



# Los proyectos en los sectores del petróleo, el gas y la minería pueden contribuir al desarrollo

*Kathryn McPhail*

Los proyectos de explotación de petróleo, gas y minerales pueden beneficiar a los países en desarrollo en los que se llevan a cabo, pero los costos ambientales y sociales son a menudo mayores que los beneficios. La colaboración entre las empresas, el gobierno y la comunidad es esencial para que estos proyectos tengan un efecto duradero sobre el desarrollo.

**M**UCHOS países en desarrollo, ricos en recursos naturales, han alentado la inversión privada en los sectores del petróleo, el gas y la minería. Si bien los proyectos de extracción pueden tener un grave impacto ambiental y pueden ser socialmente perturbadores, especialmente si requieren desplazamientos de la población, pueden representar una importante contribución al desarrollo económico del país si se reducen al mínimo sus consecuencias negativas mediante una cuidadosa planificación. Dado que generan considerables ingresos, crean puestos de trabajo y oportunidades comerciales, y a menudo conllevan la construcción de nuevas carreteras y vías de acceso a las fuentes de agua y energía para las zonas rurales remotas donde generalmente se sitúan, estos proyectos pueden estimular el crecimiento económico, reducir la pobreza y elevar el nivel de vida. Además, el país se beneficia de las mejores prácticas internacionales de planificación e implementación de proyectos y del obligado mejoramiento de su propia capacidad administrativa e institucional.

Con frecuencia, sin embargo, el gobierno nacional absorbe la mayor parte de los beneficios, en tanto que los costos sociales y ambientales suelen repartirse entre las comunidades locales. Según un estudio reciente, efectuado por el Banco Mundial, de dos proyectos de

explotación de gas y petróleo y de dos proyectos mineros en Colombia, Papua Nueva Guinea y Venezuela (véase el recuadro), las comunidades estiman que los costos ambientales y sociales han sido elevados, en tanto que los beneficios esperados no se concretaron o no se distribuyeron equitativamente. Esta situación es particularmente grave pues en los tres países la ley exige que un porcentaje de los ingresos provenientes de proyectos de explotación de recursos naturales se asigne a programas de desarrollo regional y local. Las empresas encargadas de la ejecución de los proyectos no sólo llevaron a cabo exhaustivos estudios sociales y ambientales a fin de mitigar los efectos negativos y maximizar los beneficios sino que también aportaron importantes sumas para el financiamiento de programas sociales.

## **Importancia de la colaboración**

El elemento que faltó en estos cuatro proyectos (y en muchos otros de la misma índole) es la colaboración. Para que los proyectos contribuyan al desarrollo del país donde se llevan a cabo, tanto el gobierno como las empresas privadas y las comunidades locales o las organizaciones no gubernamentales que las representan deben comprometerse a actuar juntos, en calidad de socios. Aunque cada una de las partes asuma diferentes tareas, deben convenir previamente en cuanto a los objetivos, la res-

## Proyectos estudiados por el Banco Mundial

En 1998, el Banco Mundial publicó "Integrating Social Concerns into Private Sector Decisionmaking: A Review of Corporate Practices in the Mining, Oil and Gas Sectors" (Discussion Paper No. 384), un estudio de Kathryn McPhail y Aidan Davy basado en publicaciones y un examen de empresas ejecutoras de proyectos y organizaciones no gubernamentales. Para probar en el terreno las conclusiones del informe, se evaluaron cuatro proyectos financiados en forma privada, a través de detalladas discusiones con representantes de gobiernos, empresas y comunidades:

- *Operaciones de British Petroleum Exploration Colombia (BPXC) en Casanare, Colombia.* Se trata del yacimiento petrolífero más grande de Occidente, ubicado en una zona de graves conflictos entre la guerrilla, las fuerzas paramilitares y el ejército. Los costos de infraestructura del proyecto son de US\$6.000 millones. El flujo de ingresos comenzó en 1997.

- *Operación Kutubu, de Chevron Niugini, en la cuenca del río Kikori en Papua Nueva Guinea.* Es el primer yacimiento petrolífero del país, y está ubicado en un ecosistema cultural y biológicamente diverso. Los costos de infraestructura del proyecto son de US\$1.000 millones. El flujo de ingresos comenzó en 1992.

- *Proyecto Lihir de Río Tinto.* Es la mayor mina de oro de Papua Nueva Guinea. La población de indígenas lihirianos es de 8.000 habitantes. Los costos de infraestructura del proyecto son de US\$740 millones. El flujo de ingresos comenzó en 1997.

- *Proyecto de explotación de oro y cobre, de Placer Dome, en Las Cristinas, Venezuela.* La población local está integrada por grupos de tribus indígenas e inmigrantes económicos. Actualmente se llevan a cabo los estudios de factibilidad del proyecto.

responsabilidad compartida en cuanto a los resultados, la clara rendición de cuentas y las obligaciones recíprocas.

El papel del gobierno consiste en proporcionar un marco de políticas adecuado, delinear claramente la división de responsabilidades entre los sectores público y privado, determinar el modo en que se utilizarán los ingresos que se generen, controlar y evaluar los proyectos, proporcionar servicios de salud y educación y otros servicios sociales, brindar seguridad para los proyectos y establecer mecanismos para el financiamiento de infraestructura rural y el análisis de alternativas antes de decidir qué proyectos se aprobarán. Las empresas que ejecutan los proyectos deben prestar atención a los aspectos sociales, tratar con todas las partes involucradas, identificar riesgos y oportunidades, evaluar consecuencias, garantizar la participación pública en la elaboración e implementación del proyecto, y establecer mecanismos para la resolución de conflictos y la evaluación de la eficacia del proyecto. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden ofrecer información valiosa y deberían actuar en estrecha colaboración con los funcionarios de gobierno y con las empresas ejecutoras, manteniendo su obligación de rendir cuentas a las comunidades que representan. Dada la tendencia mundial hacia la "localización", en la medida en que las comunidades exigen más voz en su propio gobierno, y el historial de promesas incumplidas y resentimiento hacia los gobiernos, la participación de la comunidad es decisiva y debería ser lo más amplia posible, sin limitarse a las que se encuentran próximas al sitio del proyecto o a un pe-

queño grupo de interés. Por ejemplo, en virtud de la ley, los ingresos generados por el proyecto BPXC, en Colombia, se canalizan únicamente hacia las tres municipalidades productoras de petróleo del Departamento de Casanare, si bien las otras 16 municipalidades declaran un aumento de la inmigración y la violencia como consecuencia del proyecto.

**Desarrollo de objetivos comunes.** Aunque los cuatro proyectos incluían planificación estratégica, la operación realizada en Kutubu por Chevron Niugini fue la única con objetivos establecidos de común acuerdo entre todas las partes (el gobierno, la empresa, y el Fondo Mundial para la Naturaleza). El proyecto se sitúa en la cuenca del río Kikori, de 2,3 millones de hectáreas, un ecosistema que abriga pueblos indígenas —que representan 13 grupos lingüísticos— y un bosque virgen. En 1992, el Fondo Mundial para la Naturaleza, con la participación de Chevron Niugini, comunidades locales y organismos oficiales, elaboró el Proyecto Integrado de Conservación y Desarrollo, cuyo objetivo consistía en mitigar los impactos sociales y ambientales en la zona del proyecto.

En Venezuela, los 3,5 millones de hectáreas de la reserva de Imataca, el emplazamiento del proyecto de explotación de oro y cobre a cargo de Placer Dome, incluye zonas de conservación, intereses mineros formales e informales, pueblos indígenas y bosques. Sin embargo, el Gobierno elaboró un plan sin la participación de las demás partes interesadas. A raíz de ello, Placer Dome no pudo aclarar cuestiones fundamentales como el acceso a la tierra y el tratamiento de las reclamaciones de mineros ilegales, y ha tenido que desarrollar su propio plan para los mineros. Los ecologistas, aduciendo que el plan del Gobierno es inconstitucional y que su política forestal está obsoleta, han entablado un juicio, y todavía no hay acuerdo con respecto al plan del Gobierno.

**Responsabilidad compartida en materia de resultados.** En el proyecto petrolífero de BPXC en Colombia, la empresa, las comunidades locales y el gobierno local compartieron la responsabilidad en cuanto a la mitigación de los impactos sociales. El personal de BPXC colaboró con las comunidades afectadas en el diagnóstico de las necesidades de desarrollo. Una vez establecidas las prioridades, las comunidades, con el apoyo de BPXC, prepararon planes para llevar a cabo los diversos proyectos de desarrollo, especificando objetivos, necesidades materiales y costos. Los proyectos fueron enviados a las autoridades municipales correspondientes para su aprobación, dado que la participación de BPXC estuvo supeditada, en general, a la disponibilidad de fondos de contrapartida. Esta metodología resultó eficaz pues los proyectos de desarrollo se basaron en las necesidades de las comunidades que se beneficiarían con ellos, y éstas llegaron a percibir los proyectos como propios al haber participado en su planificación y gestión.

Papua Nueva Guinea, donde la distribución de los beneficios económicos derivados de los recursos naturales se negocia caso por caso, estableció en 1998 un "foro del desarrollo", con la función principal de difundir información sobre la naturaleza, el alcance y las consecuencias de los proyectos mineros, y determinar la forma en que los beneficios derivados del proyecto se distribuirían entre las partes involucradas. Las leyes mineras de Papua Nueva Guinea otorgan la propiedad de los minerales del subsuelo al Estado, pero las empresas ejecutoras de proyectos deben dirigirse a los dueños de las tierras (que tienen derecho a negociar con el Gobierno y las empresas) para solicitar el

permiso de acceso. Sin embargo, las responsabilidades de la comunidad con respecto a la utilización de los ingresos para promover el desarrollo local no están claramente definidas, y la falta de transparencia y de rendición de cuentas por parte del Gobierno en la administración de los ingresos generados terminó por debilitar su credibilidad.

Dado que los recursos disponibles para la inversión en proyectos de desarrollo social y comunitario son limitados, es importante medir la eficacia de este tipo de estos proyectos. BPXC, junto con algunas comunidades locales, analizó 50 subproyectos —entre los que figuran escuelas, clínicas médicas, sistemas de suministro de agua, y servicios sanitarios— a fin de determinar si se habían elaborado de acuerdo con los objetivos establecidos y si se habían respetado los plazos. Aunque el análisis efectuado por BPXC reveló algunos problemas, por ejemplo la imposibilidad de los gobiernos municipales de cumplir sus compromisos, la mayoría de los subproyectos resultaron satisfactorios, en gran medida gracias a la metodología participativa que se aplicó en el diseño, el financiamiento y la implementación. La evaluación de su equipo de asuntos comunitarios llevó a Chevron a introducir una serie de cambios en la estrategia, pero sus esfuerzos se han visto obstaculizados por la falta de capacidad y empuje a nivel provincial y la propia incapacidad de Chevron Niugini para desarrollar programas y proyectos en los sectores de la salud y la educación.

**Una clara rendición de cuentas.** La asignación de responsabilidades en lo que respecta a la prestación y el financiamiento de servicios sociales a menudo da lugar a conflictos. Si bien los servicios sociales son tradicionalmente responsabilidad de los gobiernos, es posible que las comunidades de áreas alejadas esperen recibir de las empresas algún tipo de compensación por las repercusiones de un proyecto. En el caso de BPXC, por ejemplo, una ONG local contratada para evaluar cinco subproyectos de desarrollo comprobó que las comunidades locales estimaban que BPXC debía invertir en ellas para atenuar los efectos adversos de la explotación de un yacimiento petrolífero.

En Kutubu, aunque Chevron proporcionó grandes sumas de dinero al gobierno provincial para respaldar la inversión en infraestructura y servicios, hay poco que mostrar como resultado porque éste no cumplió sus obligaciones. Chevron ha actuado como sustituto del Estado proporcionando servicios de salud y educación a nivel local, pero no está en condiciones de prestar estos servicios a nivel provincial.

Las evaluaciones de los cuatro proyectos realizadas por el Banco Mundial demuestran que hubo escasos mecanismos que

obligaran a rendir cuentas a los gobiernos y las comunidades, y es evidente el fracaso de los proyectos en cuanto a generar mejoras en la infraestructura y la capacidad administrativa. Las visitas a diversos centros educativos y de salud y a oficinas públicas revelan un cuadro desalentador de inversión mínima (aparte de la propia inversión de Chevron Niugini) y escasa motivación de los empleados públicos. Las principales razones por las que los proyectos no contribuyeron en mayor medida al desarrollo fueron la escasez de capacidad local de planificación y gestión y la mala administración, por parte del gobierno, de los ingresos provenientes del proyecto. Los fondos se desperdiciaban y las tensiones van en aumento.

**Obligaciones recíprocas.** Cuando los gobiernos y las empresas del sector privado acuerdan el cofinanciamiento de iniciativas sociales, es importante que los gobiernos mantengan sus compromisos, que a menudo incluyen el financiamiento de gastos periódicos de personal o suministros. Si los gobiernos no cumplen sus compromisos, pueden provocar involuntariamente conflictos entre las empresas y las comunidades locales; estas comunidades a menudo no distinguen entre los compromisos adoptados por los gobiernos y los adoptados por las empresas privadas, y pueden intentar canalizar su frustración perturbando el desarrollo de los proyectos. Por otra parte, si los gobiernos dejan la prestación de servicios sociales a cargo de sus socios privados, dicha prestación cesará al finalizar el proyecto.

En Venezuela, las discusiones entre Placer Dome y los pequeños mineros, en un principio tuvieron carácter de confrontación, pero más adelante fueron adquiriendo un carácter más respetuoso, y la celebración de reuniones periódicas entre la empresa y la asociación de pequeños mineros resultó un método eficaz de resolución de conflictos. (Placer Dome está todavía tratando de mejorar sus relaciones con las comunidades locales, que estiman que sólo los mineros se están beneficiando con el proyecto.) Aunque Placer finalmente consiguió llegar a un acuerdo que permitió a los mineros trabajar parte de la concesión, este acuerdo se vio inicialmente obstaculizado por la falta de apoyo del Gobierno. Una cláusula del acuerdo de accionistas entre Placer y su socio en la operación —una empresa estatal— exigía a Placer mantener Las Cristinas libre de mineros independientes y otros “intrusos”. Además, el Gobierno aplicaba normas ambientales y requisitos de autorización similares para los proyectos mineros de pequeña o gran escala, limitando las posibilidades de que la asociación de mineros independientes pudiera conformar una empresa autónoma y viable.

Uno de los servicios que el Gobierno debe proporcionar es el de seguridad, pero en Colombia la seguridad provista para las operaciones de BPXC, que se desarrollan en una zona en la que abundan peligrosos grupos armados, ha exacerbado una situación imprevisible y violenta. En efecto, algunos grupos guerrilleros que se oponen a las operaciones de BPXC, percibidas como favorables al Gobierno, extorsionan a la empresa y a sus contratistas secuestrando personal, en tanto que otros grupos paramilitares han masacrado a pequeños agricultores que apoyaban a la guerrilla. El ejército colombiano, aparentemente presente en la zona para proteger a BPXC, combate a la guerrilla y los paramilitares y ha sido acusado de violaciones de los derechos humanos. BPXC se ha visto también obligada a adoptar sus propias medidas de seguridad, generando un ambiente de asedio que ha hecho

### Los países con una gestión pública deficiente pueden necesitar ayuda de las ONG o del Banco Mundial

Gestión de gobierno local	Gestión de gobierno nacional	
	Deficiente	Sólida
Deficiente	Intensiva participación de las ONG y del Banco Mundial	Intensiva participación de las ONG y limitada participación del Banco Mundial
Sólida	Limitada participación de las ONG e intensiva participación del Banco Mundial	Limitada participación de las ONG y del Banco Mundial

difícil para la empresa establecer buenas relaciones con las comunidades locales.

## Adaptación al cambio

La rápida realización de proyectos y el súbito ingreso de grandes sumas de dinero en economías que carecen de dinero en efectivo han transformado la vida de muchas comunidades. Casanare, un área remota, fue designada departamento por el Gobierno de Colombia recién en 1991, cuatro años después de que BPXC comenzara la exploración de yacimientos petrolíferos. La capacidad de planificación y gestión del gobierno de Casanare, la gestión financiera y el mantenimiento de la ley y el orden eran deficientes, y los niveles de educación de la población de la zona eran más bajos que el promedio nacional. Sin embargo, en un plazo de 10 años los ingresos de regalías derivadas de la explotación del petróleo excedían del ingreso de cualquier otro departamento de Colombia (US\$100 millones anuales), lo que produjo grandes corrientes de inmigración proveniente de otras regiones del país. La población de la zona del proyecto se ha duplicado desde comienzos de los años ochenta, aumentando la prostitución, el alcoholismo, la competencia por la tierra y la degradación ambiental. El ingreso de dinero en la economía local y la aparición de contratistas compitiendo por el trabajo han fomentado la corrupción y la extorsión, produciendo un aumento de los conflictos civiles.

Se necesita, por lo tanto, un sólido sistema de seguimiento, no sólo para que los planes de mitigación den buenos resultados sino también para que sigan siendo pertinentes al variar las circunstancias. Los programas de seguimiento deben centrarse en los resultados (por ejemplo, el número de puestos de trabajo locales creados gracias a nuevas posibilidades comerciales relacionadas con el proyecto) y no en los aportes (por ejemplo, la suma de dinero asignada al desarrollo comercial).

En el proyecto Lihir, la empresa y el gobierno establecieron acertadamente programas de seguimiento desde el comienzo del proyecto. En 1992 se concluyeron un programa de gestión ambiental y un estudio sobre la mitigación del probable impacto social del proyecto. Sin embargo, el seguimiento se vio obstaculizado por fallas de los equipos, vandalismo y diferencias de opiniones profesionales.

Los directivos de las empresas y el gobierno deben comprometerse firmemente a llevar adelante los programas de mitigación y seguimiento y deben prever la asignación de recursos financieros y humanos para esos programas desde el principio, incluso antes de que los proyectos comiencen a generar ganancias. Las responsabilidades en cuanto al seguimiento deben estar claramente distribuidas entre el gobierno, la empresa y la sociedad civil. Si se observa que los planes de mitigación son insuficientes para alcanzar los objetivos, éstos deben ser reelaborados por especialistas que puedan interpretar los resultados observados y determinar los cambios necesarios. También es necesaria la participación activa y permanente de las comunidades locales



**Kathryn McPhail es Especialista Principal en el Departamento de Asuntos Técnicos y Ambientales de la Corporación Financiera Internacional.**

para que los programas satisfagan las necesidades locales y para que estas comunidades perciban los programas como propios.

## Mejores posibilidades de éxito

Para que los países en desarrollo reciban el máximo beneficio de los proyectos de explotación de petróleo, gas y minerales, protegiéndose al mismo tiempo el medio ambiente y reduciendo al mínimo los problemas sociales, los participantes en los proyectos deben aprender a trabajar juntos, incluso si sus planes iniciales parecen poco compatibles. Entre las medidas específicas que permitirán que los países puedan aprovechar al máximo las oportunidades de desarrollo que estos proyectos presentan figuran:

- Reforzar el marco de política nacional y la capacidad de los gobiernos de prestar los servicios que son de su responsabilidad, como salud, educación y seguridad.
- Identificar las cuestiones delicadas desde el punto de vista biológico y cultural a fin de

facilitar la planificación del proyecto y la elección de las mejores alternativas para mitigar los efectos negativos.

- Negociar acuerdos de concesión equitativos con las empresas del sector privado.
- Fortalecer las políticas y los procedimientos de consulta pública y promover la transparencia en la planificación e implementación de proyectos.
- Desarrollar capacidad local para absorber el aumento de ingresos y destinarlos a objetivos de desarrollo.

Sin embargo, muchos gobiernos de los países en desarrollo carecen de la capacidad para asumir estas responsabilidades. Es posible que los países con una gestión pública deficiente a nivel local o nacional deban dirigirse al Banco Mundial o a otras instituciones multilaterales de desarrollo u ONG para solicitar asistencia (véase el cuadro). Las empresas ejecutoras de proyectos pueden también beneficiarse del contacto con organizaciones internacionales que llevan a cabo evaluaciones de instituciones y países, que pueden resultar útiles para el análisis de riesgo.

Aunque todavía no hay acuerdo en cuanto a qué constituye un desarrollo viable o "sostenible", sí hay acuerdo en lo siguiente: para que los países se beneficien, los proyectos deben ser, en primer lugar, rentables. En segundo lugar, hay que establecer salvaguardias para limitar al mínimo el daño al medio ambiente y a las comunidades locales y para garantizar la protección de los derechos humanos (los intentos de los gobiernos y las empresas privadas por acceder a tierras ricas en minerales han provocado numerosos reclamos por violaciones de los derechos humanos). En tercer lugar, los proyectos deben generar no sólo capital físico sino también capital natural y social, sobre todo porque los proyectos en los sectores del petróleo, el gas y la minería agotan los recursos y no son, en sí mismos, sustentables a largo plazo. Por último, en cuarto lugar, los beneficios del proyecto deben distribuirse equitativamente, no sólo entre los sectores público y privado sino también entre las comunidades locales y los gobiernos nacionales. **F&D**