosas comunidades, este documento específico toma una perspectiva más limitada y se enfoca únicamente en la comunidad de Umuechem, porque ha manifestado todos los efectos adversos de la extracción de petróleo, incluido el militarismo violento, y a la vez demuestra que las intervenciones pueden tener éxito en la mejora de la equidad. El estudio de caso trata de brindar un retrato detallado de los logros y déficits del programa, con el fin de informar mejor las lecciones aprendidas y ser una mejor guía para el trabajo futuro de promoción de la equidad.

En noviembre del 2003, el CSCR lanzó el “proyecto global sobre acciones de colaboración y participativas para el desarrollo sostenible, la intervención ambiental y el acceso a la justicia en el delta del Níger”, con un presupuesto total de aproximadamente 750 000 dólares estadounidenses.

### **Objetivo del proyecto**

- Favorecer la paz y la seguridad para el pueblo del delta del Níger.

### **Objetivos específicos**

- Mejorar la relación entre los participantes en el delta del Níger y aumentar la administración legal de justicia para las personas.

### **Resultados intermedios**

1. Se abordan las necesidades identificadas de 10 comunidades elegidas del delta del Níger a través de la colaboración exitosa de los participantes (empresas petroleras, el gobierno y líderes de la comunidad).
2. La mayor colaboración entre el CSCR, el Consejo Ecuménico de Responsabilidad Corporativa (ECCR) y los participantes regionales mejora las prácticas de Shell Operations en el delta del Níger.

CRS/Nigeria y Trocaire financiaron conjuntamente las actividades de desarrollo sostenible y acceso a la justicia del proyecto, mientras Cordaid brindó fondos para el trabajo de intervención ambiental. CRS proporcionó apoyo técnico adicional durante la implementación. El CSCR comenzó a trabajar con diez comunidades anfitrionas del delta del Níger: Umuechem, Bodo, Biara Biseni, Batan, Gbarantoru, Gbarain, Oloibiri, Okoloba y Ogbodo. Anteriormente, algunos miembros del personal del CSCR habían participado en las comunidades anfitrionas petroleras de una manera más limitada. Dos pilares del proyecto del CSCR que se reforzaron mutuamente en todas estas comunidades fueron los esfuerzos por formar organizaciones representativas locales, conocidas como Consejos de Desarrollo Comunitario (CDC), o apoyarlos, y sus esfuerzos por aplicar la influencia de los accionistas internacionales en Shell Petroleum Development Corporation. El CSCR ayudó a ambas partes a negociar memorandos de entendimiento a raíz de diálogos y debates sobre cómo abordar cuestiones claves. Este proyecto finalizó en el 2007, después de una extensión de varios meses.

Un segundo proyecto, “Aumentar las acciones de colaboración y participativas para el desarrollo sostenible de la comunidad en el delta del Níger”, fue diseñado por el CSCR con el apoyo técnico de CRS. Este proyecto de tres años, valorado en un poco más de 1.200.000 dólares estadounidenses, abarcó desde octubre del 2007 hasta septiembre del 2010.

### **Objetivo del proyecto**

- Promover el desarrollo y la paz sostenibles de la comunidad en el delta del Níger.

### **Objetivos específicos**

- Aumentar la asociación con los participantes para la implementación del memorando de entendimiento global (GMOU) en algunos grupos de comunidades anfitrionas de SPDC y CNL del delta del Níger.

### **Resultados intermedios**

1. Mayor diálogo basado en resultados entre los participantes involucrados en el negocio de extracción de petróleo en el delta del Níger.
2. Aumento del compromiso de las empresas petroleras con el desarrollo comunitario sostenible (SCD).
3. Mayor cumplimiento de las empresas petroleras de la normatividad y las mejores prácticas en la responsabilidad social corporativa (CSR) y la transparencia de las empresas.

4. Mayor compromiso de la comunidad anfitriona petrolera con los enfoques no violentos de transformación de los conflictos.

CRS, Trocaire y Cordaid continuaron aportando fondos y apoyo durante esta segunda etapa y se recibieron fondos adicionales de Misereor. Las actividades del CSCR se extendieron a cincuenta y dos comunidades locales en el 2007, cuando SPDC presentó el memorando de entendimiento global (GMOU). Los GMOU constituyen la manifestación más reciente de los proyectos de desarrollo de CSR de SPDC. A través de los GMOU, SPDC abordó el desarrollo de CSR a gran escala, negociando con grupos de comunidades de aproximadamente diez comunidades cada uno.

Las intervenciones del CSCR fueron diseñadas para modificar las actitudes y conductas personales de los participantes –la comunidad, la empresa (petrolera) y el gobierno- en la comunidad de Umuechem. Entre las teorías relevantes de cambio se incluyen las siguientes:

1. Si los miembros de las comunidades reciben entrenamiento en manejo de conflictos y cuentan con mejores mecanismos para la gobernanza local, la cohesión social comunitaria mejorará y el conflicto intercomunitario será menos violento.
2. Si se establecen conexiones entre accionistas conscientes en las empresas petroleras y los grupos de control locales y confiables, las empresas petroleras estarán más abiertas al diálogo mediado con las comunidades locales.

Los proyectos contemplaron mecanismos de manejo de conflictos y emplearon patrones de relación de comunicación, cooperación y toma de decisiones en el seno de la comunidad de Umuechem y entre los participantes: SPDC y las agencias pertenecientes a los gobiernos federal y del estado de Rivers. La pregunta fundamental que se analizó a lo largo de este estudio de caso es: “¿cómo podemos dar voz a las comunidades vulnerables de manera que puedan alcanzar la equidad?” En el estudio de casos de Umuechem se explica de qué manera y en qué medida se redujo la dinámica asimétrica de poder que impide la equidad.

La información para el estudio de caso se reunió a través de entrevistas a fuentes clave, estudio de documentos tales como propuestas de proyectos, informes anuales, informes especializados, video documentales del CSCR y observación. Las fuentes clave se eligieron de entre representantes del CSCR, agencias de gobierno, SPDC y la comunidad de Umuechem. El CSCR facilitó el acceso a los participantes; dicho acceso incluyó la ‘hospitalidad para los participantes’, un término para designar el ligero refrigerio proporcionado durante las reuniones con los participantes de la comunidad.

Luego de la introducción se incluyen secciones sobre la “Naturaleza y transcurso del conflicto”, que incluye algunos antecedentes históricos; la “Naturaleza de las intervenciones”, donde se documentan las estrategias y acciones intervencionistas del CSCR, los “Efectos de las intervenciones” y los “Factores responsables de los efectos”. En la sección final se documentan las lecciones aprendidas a lo largo de este proyecto.

## CSCR

La comunidad de Umuechem proporcionó los antecedentes históricos para el surgimiento del CSCR y ayudó a dar forma a la misión del Centro como una organización basada en los derechos humanos, comprometida a alcanzar la paz a través del desarrollo. El ataque perpetrado por la Fuerza de Policía Móvil de Nigeria en 1990 en la comunidad de Umuechem y la consiguiente inestabilidad impulsaron al padre Kevin O'Hara, fundador del CSCR, a comprometerse en el trabajo de derechos humanos en Umuechem.

El padre Kevin presentó un video documental sobre el incidente en Umuechem y, como parte de la campaña de incidencia internacional sobre la situación, el video fue transmitido por el canal 4 de la British Broadcasting Corporation (BBC) en Londres. El video acrecentó la atención global a las injusticias, la marginación, la falta de servicios sociales y la degradación ambiental en la región del delta del Níger, especialmente en la comunidad de Umuechem.

Como la violencia continuaba, el padre Kevin respondió a la necesidad –y a las oportunidades descubiertas- de realizar más campañas de incidencia e intervención en la región, fundando en 2001 el Centro para la Responsabilidad Social y Corporativa en Port Harcourt. Diseñada como una organización de la sociedad civil para la consolidación de la paz<sup>2</sup> arraigada en la doctrina social católica, el CSCR procuró dar apoyo a las personas más vulnerables del delta del Níger respondiendo a los conflictos provocados por la mala administración de las operaciones de extracción de petróleo y gas. CRS comenzó a colaborar con el trabajo del CSCR en Umuechem a partir de 2002.

## NATURALEZA Y TRASCURSO DEL CONFLICTO

Nigeria es el país más poblado de África y el octavo país más habitado del mundo. Tiene una población de aproximadamente 158.423.000,<sup>3</sup> que se divide claramente según criterios étnicos y religiosos. Nigeria cuenta con seis zonas geopolíticas, conformadas por treinta y seis estados y un Territorio Capital Federal, que a su vez se subdivide en 774 Áreas de Gobierno Local (LGA). El gran número de estados y LGA reflejan la turbulenta historia y las dificultades que conlleva la administración de entidades nacionales heterogéneas en Nigeria. La extracción de petróleo solo ha logrado complicar estos problemas.

En la década de 1970, antes de que los ingresos provenientes del petróleo se convirtieran en el pilar económico del país, Nigeria tenía un nivel de pobreza de solo 35%. En el 2007 se calculaba que 60% de la población rural y 40% de la población urbana vivían en condiciones de pobreza.<sup>4</sup> A pesar de un porcentaje de crecimiento promedio de alrededor del 6% entre 1999 y el 2009, Nigeria no tuvo una disminución apreciable de sus niveles de desempleo y

---

2 Para más información sobre las perspectivas de la consolidación de la paz basada en la fe y reforzadas por la doctrina social católica, ver David Steele, "An Introductory Overview of Faith-Based Peacebuilding" en *Pursuing Just Peace: An Overview and Case Studies for Faith-Based Peacebuilders*, editado por Mark M. Roger, Tom Bamat y Julie Ideh (Catholic Relief Services, Baltimore, 2008)

3 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: División de población, estimaciones de población y sección de proyecciones: Perspectivas de la población mundial: Revisión 2010: Nigeria (<http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>).

4 National Bureau of Statistics, *Poverty Profile of Nigeria*, (Abuja, Nigeria: National Bureau of Statistics, 2007).

pobreza. Otros indicadores de desarrollo son igualmente desalentadores. En el 2009 la tasa de mortalidad infantil era de 86 muertes por cada 1.000 nacimientos.<sup>5</sup>

Nigeria es el mayor exportador de petróleo crudo de África y el sexto productor más grande del mundo, con reservas comprobadas de aproximadamente 30.000 millones de barriles en su región productora de petróleo, el delta del Níger. En los últimos 50 años, Nigeria ha ganado más de 350.000 millones de dólares estadounidenses en ingresos de petróleo.<sup>6</sup> El sector petrolero representa más del 90% del ingreso de divisas y el 80% de los ingresos del gobierno.<sup>7</sup>

Merced a la *paradoja de la abundancia*,<sup>8</sup> los niveles de pobreza de Nigeria en realidad aumentaron en lugar de disminuir con la aparición de los ingresos provenientes del petróleo. Nigeria está plagada, entre otras cosas, de corrupción y conflicto. En ninguna región del país se entiende mejor esta dicotomía de riqueza en petróleo y pobreza que en las comunidades anfitrionas del delta del Níger.

La región del delta del Níger consta de nueve estados productores de petróleo: Abia, Akwa Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo, Imo, Ondo y Rivers, con una población total de 27 165 456 habitantes en el 2006, que representa 19,3% de la población nigeriana. Akwa Ibom demuestra la constante marginación de esta región, con un nivel de pobreza de 71,7% en el 2007.<sup>9</sup> A pesar de ser la fuente de gran parte de la riqueza del país, las comunidades anfitrionas del delta del Níger están en peor situación que las demás comunidades de Nigeria, ya que recibieron un desarrollo limitado a cambio de sufrir todas las consecuencias adversas de una industria extractiva a gran escala. A las comunidades productoras de petróleo de esta región generalmente se las ha excluido de los procesos de toma de decisiones en lo que se refiere a los beneficios y efectos adversos de la extracción de petróleo. Aproximadamente el 49% de la región sur sur, donde está situada la mayor parte de los estados del delta del Níger, no tiene acceso a fuentes de agua tratada. El estado de Rivers tiene uno de los ingresos per cápita más altos de Nigeria, pero ocupa el tercer lugar en desigualdad, con un coeficiente Gini de 0,5. Asimismo, tiene la expectativa de vida más baja del país: 44 años.<sup>10</sup> Según las estadísticas del 2008, el estado de Rivers también tiene el quinto índice de desempleo más alto: 27,9%.<sup>11</sup>

Las injusticias en el delta del Níger van mucho más allá de los altos niveles de pobreza y de los limitados proyectos de desarrollo económico. La contaminación del medio ambiente del delta del Níger es extrema. Desde 1976 hasta 2001 hubo, según se informó, 6.817 derrames de petróleo en el delta del Níger, liberando más de tres millones de barriles de petróleo al medio

5 World Health Organization, Global Health Observatory Data Repository, Child Mortality Indicators, (<http://apps.who.int/ghodata/?vid=160#>).

6 Ver Catholic Secretariat of Nigeria, *Nigeria: The Travesty of Oil and Gas Wealth*. A Statement of the CBCN (Abuja, Nigeria: Catholic Secretariat of Nigeria, 2006).

7 UNDP, *Human Development Report Nigeria*, 2008-2009, pág. 27. (UNDP, 2010).

8 Para profundizar en la infeliz paradoja de la abundancia y comprender lo absurdo y contradictorio que es la pobreza en medio de la abundancia, ver Ian Gary y Terry Lynn Karl, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, (Catholic Relief Services, junio del 2003).

9 National Bureau of Statistics, *Poverty Profile of Nigeria*, (Abuja, Nigeria: National Bureau of Statistics, 2007).

10 UNDP, *Human Development Report Nigeria*, 2008-2009, págs. 91-94. (UNDP, 2010).

11 National Bureau of Statistics, *Social Statistics in Nigeria*, pág. 238. (Abuja, Nigeria: National Bureau of Statistics, 2009).

ambiente.<sup>12</sup> Asimismo, las prácticas de extracción de petróleo y gas en el delta del Níger emiten 35 millones de toneladas de dióxido de carbono al año, y se arrojan al aire casi 6 millones de toneladas de metano todos los días.<sup>13</sup> Muchas fuentes de agua ya no son potables. Los ríos ya no brindan medios de subsistencia relacionados con la pesca. El efecto acumulativo de los daños y el desarrollo y las injusticias económicas han creado inestabilidad en varios de los estados del delta del Níger. Las estructuras gubernamentales locales tradicionales se han desintegrado y han surgido milicias violentas.

El censo poblacional del 2006 de Nigeria sitúa a la población del estado de Rivers en 5.198.716, y el LGA de Etche tiene una población total de 249.939. Umuechem es una de las comunidades más grandes del LGA de Etche y representa algo más de un tercio de la población. La comunidad de Umuechem propiamente dicha está dividida en tres secciones principales: Umuogo, Umunwantu y Umuoga. Los habitantes de la comunidad consideran que cada sección es semiautónoma y cuenta con una estructura institucional tradicional regulada por la institución tradicional mayor de Umuechem.

La comunidad de Umuechem ejemplifica todos los efectos adversos de la extracción de petróleo en el delta del Níger. Es una comunidad marginada, aunque rica en recursos, que se ha convertido en centro de atención por la expresión armada de los agravios de los que es objeto. Las instituciones gobernantes tradicionales de Umuechem no fueron capaces de hacer frente a los desafíos y las injusticias que la extracción de petróleo causó a largo plazo. En el idioma local del pueblo indígena Etche de la región del delta del Níger, Umuechem significa “hogar de hospitalidad”. Sin embargo, más recientemente ha sido un centro de conflicto. Experimentó cuatro diferentes crisis comunales graves por el liderazgo y la representación entre noviembre de 1990 y mayo del 2009, que dejó un saldo de gran número de personas muertas y bienes destruidos e incapacitó a las instituciones gobernantes tradicionales. Más aún, esos incidentes socavaron significativamente la confianza que antes existía en Umuechem. Además, debilitaron la limitada confianza que había entre la comunidad y el gobierno. El ciclo de conflicto violento del que aún en la actualidad Umuechem lucha por liberarse se inició con esa primera crisis, manifestaciones de la comunidad en contra de las operaciones de SPDC en 1990 que fueron reprimidas a la fuerza. Durante la ofensiva murieron ochenta personas, entre ellas el gobernante tradicional y sus dos esposas, y 495 hogares fueron destruidos por una unidad<sup>14</sup> móvil de la Fuerza de Policía de Nigeria. Una comunidad con una hermandad compartida y una historia y ancestros en común quedó fragmentada a raíz de la lucha por el liderazgo y la representación de la comunidad y fue dividida en diferentes bandos hostiles.

El gobierno nigeriano tiene participación en SPDC, y sofocó la manifestación para que SPDC pudiera seguir operando sin problemas en Umuechem. Durante la represión, mataron al líder tradicional de Umuechem. Las subcomunidades de Umuechem lucharon por reemplazar al líder

---

12 UNDP, *Niger Delta Human Development Report*, pág. 76. (UNDP, 2006).

13 Catholic Secretariat of Nigeria, *op.cit.*

14 Para obtener detalles, ver Hon. Justice Inko-Tariah O., Chief Ahaikwo J.A., Alamina B.A., Chief Godwin Amadi, 1990 *Commission of Inquiry into the Causes and Circumstances of the Disturbances that Occurred at Umuechem in the Etche Local Government Area of Rivers State in the Federal Republic of Nigeria.*

fallecido. Durante la lucha por la sucesión, las subcomunidades comenzaron a pelear por los beneficios otorgados por SPDC. Las otras crisis comunitarias fueron consecuencia directa de este vacío de poder y la lucha subsiguiente fue por el acceso a los beneficios de SPDC.

La comunidad Umuechem tiene una larga historia de conflicto político, que repetidas veces ha hallado expresión en la lucha armada a través de campañas revolucionarias y movimientos de insurrección contra el gobierno y las empresas petroleras transnacionales del delta del Níger. Esta violencia comenzó en 1965, cuando Isaac Jasper Adaka Boro lanzó una campaña armada denominada Servicio de Voluntarios de los Pueblos del Delta del Níger (Niger Delta People's Volunteer Service, NDPVS) en respuesta a la marginación sufrida por la nación Ijaw por parte del gobierno de Nigeria y la degradación del medio ambiente en el delta del Níger por la extracción de petróleo. Luego de la masacre de Umuechem en 1990, Ken Saro Wiwa fundó el Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni (MOSOP). Ambos líderes tuvieron muertes violentas. Isaac Boro fue asesinado en circunstancias controvertidas durante la guerra civil nigeriana, en mayo de 1968, y Ken Saro Wiwa fue ahorcado por el gobierno de Nigeria (GON) en noviembre de 1995.

Más recientemente, las crisis de legitimidad política que se produjeron a continuación de las elecciones generales del 2003 en el estado de Rivers dieron origen a la Fuerza de Voluntarios de los Pueblos del Delta del Níger (NDPVF), al mando de Asari Dokubo. Ateke Tom fundó el Movimiento Vigilante del Delta del Níger (NDVM) como un grupo insurgente y rival de la NDPVF. Posteriormente surgieron otras milicias armadas en el delta del Níger, cuyo objetivo fue desafiar al gobierno de Nigeria; todas tenían una base sólida en la comunidad de Umuechem como consecuencia de la persistente marginación de la comunidad. También incluyen el Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger (MEND), el Movimiento de los Pueblos del Delta del Níger (MONDP) y la Brigada de Mártires.

La crisis política en el delta del Níger ha contribuido a la proliferación de pequeñas armas y armas livianas en toda la región, incluida Umuechem. Ha habido varios casos de secuestro, toma de rehenes y sabotaje económico en la comunidad de Umuechem. Los miembros de la comunidad han participado en la destrucción de instalaciones de petróleo y gas, y en operaciones de "carga de petróleo", una frase utilizada para designar el robo y venta de petróleo crudo a un cártel, por dinero o armas. La inestabilidad en Umuechem y otras comunidades del delta del Níger ha socavado el ambiente comercial para las empresas petroleras, hasta tal punto que se ha producido inestabilidad en el mercado petrolero global, y contribuyó a aumentar el precio del petróleo crudo entre el 2003 y el 2008. Asimismo, dicha inestabilidad dificultó aún más las operaciones del CSCR en Umuechem, ya que debía ocuparse de la seguridad de su personal y de sus asesores.

Al desarrollar las propuestas para los proyectos apoyados por CRS en el 2003 y el 2007, el CSCR realizó análisis de problemas, de participantes y de deficiencias para las comunidades elegidas, incluida la comunidad de Umuechem. Las evaluaciones revelaron que el ataque de 1990 por parte de la Fuerza de Policía de Nigeria a la comunidad de Umuechem modificó los vínculos en la comunidad y entre la comunidad, la SPDC y los gobiernos (federal y estatal) de Nigeria. El líder tradicional fue asesinado, desencadenando rivalidades internas en el seno

de Umuechem y al mismo tiempo socavando la capacidad de la comunidad para resolver conflictos internos y negociar efectivamente con SPDC o el gobierno.

Los conflictos violentos se produjeron de tres maneras en la comunidad de Umuechem: conflicto intercomunitario, conflicto entre comunidad y empresa, y conflicto entre comunidad y gobierno. En el ámbito comunitario hubo problemas de gobernanza interna y desplazamiento violento. El asesinato del dirigente tradicional de la comunidad de Umuechem en el ataque de 1990, perpetrado por la Fuerza de Policía de Nigeria, creó vacíos en el liderazgo y en la representación de la comunidad, de los cuales Umuechem tuvo dificultad para recuperarse. Este vacío, a su vez, generó una profunda animosidad entre las tres secciones comunitarias de Umunwantu, Umuoga y Umuogo. Anteriormente, la estructura gobernante tradicional era la que manejaba la resolución de disputas entre los grupos. También se ocupaba de negociar con SPDC. Después del ataque de 1990, no hubo un organismo unificado que resolviera los conflictos intercomunitarios o negociara con SPDC en nombre de toda la comunidad de Umuechem.

La ausencia de gobernanza comunitaria interna en Umuechem vino acompañada de violentos conflictos intercomunales por el acceso a los recursos petroleros y a los beneficios de SPDC. Dichos conflictos ocasionaron el desplazamiento de aproximadamente 100 familias de la comunidad de Umuechem. La sección Umuogo de la comunidad de Umuechem fue la más perjudicada por estos desplazamientos, que se produjeron en forma intermitente desde 1990 hasta el 2006. Umunwantu y Umuoga se aliaron en contra de Umuogo, porque percibían que Umuogo se beneficiaba desproporcionadamente de la ayuda de SPDC. El CSCR intentó crear una estructura, el CDC, donde las tres subcomunidades tuvieran la misma voz.

La segunda dimensión de conflicto en Umuechem está representada por las relaciones hostiles entre los miembros de la comunidad y SPDC, la única empresa multinacional de petróleo que opera en la comunidad. SPDC comenzó a operar en Umuechem en 1957, y, como se indicó antes, cuenta con más de 50 pozos petrolíferos tapados y activos y dos estaciones de circulación en la comunidad. En este conflicto, a menudo violento, el tema central son las necesidades, las posiciones y los intereses divididos de SPDC y los participantes de la comunidad. Esta situación se complicó por una dinámica asimétrica de poder, en la cual la comunidad de Umuechem no tenía casi ninguna representación ni voz, así como una influencia limitada.

Desde el punto de vista de la comunidad, SPDC es poco estricta en su compromiso con la responsabilidad social corporativa (CSR) y en la implementación de proyectos de desarrollo comunitario basados en el proceso de memorando de entendimiento global (GMOU).

Antes de la intervención del CSCR, hubo obstáculos importantes para la participación de la comunidad en los procesos de CSR. Los proyectos de desarrollo de SPDC tuvieron poca o ninguna resonancia. Los proyectos de CSR generalmente habían sido diseñados e implementados sin la consulta comunitaria y con participación limitada. SPDC elegía los proyectos de CSR. Además, los miembros de la comunidad expresaron su frustración ante la imposibilidad de iniciar un diálogo constructivo con SPDC, que se debió, en parte, a la debilitación de sus estructuras representativas. Antes de la participación del CSCR,

la comunidad de Umuechem estaba devastada por las cáusticas divisiones internas, que impedían su capacidad de negociar con SPDC aun cuando la compañía efectivamente pidió su colaboración para emprender proyectos de desarrollo.

Se reforzó la capacidad de los elementos ‘separadores’ de la comunidad por sobre los ‘conectores’<sup>15</sup> en Umuechem, y aumentó la incidencia de conflicto comunitario, que se sumó a la tensión comunitaria y debilitó la capacidad local para alcanzar la paz.

Otro catalizador de conflictos es el problema de la degradación ambiental a raíz de los derrames de petróleo. Los derrames de petróleo han destruido los medios de subsistencia para muchos pescadores y agricultores de Umuechem, polarizando aún más la relación entre SPDC y los participantes de Umuechem. El liderazgo comunitario tradicional, debilitado, solo logró agravar este problema. Con limitadas vías de expresión constructiva de las quejas, los miembros de la comunidad de Umuechem se manifestaron en contra de SPDC y a veces forzaron el cierre de las estaciones de circulación y los pozos petrolíferos de SPDC, a través de protestas o bloqueos, a veces violentos. En uno de los incidentes, un grupo de mujeres de Umuechem enlazaron los brazos para impedir físicamente la entrada a la estación de flujo de SPDC, de manera que los empleados no pudieran entrar ni salir.

De acuerdo con un miembro del personal de campo de SPDC, “la necesidad central de SPDC en la comunidad de Umuechem, al igual que la de cualquier otra empresa comercial, es la maximización de las ganancias por las actividades de extracción de petróleo y gas”. Indicó que la seguridad del personal y de los equipos de petróleo y gas es de fundamental importancia. Las opiniones de los entrevistados de SPDC acerca de los participantes de la comunidad de Umuechem fueron desfavorables en la época de los proyectos. Los empleados de SPDC tuvieron comentarios negativos sobre la comunidad de Umuechem, asociándolos con sabotaje económico, destrucción de equipos, militancia juvenil, excesiva demanda de proyectos de desarrollo comunitario, dependencia desenfadada de SPDC y criminalidad.

Un entrevistado de la comunidad<sup>16</sup> expresó que la necesidad fundamental de los participantes de la comunidad de Umuechem era “alcanzar un desarrollo comunitario sostenible”. Los intereses comunes expresados por los entrevistados de la comunidad fueron reducir la pobreza y el hambre extrema y recuperar el medio ambiente. La opinión que les merecía SPDC era tan negativa como la que SPDC tenía de ellos. Los miembros de la comunidad definieron a SPDC como una empresa intransigente en lo que se refiere a ofrecer oportunidades de trabajo a los jóvenes de la comunidad. Además, culparon a SPDC por destruir tierras de cultivo y contaminar el agua y la fuente de pesca de la comunidad. Los miembros de la comunidad expresaron su falta de confianza en la empresa, quejándose de que SPDC violaba los acuerdos de CSR, no realizaba o abandonaba los proyectos de servicios sociales y degradaba el ecosistema local.

Además, se afirmó que “las actividades negativas de extracción de petróleo en Umuechem han consolidado aquellos sistemas o instituciones que exacerban los conflictos comunitarios

15 Para obtener más información sobre ‘conectores’ y ‘separadores’, ver, *The Do-No-Harm Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict: A Handbook* (CDA Collaborating Learning Project, 2004).

16 El encuestado fue miembro del Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).

y aumentan la vulnerabilidad de los grupos y la propensión a la violencia<sup>17</sup>. Otro encuestado de la comunidad indicó que SPDC había fomentado actitudes que empeoraban las relaciones entre los grupos y enfrentaban entre sí a las comunidades semiautónomas, al ofrecerles incentivos financieros para desestabilizar a la comunidad de Umuechem. Los encuestados de la comunidad sostuvieron que SPDC ha estado utilizando una estrategia que consiste en dividir y gobernar, ayudando a personas y grupos en Umuechem a tomar medidas que ocasionan tensión y violencia, entre ellas el desplazamiento interno de los miembros de la comunidad semiautónoma de Umuogo.

Además de las dimensiones de los conflictos intercomunitarios y entre comunidad y empresa, también hubo conflictos entre la comunidad y el gobierno. Este estrato de conflicto surgió como consecuencia de la marginación percibida que se achacaba a los gobiernos federal y del estado de Rivers de Nigeria y del respaldo del gobierno a las corporaciones petroleras transnacionales, incluida SPDC, sin reparar en la enorme degradación ambiental causada por los derrames de petróleo y el venteo de gas. Las manifestaciones más evidentes de este tipo de conflicto son las actividades desestabilizadoras, manifiestas y encubiertas, de los grupos de milicias locales. Las milicias pelean entre sí por el control de las comunidades locales y los recursos vinculados al petróleo; también luchan contra las agencias de seguridad para socavar la autoridad y vigencia de los gobiernos estatal y federal.

## **NATURALEZA DE LAS INTERVENCIONES**

Los proyectos del CSCR en Umuechem se enfocaron en promover la paz y el desarrollo, trabajando para llenar el vacío institucional que dejó la estructura de gobernanza tradicional debilitada, y, posteriormente, empeñándose en construir la voz del cuerpo representativo de la comunidad para poder involucrar a SPDC y al gobierno en sus demandas de una mayor equidad. El CSCR lo hizo mediante la creación y consolidación de un Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC) y empleando la influencia de los accionistas internacionales sobre SPDC. La estrategia del CDC fue ascendente, mientras que el enfoque de utilización de la influencia de los accionistas internacionales fue descendente.

Abba Ayemi, gerente superior de programa en el CSCR, indicó que la intervención del CSCR en el ámbito empresarial tuvo como premisa los resultados intermedios anticipados del proyecto, que incluían: 1) una participación cada vez mayor de la comunidad en el proceso de proyectos de CSR, incluido el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de proyectos; 2) manejo de los conflictos surgidos de los derrames de petróleo y promoción de relaciones justas en la contención, compensación, limpieza y restauración; 3) garantizar el diálogo mediado entre la comunidad y los participantes de la empresa; y 4) incrementar el nivel de cumplimiento de la empresa con las normas y prácticas recomendadas globales.

El CSCR utilizó herramientas de análisis del cuadro general<sup>18</sup> para identificar y comprender los factores, las tendencias y las fuerzas que contribuyen a la desigualdad y la injusticia

---

<sup>17</sup> El encuestado fue miembro del Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC).

<sup>18</sup> Para obtener más información sobre las herramientas de análisis del cuadro general, ver From Veneklasen with Miller, A New Weave of Power, People & Politics. (Oklahoma: World Neighbors, 2002).

en la región del delta del Níger. El análisis del cuadro general determinó las estrategias de intervención del Centro, destinadas a abordar los tres niveles de conflicto violento en la comunidad de Umuechem.

### **Creación y consolidación del Consejo de desarrollo de la comunidad de Umuechem**

En el 2003, el CSCR ayudó a los participantes de Umuechem a establecer un Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC) representativo y participativo para llenar el vacío institucional que la incapacidad del gobierno tradicional había dejado. Los CDC constituyen una estructura de gobierno local común en Nigeria, pero su existencia y funcionalidad a lo largo del país es desigual. Antes del 2003, Umuechem no tenía un CDC. El CDC creado en Umuechem tuvo dos propósitos: en primer lugar, reunificar a la turbulenta comunidad de Umuechem, y en segundo lugar, representar a los habitantes de Umuechem en las conversaciones con SPDC y los gobiernos federal y estatal.

El personal del CSCR enfatizó que, a lo largo de este proceso, fue necesario ganarse la confianza de la comunidad. El personal recalcó asimismo la importancia de la ética profesional en cuanto a la neutralidad, imparcialidad e integridad al tratar con los grupos de interés de la comunidad, especialmente dada la historia de conflictos internos y externos de Umuechem. Los años de trabajo del padre Kevin O'Hara en la comunidad habían construido una sólida relación de comunicación que facilitó la tarea del CSCR.

Durante las etapas iniciales del proyecto, el CSCR realizó visitas de incidencia de los grupos de interés comunitario de Umuechem para promocionar los beneficios potenciales de un CDC. Entre los grupos de interés destacados se encuentran: las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los agricultores, los soldados, los motociclistas, los pescadores y los peluqueros. Luego de un intercambio positivo, a través del cual el CSCR determinó que la comunidad de Umuechem había expresado su aprobación, el CSCR medió en los debates durante las reuniones en el ayuntamiento acerca del modo de operación y los términos de referencia del CDC.

El CSCR también brindó apoyo técnico a la comunidad en el desarrollo de una constitución comunitaria para gobernar el CDC. Los grupos de interés analizaron el borrador de la constitución comunitaria de Umuechem por separado, y luego conjuntamente en una reunión en el ayuntamiento. Durante las sesiones de preguntas y respuestas realizadas en las reuniones de los grupos de interés en el ayuntamiento, el CSCR apoyó a la comunidad realizando aclaraciones y cambios donde se necesitó.

La legitimidad del CDC de Umuechem está basada en la constitución de la comunidad, que fue aprobada por los grupos de interés de la comunidad de Umuechem, entre ellos jóvenes y mujeres.

Entre otras cosas, en la constitución de la comunidad se especifica el ejercicio de los funcionarios del CDC (períodos de 3 a 4 años); el modo de elección (elección por los grupos de interés comunitarios); elegibilidad de los candidatos; principios rotacionales y de zonificación de los cargos electivos entre las tres unidades semiautónomas; papel y responsabilidades de los funcionarios; y los derechos y obligaciones de los miembros de

la comunidad de Umuechem. El presidente del consejo es elegido por toda la comunidad y no por los grupos de interés. Además, la presidencia debe rotar entre las comunidades étnicas de Umuechem. Si bien no existe un sistema de cuotas rígido consagrado en la constitución que garantice el número de representantes que debe tener cada grupo de interés comunitario, los jóvenes están altamente representados, mientras que las mujeres conforman aproximadamente un tercio del consejo, formado por 15 miembros. El grupo de jóvenes y sus representantes son en su mayor parte hombres. La mayoría de los grupos de interés comunitario pasa por alto las líneas étnicas. La constitución también define el papel y las responsabilidades de los participantes de la comunidad.

La constitución de la comunidad brinda al CDC muchos de los poderes y responsabilidades del gobierno comunitario tradicional, que antes de ella recaían en un organismo disfuncional. Entre ellos se encuentran los poderes de resolución de conflictos comunitarios y autoridad para dialogar y negociar con SPDC y el gobierno. La constitución estipula asimismo que el CDC debe brindar información a los grupos de interés comunitario y también escuchar sus preocupaciones. Algunas veces el CDC también realiza reuniones en el ayuntamiento que están abiertas a la comunidad en general. El CSCR dio apoyo al CDC para la planificación, implementación y evaluación de las reuniones del ayuntamiento, con el fin de aumentar la colaboración de los participantes de la comunidad en la toma de decisiones comunitarias y acceder a otras autoridades, incluido el gobierno local.

Una vez establecido el CDC, el CSCR realizó entrenamientos descendentes de desarrollo de capacidades, con los que el CSCR capacitó a los miembros del CDC y a veces a los miembros de algunos grupos de interés comunitario selectos, quienes a su vez capacitaron a un público más amplio. CRS brindó apoyo técnico durante estos entrenamientos. Los entrenamientos de construcción de capacidades a instructores, destinados a miembros del CDC y a los líderes de los grupos de interés comunitario, se llevaron a cabo fuera de Umuechem, en lugares donde los participantes pudieran sentirse seguros y concentrados. Los entrenamientos descendentes se realizaron en Umuechem con la supervisión del CSCR.

Las capacitaciones incluyeron módulos de promoción de la cohesión y gobernanza, que buscan capitalizar una cohesión interna cada vez mayor, y sesiones que ayudan a fortalecer la voz del CDC en sus interacciones con SPDC y, en menor medida, con el gobierno. El objetivo de los módulos sobre sensibilidad de los conflictos comunitarios, consolidación de la paz y transformación de conflictos comunales y el del módulo de “No hacer daño” fue reducir la violencia, posibilitando que el CDC y los grupos de interés comunitario identificaran las cuestiones divisorias y unificadoras, con el fin de ayudar a la comunidad a superar las divisiones internas, a menudo arraigadas en estereotipos, para trabajar juntos por el beneficio de la comunidad mayor. Mientras tanto, la gobernanza comunitaria, el diálogo comunitario y los módulos de negociación fueron dirigidos a la capacidad gobernadora del CDC. Con la ayuda del CRS, el CSCR también ofreció entrenamientos sobre incidencia, desarrollo comunitario sostenible y responsabilidad social corporativa (CSR). Como complemento, el CSCR llevó a cabo entrenamientos sobre evaluaciones de impacto ambiental y planes de control ambiental para ayudar a la comunidad a documentar los impactos ambientales de los pozos, oleoductos y gasoductos de SPDC.

De acuerdo con un representante del CSCR, su personal visitaba Umuechem por lo menos una vez por semana. El CSCR organizó reuniones habituales con miembros del CDC con el fin de ayudar en la planificación de programas de gobernanza comunitaria, evaluar los impactos de las actividades y brindar asistencia técnica, especialmente durante las actividades de sucesión de los líderes y las elecciones del CDC, y actuó incluso como árbitro electoral independiente.

El CSCR abordó el conflicto entre la comunidad y la empresa en Umuechem, en parte mediando en el diálogo entre el CDC y SPDC y construyendo la capacidad del CDC para tener una voz efectiva en la mesa de debate. El CSCR mantuvo reuniones por separado con los ejecutivos de SPDC, tanto del nivel medio como ejecutivo, para generar acuerdos sobre la necesidad de reunirse con los participantes de la comunidad de Umuechem. El CSCR también mantuvo reuniones separadas con los participantes de Umuechem, a fin de crear estrategias sobre un proceso de diálogo constructivo y la articulación de las necesidades y los intereses de la comunidad. Posteriormente, el CSCR creó espacios seguros (en sitios neutrales aceptables para ambas partes y en las oficinas del CSCR), para que los participantes de la comunidad de Umuechem y los ejecutivos de SPDC analizaran las cuestiones de interés común y negociaran las diferencias surgidas de las actividades de extracción de petróleo en Umuechem.

El CSCR medió las sesiones de diálogo y asistió a SPDC y a los participantes de la comunidad de Umuechem para llegar a acuerdos mutuamente aceptables. Quizá el diálogo más importante haya sido la discusión sobre los GMOU por el grupo Etche. El CSCR trabajó con el grupo Etche de GMOU de SPDC y facilitó la participación de los representantes de la comunidad de Umuechem en el desarrollo, la firma, implementación y evaluación de los acuerdos del GMOU. Los diálogos mediados ofrecieron plataformas para revisar el progreso realizado, los desafíos encontrados y las lecciones aprendidas en la implementación de los proyectos de CSR y en los impactos ambientales de los derrames de petróleo.

Fue muy importante monitorear y documentar los procesos de los proyectos de CSR. Como se mencionó en la visión general del entrenamiento proporcionado, los participantes de la comunidad adquirieron aptitudes para realizar informes y preparar documentación, por ejemplo, con el uso de fotografías y pruebas en video. Asimismo, el CSCR realizó visitas de supervisión mensuales con los representantes de la comunidad de Umuechem. Los hallazgos documentales que se obtuvieron a partir del monitoreo de los derrames de petróleo y de los proyectos de CSR se presentaron durante las sesiones de diálogo mediado entre los participantes de la comunidad de Umuechem y los ejecutivos de SPDC.

En el intento de hacer participar al gobierno, el CSCR también promovió el diálogo entre el CDC de Umuechem y numerosas agencias de los gobiernos federal y del estado de Rivers. El CSCR involucró al gobierno para fomentar la atención a los proyectos de desarrollo social y a los derrames de petróleo. Propició el diálogo entre el CDC y los funcionarios del gobierno del estado de Rivers, el ministerio de Medio Ambiente, la Comisión de Desarrollo del Delta del Níger (NDDC) y la Agencia para la Detección y Respuesta ante Derrames de Petróleo (NOSDRA). Además, el CSCR mantuvo reuniones mensuales con funcionarios del Ministerio

de Medio Ambiente del estado de Rivers y NOSDRA a fin de promover relaciones justas en la contención, compensación, limpieza y restauración de derrames de petróleo en la comunidad de Umuechem.

El CSCR compartió documentos informativos, entre ellos informes y pruebas en forma de fotos y videos, con el ministerio de Medio Ambiente del estado de Rivers y con NOSDRA, sobre el impacto de los derrames de petróleo en los medios de subsistencia tanto acuáticos como agrícolas de la comunidad de Umuechem. Asimismo, trabajó junto a la NDDC para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno federal de Nigeria con respecto a la provisión de infraestructuras sociales como agua y servicios sanitarios, electricidad, caminos, hospitales y escuelas.

### **Estrategia internacional de utilización de la influencia de los accionistas**

Como complemento del enfoque ascendente del CSCR para construir la unidad local y la voz de la comunidad a través de consejos de desarrollo comunitario, el CSCR utilizó la influencia de los accionistas a nivel internacional. El reverendo padre Edward Obi, director del CSCR en el 2011,<sup>19</sup> afirmó que el CSCR adoptó la *estrategia de utilización de la influencia de los accionistas* como una herramienta de incidencia internacional con el fin de atraer la atención de los accionistas internacionales de las empresas de petróleo y gas sobre las prácticas injustas de la región del delta del Níger.

El CSCR entabló y desarrolló una relación con la Comisión Ecuménica para la Responsabilidad Corporativa (ECCR) británica para dialogar con SPDC, y con el Consejo Interconfesional de Responsabilidad Corporativa (ICCR) estadounidense para dialogar con Chevron Nigerian Ltd en otras comunidades fuera de Umuechem. Estas dos organizaciones son grupos de accionistas, específicamente de Shell y Chevron, interesados en la responsabilidad social corporativa. Ambas organizaciones se inspiran en la interpretación religiosa de la equidad y la justicia. Los métodos y enfoques de las campañas de incidencia internacional utilizados por el CSCR incluyeron la producción e intercambio de una serie de informes de evaluación ambiental, investigación especializada y videos documentales, algunos de ellos creados con ayuda del CDC de Umuechem, junto al ECCR y al ICCR.

Como parte del primer proyecto, CSCR produjo videos documentales como herramientas de incidencia que aumentaron el conocimiento general de los desafíos que se presentan en el delta del Níger. Abba Ayemi informó que los documentales se enfocaban en los temas y en las comunidades. Algunos de ellos son: “Cabra en la estación de circulación”, “Derrame de petróleo en Batan”, “Cerca demasiado alta”, “Proyecto de agua vecinal en Gbarain” y “Extracción de petróleo y desafíos del desarrollo comunitario sostenible en Oloibiri”, entre otros.

En “Cabra en la estación de circulación” se documentaron las consecuencias de las relaciones tensas entre la comunidad y la empresa en la estación de circulación de SPDC en Umuechem. En el video se destacaron las posiciones de la comunidad y se documentaron los vacíos

---

<sup>19</sup> En la actualidad, el reverendo padre Edward Obi es director del CSCR y está a cargo del reposicionamiento estratégico de la organización. Fue uno de las fuentes claves de la entrevista.

existentes en los proyectos de CSR de SPDC en Umuechem. El CSCR compartió el documental y realizó una breve presentación en la conferencia de accionistas del ECCR en 2003.

La influencia de los accionistas internacionales a través del ECCR fue un proceso constante en los proyectos del CSCR. Esta disminuyó significativamente cuando el padre Kevin dejó el CSCR en el 2007.

## **EFFECTOS DE LAS INTERVENCIONES**

A través de sus proyectos, el CSCR ayudó a Umuechem en la búsqueda de paz y desarrollo y por consiguiente en la promoción de la equidad. Entre el 2003 y el 2010, con la ayuda del CSCR, las actitudes y conductas en el seno de la comunidad de Umuechem y en SPDC pasaron de la hostilidad al diálogo.

### **Efectos en la violencia intracomunal y la gobernanza comunal**

Los esfuerzos del CSCR tuvieron más impacto y fueron más sostenibles en el seno de la comunidad de Umuechem. Al propiciar la creación de una estructura de gobernanza comunitaria de naturaleza participativa y representativa en Umuechem, el CSCR ayudó a la comunidad a llenar un vacío de liderazgo desestabilizador que perpetuaba la violencia y la injusticia. El CDC de Umuechem se conoce comúnmente como el “consejo gobernante”. Tiene una constitución aprobada que lo legitimó como una estructura oficial responsable de la administración y el desarrollo de la comunidad, mientras que el consejo tradicional de Umuechem, con su reducida capacidad, se convirtió en la estructura protectora y promotora de los valores culturales, las normas y las prácticas de la comunidad. Esta dinámica es un tanto anormal. En la mayor parte de las demás comunidades, los CDC trabajaron en conjunto, ya sea con la bendición de las instituciones gobernantes tradicionales o a veces en medio de roces entre las dos estructuras.

El CDC ha aumentado la participación de un amplio conjunto de grupos de interés comunitario, haciéndolos participar en la toma de decisiones y en la implementación. Si bien ha sido importante incluir a los ancianos, agricultores, pescadores, motociclistas y otros en la gobernanza comunitaria, el CDC es más notorio y efectivo gracias a la inclusión de los grupos marginados, muy especialmente de los jóvenes.

El CDC ha mitigado parcialmente las actividades de las milicias étnicas violentas en la comunidad de Umuechem. Los miembros del CDC han aplicado técnicas de sensibilidad al conflicto aprendidas de los entrenamientos del CSCR para que se tenga más conciencia de los diferentes grupos de milicias étnicas y para reducir los conflictos intergrupales entre las milicias étnicas de la comunidad de Umuechem. Con la representación del CDC, la juventud de Umuechem encontró un medio alternativo para expresar sus quejas.

Al disminuir la violencia, se abrió un espacio para la reintegración de las personas desplazadas de Umuechem. Los entrenamientos del CSCR ayudaron a las tres subcomunidades principales de Umuechem a ver más allá de las percepciones pasadas de injusticia que había dentro de la comunidad –la situación injusta de Umuechem comparada con los recursos que SPDC y el

estado nigeriano obtenían– y unirse por objetivos en común. Antes de que comenzara el primer proyecto del CSCR hubo una crisis de comunicación total entre SPDC y los participantes de la comunidad de Umuechem. A través de un diálogo mediado, el CSCR logró poner en contacto a SPDC con los representantes de las tres secciones autónomas combatientes y hostiles de Umuechem, entre el 2002 y el 2003.

Las diferentes iniciativas de desarrollo de capacidades y sensibilización de la comunidad emprendidas por el CSCR en cuanto a sensibilidad al conflicto comunitario, resolución, transformación y mediación, aparte de la naturaleza inclusiva del CDC, brindaron la capacidad y la perspectiva gracias a las cuales se redujo la violencia intercomunitaria. Todo ello desempeñó un papel en el retorno de casi cien familias desplazadas, en su mayor parte de la subcomunidad Umuogo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que hubo varios contratiempos en la reintegración y rehabilitación, que en su mayor parte se lograron en el 2006. Hasta el 2006, la violencia interna en Umuechem seguía impidiendo la reintegración completa de Umuogo.

En el seno de Umuechem y del CDC, para el CSCR fue un desafío garantizar que ningún grupo o coalición dominara el CDC. La adherencia de los participantes de la comunidad a la constitución fue inestable. Si bien la constitución de la comunidad fomentaba una cultura de representación comunitaria equitativa a través del CDC, carecía de suficientes mecanismos de control y equilibrio y de instrumentos para prevenir la dominación de los diferentes grupos. Las mujeres, aunque tenían representación en el consejo, no tenían voz en la misma medida. El énfasis que ponía el CDC en los proyectos de infraestructura en lugar de ponerlo en proyectos de desarrollo social muestra esa parcialidad.

El consenso interno cada vez mayor sobre temas claves en Umuechem, con el liderazgo del CDC, fortaleció la voz de la comunidad en cuanto a incidencia y negociaciones ante SPDC, ya que el CDC brindó una plataforma de negociación unificada. La estructura de gobernanza de la comunidad de Umuechem ha aumentado la demanda de la comunidad por servicios sociales transparentes, equitativos y de calidad en Umuechem. El CSCR empoderó al CDC de Umuechem con estrategias para el diálogo constructivo a través de sesiones de entrenamiento. Con un éxito relativo, el CDC de Umuechem ha mantenido conversaciones con funcionarios de menor nivel de SPDC sobre derrames de petróleo e implementación de proyectos de CSR, mientras que el CSCR ha realizado incidencia en los niveles más altos.

### **Efectos en la comunidad y las relaciones con SPDC**

El diálogo entre Umuechem y SPDC ha producido una disminución tangible del conflicto entre comunidad y empresa. Cuando un grupo de manifestantes mujeres de Umuechem cerró su estación de circulación en julio del 2003, SPDC acudió al CSCR. Sin la intervención del gobierno de Nigeria, el CSCR mantuvo una serie de reuniones, por separado y conjuntas, tanto con la comunidad de Umuechem como con los participantes de SPDC. Abba Ayemi indicó que el representante nacional de CRS/Nigeria, Nick Ford, asistió a una de una serie de reuniones de diálogo entre el CSCR y los representantes de la comunidad de Umuechem. En las reuniones se expresaron las necesidades e intereses de la comunidad y se estableció la agenda de futuras

reuniones con SPDC. La presencia de Nick agregó credibilidad a la confianza de la comunidad en el CSCR.

La estrategia de diálogo mediado logró la reapertura de la estación de circulación sin derramamiento de sangre y sin daños a los bienes de SPDC. Asimismo, la intervención generó acuerdos que incluyeron la extensión de los proyectos de agua y electrificación a la comunidad de Umuechem y la renovación del ayuntamiento de la comunidad de Umuechem. Antes de estas negociaciones, SPDC solo proveía agua y electricidad a sus estaciones de circulación. SPDC finalizó exitosamente los proyectos en el 2005. El CSCR también facilitó un esfuerzo de colaboración que aumentó la contribución de los participantes de la comunidad de Umuechem en el diseño, otorgamiento del contrato, implementación y control y evaluación de estos proyectos. Este proceso controló la adherencia del contratista a las normas, los plazos y la calidad.

El diálogo mediado entre el CDC de Umuechem y SPDC fue una estrategia que el CSCR utilizó continuamente a lo largo de sus proyectos, ya que los compromisos de SPDC con los proyectos de desarrollo de CSR evolucionaron con el tiempo. La estrategia de desarrollo de SPDC comenzó como “asistencia comunitaria”, en la que SPDC dictaba los objetivos y la implementación de los proyectos. A continuación, SPDC utilizó una estrategia de “desarrollo comunitario”, por la cual pidió aportaciones limitadas de Umuechem. Con una participación cada vez mayor del CDC de Umuechem y mediación en los niveles superiores por parte del CSCR, SPDC accedió a pasar a una nueva estrategia denominada “desarrollo comunitario sostenible”, que se enfocó más en las necesidades señaladas por la comunidad, convirtiendo a los miembros de la comunidad en iniciadores de los proyectos. Fue en esta época que SPDC introdujo el primer memorando de entendimiento con una comunidad, que estableció el compromiso de SPDC de implementar una serie de proyectos de desarrollo específicos. El CDC de Umuechem expresó las necesidades socioeconómicas de la comunidad, informando los proyectos de SPDC en esta etapa, mientras que anteriormente, Umuechem no contaba con ningún organismo representativo con el cual SPDC pudiera vincularse.

En el 2007, SPDC pasó a la estructura de memorando de entendimiento general, mediante el cual encaró el desarrollo de CSR a mayor escala, negociando con grupos de 8 a 10 comunidades, en los que cada una tenía representación, en lugar de negociar con comunidades individuales. Esta transición ha debilitado un tanto la voz de la comunidad de Umuechem, ya que constituye una sola voz en su grupo. A pesar de este debilitamiento, el CDC de Umuechem continúa activo como portavoz de las necesidades socioeconómicas de la comunidad ante SPDC. El CSCR y el CDC conjuntamente supervisaron y certificaron la implementación de estos acuerdos.

El compromiso del CDC con SPDC, además del correspondiente diálogo del CSCR con SPDC en niveles superiores, mejoró la capacidad de Umuechem de solicitar y recibir asistencia de desarrollo con apoyo de CSR. El proyecto de agua de la comunidad de Umuechem redujo la carga de mujeres y jóvenes, que debían caminar largas distancias para traer agua de arroyos contaminados. También se limitó la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua en Umuechem, según informó un funcionario del ministerio de salud del estado de Rivers. El

proyecto de electrificación de la comunidad de Umuechem mejoró el acceso de la comunidad a la información de desarrollo a través de medios de comunicación locales y extranjeros. Ambos proyectos fueron proporcionados por SPDC; el CSCR brindó apoyo a la comunidad para supervisar la implementación de estos proyectos. El CDC de Umuechem también pudo solicitar más proyectos de infraestructura, incluida la construcción de caminos y escuelas.

SPDC también brindó entrenamiento para la adquisición de aptitudes para los representantes de las tres subcomunidades, que incluyó a mujeres y jóvenes. Promovió interacciones de colaboración y relaciones de socio entre los grupos comunitarios hostiles y condujo al establecimiento de asociaciones comerciales cooperativas que han aumentado el acceso a la financiación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) a través del microcrédito. Las sociedades cooperativas también se aseguraron fondos adicionales de otros asociados para el desarrollo y de agencias del gobierno relevantes.

Con respecto a la dinámica del conflicto entre comunidad y empresa, el CSCR nunca pudo resolver completamente la dinámica asimétrica de poder que existe entre SPDC y Umuechem. En consecuencia, el CSCR y el CDC fueron incapaces de hacer cumplir en su totalidad la implementación del GMOU.

Umuechem aún carece de mucha infraestructura y servicios sociales básicos. Un entrevistado de la comunidad lamentó que “solo existe una escuela pública o primaria en Umuechem, y ninguna escuela secundaria o posprimaria”. La escuela carece de instalaciones para la enseñanza. Solo cuenta con 15 maestros y 6 aulas. Ninguna de las aulas tiene mesas de lectura y sillas, y los estudiantes se sientan en el suelo para aprender. No cuentan con material didáctico como libros y materiales de escritura para ayudar al aprendizaje.

Otro encuestado de la comunidad expresó su pena porque “una comunidad con alrededor de cincuenta pozos petrolíferos y dos estaciones de circulación pertenecientes a SPDC no tenga un centro de salud”. El único hospital rural que OMPADEC fundó en Umuechem en 1993 aún no había sido completado en el 2010. El centro de salud más cercano a Umuechem está en la comunidad de Okumoku, a 8 kilómetros de distancia. La falta de acceso a la atención sanitaria aparentemente aumenta la mortalidad de madres y bebés, así como la vulnerabilidad a las enfermedades evitables en Umuechem.

Entre el 2006 y el 2009, el CSCR ayudó al CDC de Umuechem a realizar evaluaciones de los derrames de petróleo y dio acceso a las agencias gubernamentales más destacadas y a los órganos responsables de SPDC para la contención, compensación, limpieza y restauración. Gracias a la mediación del CSCR, el CDC pudo asociarse con los ministerios de Medio Ambiente y Recursos Hidráulicos del estado de Rivers con respecto al agua y al saneamiento. Comprometió a la Comisión de Desarrollo del Delta del Níger (NDDC) a proveer servicios sociales y también continúa el diálogo sobre la finalización del hospital rural que OMPADEC comenzó en 1993. El CDC de Umuechem colabora asimismo con la Agencia Nacional para la Detección y Respuesta ante Derrames de Petróleo (NOSDRA) en lo que se refiere a contención de derrames de petróleo, compensación, limpieza y restauración.

## Efectos en la comunidad y las relaciones con el gobierno

Con todo, el CSCR fracasó en gran parte en mediar exitosamente en el diálogo entre la comunidad de Umuechem y los diferentes niveles del gobierno. Aunque el CDC logró reducir los actos perpetrados por militantes en contra de SPDC, tuvo poco impacto en impedir la lucha de las milicias con las fuerzas de seguridad del gobierno. El CSCR nunca pudo comprometer lo suficiente a los participantes más adecuados del gobierno para cambiar in situ la situación en Umuechem. Al mismo tiempo, los esfuerzos de participación a menudo fueron ignorados o rechazados por estructuras gubernamentales poco receptivas o irresponsables. Las estructuras de gobierno no se mostraron dispuestas a fomentar una plataforma para el compromiso comunitario, por no hablar de sus déficits de capacidad y problemas de corrupción.

Entre el 2003 y el 2007, la estrategia de utilización de la influencia de los accionistas internacionales empleada por el CSCR les permitió comprometer a SPDC, pero al mismo tiempo fue difícil reunirse con otras compañías petroleras con cuyos accionistas no tuvieran relación. A través de su asociación con el ECCR, el CSCR tuvo la oportunidad de monitorear a SPDC e informar sobre su cumplimiento de las normas internacionales de protección ambiental y las mejores prácticas de responsabilidad social corporativa.

Con documentación creíble y una plataforma para denunciar las conductas que no cumplieran con las políticas internacionales de Shell, el CSCR fue capaz de influir en las decisiones de los niveles gerenciales hasta el punto en que, en un caso en el que un empleado de SPDC proporcionó información falsa sobre un derrame de petróleo, éste fue despedido.

La influencia de los accionistas permitió al personal del CSCR tener acceso a la gerencia de SPDC y llamarles la atención sobre las quejas que estuvieran avaladas por pruebas. La clave fundamental para utilizar adecuadamente la influencia accionista es garantizar que los informes y la participación sean de naturaleza técnica y objetiva, a fin de conservar un compromiso constructivo. El CSCR tuvo un científico ambiental entre su personal, que recibía entrenamiento regular sobre normas internacionales. El CSCR utilizó la incidencia de los accionistas para transmitir a SPDC recomendaciones específicas sobre cómo mejorar la equidad compensando a las víctimas de derrames de petróleo y sobre la calidad y el proceso de contención, limpieza y restauración, presentando pruebas indisputables de que esos principios básicos no se habían empleado en la práctica empresarial habitual a pesar de la retórica empresarial.

El uso de la influencia accionista como herramienta de incidencia internacional contribuyó a las concesiones de SPDC frente a las demandas de la comunidad de Umuechem: de equidad y justicia, y de no participación de las fuerzas de seguridad para resolver los conflictos entre la empresa y la comunidad. Sin embargo, las conexiones con el ECCR no sobrevivieron completamente intactas a la transición de liderazgo del CSCR; así, se redujo la capacidad del CSCR para resolver la dinámica asimétrica de poder durante los últimos tres años de intervención, si bien el ECCR continuó participando en la región.

## **Cambio en los efectos entre el proyecto inicial y el segundo proyecto**

Entre el 2003 y el 2007, el CSCR fue testigo de los logros destacados de sus proyectos en Umuechem, llegando muy lejos en la realización de los resultados intermedios que había establecido en su propuesta de proyecto en el 2003. El CDC de Umuechem no solo comenzó a funcionar, sino también entabló diálogo con SPDC, y con el gobierno en menor medida, para exigir que se satisficieran las necesidades de su comunidad. Además, el CSCR pudo colaborar efectivamente con el ECCR con el fin de aplicar presión sobre SPDC para afianzar su compromiso con los principios y las prácticas de CSR. Desafortunadamente, los proyectos de CSCR en Umuechem tuvieron un éxito más limitado después del 2007. Aunque continuó mediando en el diálogo entre el CDC y SPDC y el gobierno, el CSCR fracasó en gran medida en consolidar y construir sobre la base de los triunfos de su primer proyecto. El diálogo basado en resultados entre los participantes no prosperó, ni tampoco prosperó la capacidad del CSCR para promover el compromiso de SPDC y su cumplimiento de los programas de desarrollo comunitario inspirados en CSR. Después del 2007, las intervenciones del CSCR en Umuechem fueron neutralizadas gradualmente.

## **FACTORES RESPONSABLES DE LOS EFECTOS**

La transición de 1999 hacia el gobierno civil creó el contexto social y político y las circunstancias que contribuyeron a los cambios claves en Umuechem y otras comunidades de la región del delta del Níger. A diferencia de la cultura represiva del gobierno militar, la transición al gobierno civil creó un espacio democrático para resolver la desigualdad, la injusticia y las privaciones. Incentivó el ejercicio de los derechos humanos y la demanda de equidad y juego limpio por parte de las personas y los grupos que habían sufrido años de represión militar.

El CSCR pudo aprovechar este nuevo espacio democrático, y al principio la implementación de su proyecto en Umuechem tuvo éxito. Ese éxito se debió en gran parte a los altos niveles de confianza que el padre Kevin O'Hara había construido durante años de trabajo con la comunidad antes de fundar el CSCR y que pudo transferir al Centro. El diseño y la conformación del personal iniciales del CSCR ayudaron a fortalecer esa confianza. La comunidad y SPDC consideraron imparciales a los miembros del personal, en parte debido a que la mayoría no provenía de las comunidades afectadas por la extracción de petróleo y gas, y por lo tanto no eran posibles competidores por los limitados recursos.

Con el espacio democrático y el apoyo imparcial percibido del CSCR, los participantes de la comunidad de Umuechem abrazaron de buen grado la creación y consolidación del CDC a partir del 2003. Hubo aprobación considerable y posteriormente apropiación local del proceso. La democracia brindó al pueblo de Umuechem la posibilidad de explorar el liderazgo comunitario y la representación a través del CDC. Las elecciones para el CDC de Umuechem fueron competitivas e incluyeron campañas electorales en las tres unidades semiautónomas de Umuechem. Esta aprobación fomentó la sostenibilidad y permitió al CDC de Umuechem continuar sin el apoyo del CSCR.

El compromiso activo del CSCR con el ECCR ayudó a nivelar la dinámica asimétrica de poder que existía entre SPDC y la comunidad de Umuechem y permitió al CDC de Umuechem tener acceso a los ejecutivos de SPDC.

El entrenamiento y los programas de construcción de las capacidades del CSCR, con énfasis en la mitigación de conflictos y en los mecanismos de diálogo, fueron cruciales para el éxito del proyecto. Los militantes consideraron al CDC como un medio confiable para expresar sus quejas, pues veían que el CDC entablaba diálogo con SPDC. La reducción de la violencia asociada con la creación del CDC y su capacidad creciente contribuyeron a reintegrar a las personas desplazadas internamente de Umuechem. Los entrenamientos del CSCR, especialmente los módulos de sensibilidad al conflicto, enfatizaron la importancia de un espacio seguro. Durante el proceso de reintegración se utilizaron lugares que fueran mutuamente aceptables para las partes en conflicto en Umuechem. La elección del lugar para el entrenamiento lo hacía CSCR en colaboración con representantes de las tres unidades semiautónomas y el CDC. Tanto el CSCR como CRS Nigeria estuvieron de acuerdo en traer recursos y facilitadores de entrenamiento de fuera de la región del delta del Níger para garantizar la neutralidad y la credibilidad del proceso de reconciliación y reintegración. Se realizaron reuniones de planificación con facilitadores de entrenamiento para armonizar los módulos de entrenamiento y comprender las complejidades de la comunidad.

El apoyo técnico y financiero de los donantes contribuyó a construir la capacidad del CSCR, para poder llevar a cabo sus proyectos. Trocaire, Cordaid y Misereor brindaron apoyo financiero para el CSCR. Además, CRS brindó asistencia técnica considerable al CSCR. CRS ayudó al desarrollo de las propuestas y al proyecto de diseño por medio de análisis de problemas, análisis de capacidades, de participantes y de vacíos y por medio de control y evaluación. El diseño, la implementación, el control y la evaluación de los proyectos de CSCR tuvieron aportaciones sólidas del gerente del programa de industrias extractivas de CRS Nigeria. Durante los proyectos, CRS realizó visitas trimestrales de control y construyó capacidades de documentación y confección de informes. Asimismo, CRS participó en evaluaciones intermedias, reuniones de revisión de proyectos y evaluaciones finales.

CRS ayudó a elevar la confianza técnica en el CSCR, en la comunidad de Umuechem y ante otros donantes. El perfil internacional de CRS convenció a la comunidad de Umuechem de que el CSCR contaba con un respaldo externo significativo, mientras que su sólido historial de trabajo de desarrollo persuadió a los donantes internacionales de que los proyectos se llevarían adelante con énfasis en la administración responsable. Además, el equipo técnico (vehículos, computadoras, cámaras), el apoyo de recursos humanos y la asistencia presupuestaria fueron proporcionados por CRS.

Además de la estrategia de utilización de la influencia de los accionistas que inicialmente brindó al CSCR acceso al ECCR y al ICCR, hubo otros grupos activistas locales, entre ellos el Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni (MOSOP) y la Acción de Derechos Ambientales (ERA), que contribuyeron a la sensibilización global y a la creación de conciencia. Estos esfuerzos incrementaron los compromisos internacionales, la compasión y la preocupación mundial por la equidad y la justicia, que brindaron una plataforma sólida para

la intervención exitosa en la comunidad de Umuechem. Shell soportaba una presión internacional cada vez mayor por mejorar su imagen; por ello, era más receptiva a nivel global ante sugerencias y recomendaciones para realizar mejoras.

El lanzamiento de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) en el 2002 y su adaptación a la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva Nigeriana (NEITI) en el 2004 también brindó una ventana de oportunidad para la mayor demanda de más transparencia en la gestión de los ingresos provenientes del petróleo. La promulgación de la ley de NEITI reforzó la intervención con los ministerios del estado de Rivers, NDDC y NOSDRA y aumentó la demanda de transparencia y rendición de cuentas por la riqueza obtenida del petróleo y del gas. También ha llevado al surgimiento de otras organizaciones de la sociedad civil que se manifestaron a favor del suministro de servicios sociales. Estos acontecimientos aumentaron la conciencia local sobre la participación de las industrias extractivas y al mismo tiempo promovieron la comprensión local de los beneficios del diálogo y el compromiso.

La reconciliación y reintegración de las personas desplazadas internamente (IDP) se complementaron con otros esfuerzos del gobierno y programas de ayuda de ONG internacionales y socios para el desarrollo. El gobierno del estado de Rivers organizó una reunión con los dignatarios de la comunidad de Umuechem en colaboración con el LGA de Etche. Las actividades de consolidación de la paz y transformación de conflictos en Umuechem fueron apoyadas por diversos donantes, entre ellos la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID); el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID); la Unión Europea (UE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).

La adquisición de aptitudes y los programas de empoderamiento propiciados por el CSCR en la comunidad de Umuechem se complementaron también con otras iniciativas de reducción de la pobreza emprendidas por los socios para el desarrollo, entre ellas los programas de microproyectos denominados proyectos MPP3, MPP6 y MPP9.

Algunos donantes financiaron otras iniciativas masivas de empoderamiento para mujeres, jóvenes y grupos profesionales en Umuechem y otras comunidades de la región del delta del Níger. Se instituyeron fondos de préstamos renovables para diferentes asociaciones cooperativas y se proporcionó acceso a los mercados nacional y extranjero.

La provisión de infraestructura social por parte del gobierno, entre ellas agua y electrificación, también fue producto del esfuerzo renovado del gobierno por corregir la historia de marginación y falta de desarrollo de infraestructura en el delta del Níger. Si bien SPDC proporcionó agua y electrificación en Umuechem, el gobierno construyó caminos y estableció instalaciones de telecomunicaciones. Todo ello también fue producto de una mayor distribución presupuestaria a través de la NDDC, y del principio de derivación del 13% que incrementó los ingresos provenientes del petróleo para los estados y los consejos de gobierno local de la región del delta del Níger, especialmente el estado de Rivers.

El CSCR no fue la única fuerza que actuó para mejorar la equidad en Umuechem en la última década, ni tampoco los proyectos del CSCR fueron perfectos. Sin embargo, sus

proyectos sirvieron para construir la capacidad de la comunidad de Umuechem, los cuales le han permitido presentar su caso en debates sobre los medios para resolver la injusticia que ha experimentado. A pesar de los contratiempos y las limitaciones, el CDC se ha convertido en una voz para Umuechem, que le permite aprovechar otras oportunidades que se le brindan para mejorar su estado.

Sin embargo, el trabajo del CSCR se vio restringido por factores limitantes. Existen desafíos muy serios de seguridad en la región del delta del Níger, exacerbados por los incesantes casos criminales de secuestro y toma de rehenes, que aumentaron desde el 2007 e hicieron necesario que las ONG y los donantes, incluida CRS, introdujeran una restricción de viaje. Esta violencia limitó la calidad de la asistencia técnica proporcionada y privó al CSCR de la oportunidad de aprender las mejores prácticas. Eso, a su vez, tuvo un impacto negativo sobre la calidad de la implementación, el control y la evaluación de los programas.

También hubo dificultades cuando se intentó mediar en el diálogo entre Umuechem y el gobierno. Por ejemplo, el estado de Rivers y la Autoridad de Gobierno Local de Etche intentaron politizar las iniciativas de reintegración comunitaria en Umuechem. Los criterios que los gobiernos utilizaron para seleccionar a los miembros del comité de reconciliación comunitaria de Umuechem se basaron en la filiación política y en la simpatía por el partido gobernante. El Centro reparó este hecho apoyando al CDC de Umuechem en la organización de sesiones de diálogo comunitario inclusivas y con una base amplia sobre la reintegración y rehabilitación de hogares desplazados. Si el CSCR y CRS hubieran tenido una relación más activa con el gobierno, esa politización quizás no habría ocurrido.

El CSCR también debió enfrentar sus propios problemas de capacidad. En el 2007, al mismo tiempo que el CSCR intentaba ampliar su trabajo de 10 a 52 comunidades anfitrionas, el CSCR experimentó un cambio de liderazgo y administración. El padre Kevin O'Hara entregó las riendas de la organización a una junta compuesta por miembros del delta del Níger, con la intención de promover que se hicieran cargo miembros locales. El miedo de la junta a la discriminación étnica hizo que muchos miembros del CSCR renunciaran, ya que pertenecían en su mayor parte a otras regiones del país. Estas renuncias ocasionaron una reducción significativa de la capacidad institucional. La organización también perdió su aire de imparcialidad, ya que se consideraba que muchos de los miembros de la junta se veían a sí mismos como víctimas del conflicto en el delta del Níger. Esa pérdida de imparcialidad socavó gravemente la base de confianza que el padre Kevin O'Hara había construido con la comunidad de Umuechem y con SPDC. Más aún, con su partida y la pérdida del personal directivo, las conexiones con el ECCR se debilitaron, reduciendo la capacidad del CSCR de abordar la dinámica asimétrica de poder desde las esferas superiores a las inferiores.

## **LECCIONES APRENDIDAS**

Para trabajar con más eficacia en mejorar la equidad de las comunidades marginadas donde están presentes las industrias extractivas, CRS debe aprender de sus errores pasados y reproducir sus triunfos. El trabajo de CRS con el CSCR de Umuechem ofrece una gran cantidad

de lecciones aprendidas, tanto de las deficiencias como de los triunfos de los proyectos. Estas lecciones giran alrededor de estos importantes temas: el efecto integrador, la sostenibilidad, la influencia y las relaciones de socio.

## **Lecciones de las deficiencias del proyecto**

### ***Inclusión***

- Es posible que los grupos históricamente marginados necesiten apoyo adicional para poder participar equitativamente y en condiciones de igualdad en los foros representativos (como por ejemplo los CDC). Las mujeres en especial quizá necesiten apoyo puntual para abordar sus necesidades y circunstancias únicas.
- La participación de las mujeres (y otros grupos a menudo marginados) debe ser fundamental, y no solo por su número. Exigir que determinado porcentaje de los representantes elegidos para el CDC esté formado por mujeres es solo parte del asunto. No solo las mujeres podrían necesitar apoyo puntual; también el funcionamiento del CDC y la representación de los participantes de las comunidades podrían haberse beneficiado del trabajo de otros miembros sobre la inclusión y apoyo a la participación de las mujeres (y de todos los demás participantes). Debería controlarse la dinámica de grupo y deberían resolverse las desigualdades según sea necesario.
- En el caso de que los participantes con más poder quizá no deseen participar, pero que sean necesarios para alcanzar los objetivos de los proyectos, podría ser indispensable identificar incentivos, puntos de influencia, aliados e intereses compartidos que ayuden a aumentar su interés en la colaboración. Durante el primer proyecto, el CSCR se alió efectivamente con el ECCR del Reino Unido, con el objetivo de ayudar a estimular el compromiso de las empresas petroleras con las comunidades. Asimismo, el CSCR ayudó a SPDC a identificar y capitalizar algunos de los beneficios de trabajar en mayor colaboración con las comunidades. Probablemente las estrategias sean diferentes para las empresas, el gobierno y otros participantes.
- Puede comprometerse a los participantes de manera más efectiva en las actividades de los proyectos, si se involucran en el diseño del proyecto. Todos los participantes necesarios para el éxito de un proyecto deberían por lo menos ser consultados, o participar más activamente, en su diseño. Los ejecutivos de la empresa petrolera y los funcionarios del gobierno local no fueron consultados ni participaron de ningún modo en la planificación de estos proyectos, que estaban diseñados para facilitar el diálogo y la colaboración entre ellos y los miembros de las comunidades. Tampoco se consultó a SPDC ni a los diferentes niveles del gobierno nigeriano durante el proceso de propuesta, a fin de involucrar activamente a SPDC y al gobierno en el diseño del proyecto. Esta falta de inclusión tuvo un impacto negativo en el proyecto en cuanto a que al CSCR y al CDC de Umuechem a menudo les fue difícil acceder a SPDC y, más difícil aún, a las instituciones del gobierno. Un nivel más sostenido de compromiso durante la fase de diseño de la propuesta podría haber facilitado potencialmente mayores niveles de compromiso general.
- Un mayor acercamiento al gobierno en particular podría haber ayudado al CSCR y a CRS a superar algunos de los desafíos que enfrentaron al intentar mediar el diálogo entre

Umuechem y el gobierno. Por ejemplo, el estado de Rivers y la Autoridad de Gobierno Local de Etche intentaron politizar las iniciativas de reintegración comunitaria en Umuechem. El criterio utilizado por los gobiernos para elegir a los miembros del comité de reconciliación de la comunidad de Umuechem se basó en la filiación política y en la simpatía por el partido gobernante. El Centro reparó este hecho apoyando al CDC de Umuechem en la organización de sesiones de diálogo comunitario, inclusivas y con una base amplia, sobre la reintegración y rehabilitación de hogares desplazados. Si el CSCR y CRS hubieran tenido una relación más activa con el gobierno, es posible que esa politización no habría ocurrido.

### **Sostenibilidad**

- Es preciso preservar activamente las relaciones con los actores influyentes fuera del país. La presión que los grupos de accionistas internacionales ejercieron sobre las empresas petroleras jugó un papel decisivo para iniciar la apertura al diálogo de la empresa petrolera con las comunidades. Podría haber sido beneficioso para las comunidades del delta del Níger que el CSCR y CRS hubieran continuado colaborando activamente con los grupos de accionistas que pudieran ejercer alguna influencia sobre las empresas. Es fundamental garantizar que esas relaciones se institucionalicen en lugar de quedar personales.
- La sostenibilidad también podría haberse mejorado con una mayor participación de la comunidad de Umuechem con los grupos de accionistas. En lugar de seguir siendo un interlocutor, el CSCR gradualmente podría haber hecho enlaces directos entre la comunidad y el ECCR mientras continuaba brindando apoyo técnico. Eso podría haber ayudado a mejorar la información y la frecuencia de la información recibida por el ECCR, así como a establecer un mecanismo sostenible de comunicación.
- Con la renovación del liderazgo, el CSCR dejó de mantener la imparcialidad, y en muchos casos perdió la capacidad para llevar a cabo sus proyectos. En la primera etapa hubo una dependencia excesiva de ciertas personas, así como falta de solidez institucional. Personas como el padre Kevin O'Hara construyeron las relaciones personales y la confianza que permitieron al CSCR trabajar efectivamente en Umuechem. Desafortunadamente, la confianza y la imparcialidad nunca se institucionalizaron.
- CRS debió haber tenido una mayor participación en la evaluación y creación de mecanismos en el seno del CSCR que garantizaran la solidez de la estructura institucional. En el futuro, es necesario manejar de manera estratégica y cuidadosa las transiciones orgánicas en el seno de las organizaciones asociadas, a fin de preservar la memoria institucional.

### **Sociedad**

- El CSCR tuvo un compromiso limitado con otras organizaciones de la sociedad civil, y esa falta de compromiso dio como resultado falta de apoyo. Si el CSCR hubiese ampliado sus conexiones con otras organizaciones de la sociedad civil, podría haber aumentado potencialmente su capacidad a través de las sociedades. Deben intercambiarse ideas y aprender de otros grupos con credibilidad. El CSCR debió haber realizado un inventario de organizaciones no gubernamentales y religiosas confiables que pudiesen haber aumentado sus capacidades. A veces puede ser contraproducente para las organizaciones

asociadas continuar operando sin construir redes y alianzas con grupos confiables de la sociedad civil. La colaboración de otras organizaciones de la sociedad civil o religiosas podría haber sido positiva para el CSCR en la etapa de transición en el liderazgo, o el hecho de trabajar con una mayor cantidad de comunidades anfitrionas podría haber ayudado a su expansión. Las ambiciones del CSCR resultaron ser mayores que su capacidad.

- Aunque es importante reproducir los programas exitosos, debe procurarse garantizar que el personal del proyecto y las estrategias puedan manejar con éxito un aumento muy grande del caudal de trabajo. En el primer proyecto, el apoyo del CSCR fue eficaz en la creación o el fortalecimiento de los CDC en diez comunidades, pero en el segundo proyecto su capacidad de eficacia se vio comprometida cuando intentó alcanzar el mismo objetivo con 52 comunidades. La capacidad del personal del CSCR se vio desbordada y se prestó poca atención a la comunidad de Umuechem. Esta expansión impidió la consolidación del impacto y evitó que se alcanzaran en su totalidad los objetivos del proyecto, los resultados intermedios y el rendimiento. El Centro desperdió los esfuerzos por implementar las estrategias del proyecto, y eso constituyó un desafío a la hora de promover la relación correcta<sup>20</sup> en la comunidad de Umuechem.

### **Lecciones de las deficiencias contextuales**

Algunos desafíos estaban por mucho fuera del control del CSCR o de CRS. Aun así, son relevantes para las lecciones aprendidas, ya que destacan algunos escenarios que los proyectos a menudo deben tener en cuenta en las sociedades marginadas en su relación con las industrias extractivas. A veces, el Centro debió enfrentar dificultades para mantener reuniones regulares con los ejecutivos de SPDC y para garantizar que se alcanzaran acuerdos durante el diálogo mediado con los participantes de la comunidad de Umuechem.

### **Lecciones de los éxitos**

Asimismo, el CSCR y CRS tuvieron sus éxitos en la implementación. El compromiso estratégico del CSCR con la comunidad, la empresa y los niveles del gobierno para tratar los conflictos violentos en la comunidad de Umuechem a través del diálogo mediado logró reducir la violencia y aumentar la interacción.

Si bien numerosos grupos de la sociedad civil a favor del delta del Níger se manifiestan en las calles y se enfrentan a las fuerzas de seguridad, el CSCR progresó en el logro de conversaciones constructivas entre la empresa y los participantes de la comunidad. Aprovechó la buena voluntad de las empresas petroleras y la seguridad y confianza de la comunidad para promover la equidad e incentivar la participación y el acceso de los grupos marginados y vulnerables.

El mayor éxito del CSCR y de CRS para promover la equidad en Umuechem adquirió la forma del CDC de Umuechem. El diseño del programa del CSCR también impulsó en gran parte la participación, cosa que ayudó a promover que se hicieran cargo miembros locales. Esto, a su vez, contribuyó a su sostenibilidad. El CDC tuvo aceptación local, lo que permitió a Umuechem dar forma a una voz unificada. El CDC de Umuechem continúa operando, incluso después de

---

<sup>20</sup> 'Relaciones correctas' es uno de los términos que utiliza CRS para referirse a las relaciones justas y participativas.

que el CSCR comenzó a perder el foco en la comunidad. Los esfuerzos del CSCR y del CDC por mantener el compromiso activo de los jóvenes fueron fundamentales para este éxito. Gracias a su continua participación, el diálogo se consideró como una alternativa legítima a la violencia. Es posible que CRS y el CSCR hubieran podido mejorar aún más el CDC, abordar los desafíos constantes que representaba la participación de las mujeres y mejorar la colaboración con el gobierno local y estatal. Sin embargo, en última instancia, sus esfuerzos tuvieron un impacto duradero en la creación de un mecanismo de resolución de problemas para la comunidad. Es de esperar que, en el futuro, otras personas puedan construir sobre la base de las experiencias que aquí analizamos para ayudar a profundizar la equidad en las comunidades con conflictos vinculados a las industrias extractivas.

## **LISTA DE ENTREVISTADOS**

Categoría 1: CSCR, dos encuestados

Categoría 2: Comunidad de Umuechem, 24 encuestados

Categoría 3: SPCD, cuatro encuestados

- un miembro del personal permanente de la estación de circulación de Umuechem
- dos miembros del personal de nivel intermedio en la oficina de Port Harcourt
- un miembro del personal superior en el departamento de relaciones con la comunidad

Categoría 4: Gobierno, 12 encuestados

- tres miembros del personal permanente del LGA de Etche
- un representante seleccionado del LGA de Etche
- cuatro miembros del personal permanente de los ministerios del estado de Rivers
- dos miembros del personal permanente de la NDCC
- dos miembros del personal permanente de NOSDRA

## **SOBRE LOS AUTORES**

Joseph Shopade es consultor para el desarrollo y socio principal de Frontier International Consulting, Abuja, Nigeria. Fue gerente del programa de industrias extractivas de CRS Nigeria entre el 2005 y el 2009. Trabajó como coordinador nacional de programas sobre manejo de conflictos y consolidación de la paz en el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (Idasa/Nigeria) desde el 2002 hasta el 2004. Joseph sirvió como especialista en conflictos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Nigeria) desde 1999 hasta el 2001. Fue conferencista en una universidad de Nigeria entre 1992 y 1999 y ha actuado como consultor de una serie de socios para el desarrollo, entre ellos UNICEF, UE, HBF, ActionAid, USAID/CEDPA y USAID/JHU PCS.

Christopher O'Connor es un Fellow de desarrollo internacional en Catholic Relief Services/Nigeria. En 2010 obtuvo su MA en Resolución de conflictos en la Universidad de Georgetown, USA.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Catholic Secretariat of Nigeria, Nigeria: The Travesty of Oil and Gas Wealth. A Statement of the cBcN (Abuja, Nigeria: catholic Secretariat of Nigeria, 2006).
- CDA, The Do-No-Harm Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict: A Handbook (CDA Collaborating Learning Project, 2004).
- Culbertson, Hal, Lederach, John Paul y Neufeldt, Reina, Reflective Peacebuilding: A Planning, Monitoring and Learning Toolkit. (The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, university of Notre Dame, Catholic Relief Services y United States Institute for Peace, 2007).
- David Steele, "An Introductory Overview of Faith-Based Peacebuilding" in Pursuing Just Peace: An Overview and Case Studies for Faith-Based Peacebuilders, ed. by Mark M. Roger, Tom Bamat and Julie Ideh (Catholic Relief Services, Baltimore, 2008).
- From VeneKlasen with Miller, A New Weave of Power, People & Politics. (Oklahoma: World Neighbors, 2002).
- Hon. Justice Inko-Tariah O., Chief Ahaikwo J.A., Alamina B.A., Chief Godwin Amadi, 1990. Commission of Inquiry into the Causes and Circumstances of the Disturbances that Occurred at Umuechem in the Etche Local Government Area of Rivers State in the Federal Republic of Nigeria.
- Ian Gary y Terry Lynn Karl, Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor, (Catholic Relief Services, junio del 2003).
- National Bureau of Statistics, Social Statistics in Nigeria, (Abuja, Nigeria: National Bureau of Statistics, 2009).
- National Population commission, 2006 Population and Housing Census of the Federal Republic of Nigeria, (Abuja, Nigeria: National Population commission, 2009).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs: Population Division, Population Estimates and Projection Section: World Population Prospects: The 2010 Revision: Nigeria (<http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>).
- United Nations Development Program, Human Development Report, 2001, (UNDP, 2002).
- United Nations Development Program, Niger Delta Human Development Report, 2006, (UNDP, 2006).
- United Nations Development Program, Human Development Report Nigeria, 2008-2009, (UNDP, 2010).
- World Bank, Defining an Environmental Development Strategy for the Niger Delta, (World Bank, 1995).







Catholic Relief Services (CRS)  
228 W. Lexington Street  
Baltimore, MD 21201, USA  
Tel: (410) 625-2220

---

[www.crsprogramquality.org](http://www.crsprogramquality.org)

