

DE LA PROTESTA A LA PROPUESTA: LA ASOCIACIÓN CIVIL LABOR

Felipe Portocarrero S.

Cynthia A. Sanborn

Oswaldo Molina

James Loveday

En 1981, poco después del retiro del poder del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, un par de activistas estudiantiles provenientes de Lima se embarcaron hacia el pueblo minero de Ilo, decididos a dedicar sus vidas a la promoción de la clase obrera. Ubicada en el Departamento de Moquegua, a las orillas del Pacífico, en 1981, Ilo era un enclave construido alrededor de la *Southern Peru Copper Corporation* (SPCC), la más grande productora privada de cobre en América del Sur¹. Junto con dirigentes obreros, barriales y magisteriales, estos jóvenes fundaron la Asociación Civil Labor, con una misión de izquierda revolucionaria y una donación solidaria de US\$800.

Veinticinco años después, Labor es una de las organizaciones no gubernamentales (ONG) más reconocidas en el Perú en el campo de la defensa de la justicia social y ambiental para comunidades afectadas por las industrias extractivas. Tiene oficinas en cinco ciudades y un presupuesto anual cercano a los US\$600.000. A través de nueve programas y más de 60 proyectos, Labor ha promovido no solo los dere-

¹ En el 2005 el nombre de la empresa fue cambiado a *Southern Copper Corporation* (SCC). Como la mayor parte de esta historia se desarrolla antes de esa fecha, este capítulo se refiere principalmente a SPCC.

chos laborales, sino también los derechos y las oportunidades para la mujer, la defensa del medioambiente, la organización vecinal, y el desarrollo sostenible en zonas mineras. A través de una relación cercana con la Municipalidad de Ilo entre los años 1981 y 2001, los miembros de Labor trabajaron para reducir la contaminación del aire, frenar el depósito de relaves de las minas y desechos industriales a las orillas del mar, y restringir el uso excesivo y la contaminación de las aguas locales de parte de las industrias de la zona. Desde el 2001, han seguido trabajando desde la sociedad civil para regular las actividades extractivas y exigir compensaciones por los daños causados.

Sobre la base de la experiencia vivida en Ilo, Labor asumió los temas de derechos ambientales y vigilancia ciudadana en su agenda mucho antes de que aparecieran –en parte gracias a sus esfuerzos– en la agenda política nacional. Además de lograr cambios en el desempeño ambiental de SPCC, Labor ha incidido sobre los discursos y las prácticas de otras empresas en el sur del país. Ha desarrollado programas innovadores de capacitación de líderes comunitarios en temas ambientales, y modelos pioneros de vigilancia local sobre la industria, y de concertación y consulta pública sobre prioridades locales para el desarrollo. Más de 1.200 líderes comunitarios y 5.000 agricultores han sido capacitados en programas organizados por la ONG, y más de 7.000 residentes han participado en una red de monitoreo de la calidad del aire en Ilo. Estos modelos de participación y concertación fueron retomados años después por otros municipios y eventualmente incorporados en la legislación nacional².

Labor representa un caso emblemático para analizar los desafíos que enfrenta la mayoría de organizaciones orientadas a la defensa de los

² Según Panfichi y Pineda (2004), a través de los años, miembros de Labor y líderes comunitarios de Ilo han sido invitados a compartir estas experiencias con otras comunidades interesadas en promover mayor participación en el desarrollo local. En el 2004, la nueva legislación dispuso que todos los gobiernos municipales y regionales debían establecer mecanismos de participación ciudadana en procesos de planificación y definición de presupuestos.

derechos ciudadanos y la justicia social (*advocacy*). ¿Cómo mantuvo su relevancia e impacto a lo largo del tiempo, cuando otras ONG han muerto en el camino? ¿Cómo pasó «de la protesta a la propuesta», logrando importantes concesiones y cambios en una de las empresas más poderosas del país? ¿Cómo mantuvo su autonomía institucional, tanto frente a las empresas como a las agencias de cooperación, y el mismo municipio? En la práctica, la historia de esta organización está atravesada por múltiples retos, tensiones y conflictos. Durante 25 años, los fundadores y miembros de Labor han luchado para balancear la defensa de derechos con la promoción de servicios sociales básicos, la defensa del medioambiente con la lucha contra la pobreza, y el apego a tendencias internacionales con una sensibilidad para las necesidades y condiciones locales.

El presente estudio se ha realizado sobre la base de diversas fuentes. Primero, se llevó a cabo una extensa revisión de documentación primaria y secundaria sobre Labor y su escenario en Ilo, con información proporcionada por la ONG y fuentes externas. Segundo, entre mayo y junio de 2004, nuestro equipo viajó a las ciudades de Ilo y Arequipa para realizar entrevistas en profundidad, tanto a diversos miembros de Labor, como a sus principales beneficiarios y contrincantes, entre ellos funcionarios de SPCC y autoridades municipales de entonces. Asimismo, se sostuvo extensas conversaciones de carácter informal con otros pobladores de la zona, lo que permitió recoger una importante y variada información. Finalmente, se realizaron diversas entrevistas en Lima durante los años 2004 y 2005, con fundadores y socios de la ONG, autoridades políticas y representantes de sus agencias donantes.

Este capítulo tiene cinco secciones. La primera presenta el contexto general de Ilo y los principales actores de esta historia, y la segunda reconstruye las diversas etapas en la evolución de Labor. La tercera se centra en aspectos claves como su misión, liderazgo y estructura interna, mientras que se analiza con mayor detalle tres retos que la ONG ha

enfrentado en su frente externo: sus relaciones con donantes, con el gobierno municipal, y con las mismas empresas extractivas que ha luchado por regular. El capítulo termina con breves conclusiones sobre este caso y las lecciones que ofrece para otras ONG.

I. EL ESCENARIO Y LOS ACTORES

I.1 Ilo y la región sur³

Ilo es una ciudad ubicada en el departamento de Moquegua (sur del Perú), sobre el extenso desierto de Atacama y a orillas del Océano Pacífico. Según el Censo del 2005, tiene una extensión aproximada de 1.380 km² y cuenta con 63.037 habitantes⁴. La historia de Ilo se encuentra íntimamente unida a la actividad minera e industrial desarrollada principalmente por SPCC. Es un caso emblemático de las complejas y cambiantes relaciones entre comunidades y empresas extractivas, en la medida en que el vertiginoso crecimiento urbano y demográfico que ha experimentado en las últimas décadas se explica en gran parte por las actividades de esta empresa.

De acuerdo con el censo de 1940, habitaban en Ilo apenas 1.043 personas. Sin embargo, a partir de la siguiente década, el crecimiento poblacional y la expansión urbana se hicieron cada vez más visibles, conforme se establecía SPCC y se desarrollaban otras actividades extractivas en la zona.

En diciembre de 1952, fue fundada SPCC y un par de años después obtuvo la autorización para explotar los yacimientos de cobre de Toque-

³ Esta sección se ha elaborado principalmente sobre la base de Vargas 1998: 8-11.

⁴ La cifra corresponde a la provincia de Ilo. En el distrito de Ilo habitan 57.746 personas, según el mismo censo. Cabe señalar que Ilo fue elevada a la categoría de «Provincia» en 1970 (Decreto-Ley N° 18298).

Gráfico 1

MAPA DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA



Fuente: INEI.

pala. Hacia finales de la década de 1950, SPCC había construido una fundición y un muelle industrial en la ciudad de Ilo y, desde aquellos años, la inversión y el inicio de las actividades de la empresa generaron una fuerte migración de trabajadores a la zona.

Junto con la creciente importancia de la minería, se produjo un *boom* pesquero que atrajo nueva inversión a la ciudad durante la década de 1960. En este período se instalaron nuevas fábricas pesqueras y el

Estado construyó un muelle para sus operaciones. Hacia finales de dicha década se inició la construcción del campamento minero de SPCC y la refinería de cobre.

Estos altos niveles de inversión y el dinamismo económico generado en Ilo por las actividades minera y pesquera, provocaron una fuerte corriente migratoria hacia la ciudad que se mantuvo durante algunas décadas. Así, se tiene que entre 1940 y 1961, año del siguiente censo, Ilo había registrado una tasa anual de crecimiento poblacional de 11,4%. En el período comprendido entre 1961 y 1972, dicha tasa fue de 8,5% y en el siguiente período intercensal, que abarca los años 1972-1981, había disminuido hasta alcanzar una tasa de 4,5%. En los años posteriores, se observa una reducida inversión en los sectores extractivos que afecta la migración hacia la zona, de modo que la tasa de crecimiento poblacional disminuyó a 2,4% para el período comprendido entre 1981 y 1993 (Vargas 1998: 10-11) y se estabilizó en 1,7% entre 1993 y 2005.

El principal motivo para migrar hacia Ilo durante el período comprendido entre 1940 y 1980 era el aumento de las oportunidades laborales en la zona, y se trataba casi exclusivamente de varones en edad económicamente activa, como lo demuestra la composición poblacional por sexo en 1981: del grupo etáreo comprendido entre los 15 y 34 años, 66% eran hombres; igualmente, el 80% de la población ubicada en el grupo etáreo comprendido entre los 35 y 54 años eran hombres. Dichos migrantes eran temporales y poseían familias que, en una gran proporción, permanecían fuera de la ciudad porque, originalmente, Ilo no fue considerada como una zona de residencia permanente.

El carácter temporal de las primeras olas migratorias, unido a la fuerte participación de los capitales extranjeros en las actividades extractivas de la zona, provocó que los excedentes de la producción minera y pesquera y una alta proporción de los salarios salieran de la ciudad para ser invertidos en otras provincias. Esta forma de desarrollo tipo

enclave no permitía desarrollar el consumo y el mercado local, por lo que la ciudad dependía para su abastecimiento del mercado regional.

Por otro lado, la migración impactó también sobre la expansión urbana. En ese sentido, Ilo creció explosivamente en esos años, pero de manera completamente desordenada. Así, se observa cómo en la década de 1960 se crearon los tres pueblos jóvenes más importantes de la ciudad y se construyeron las primeras urbanizaciones, de manera acelerada, lo que ocasionó diversos problemas en el suministro de servicios básicos como vivienda, agua, salud y educación. La competencia por la tierra y el agua, en particular, se vio agravada por las necesidades de estos recursos por parte de las mismas empresas extractivas. SPCC, por ejemplo, controlaba la mayor parte de las áreas aptas para el desarrollo urbano y empleaba considerables cantidades de los recursos hídricos de la ciudad en su proceso industrial.

Luego de este período de fuerte expansión, a partir de la década de 1980, se redujo y estabilizó la tasa de crecimiento y se modificó la composición poblacional. Además de la mencionada disminución migratoria, los trabajadores empezaron a establecerse en Ilo definitivamente, debido a la estabilidad de la demanda laboral. Hacia 1993, la población urbana fue el doble de 1981 y, desde entonces, la razón de hombres y mujeres fue 1:1⁵. Justamente, en este período, aparecieron sucesivos gobiernos locales con la fortaleza y el respaldo popular para actuar como contrapeso de las empresas extractivas y buscar una recuperación del hábitat de la ciudad (Díaz 1983: 13-31).

1.2 Southern Peru Copper Corporation

La empresa *Southern Peru Copper Corporation* (SPCC) fue fundada el 12 de diciembre de 1952 por cuatro compañías estadounidenses: *New-*

⁵ Así, de acuerdo con el último Censo de 2005, la población femenina de Ilo representa el 49,3% del total (INEI).

mont Mining Corporation, Phelps Dodge, Cerro de Pasco Corporation, y American Smelting and Refining Company (Asarco); esta última era el accionista mayoritario. La empresa fue originalmente constituida para explotar el yacimiento cuprífero de Toquepala, ubicado al norte del departamento de Tacna, muy cerca del límite entre este departamento y el de Moquegua. Las operaciones de la empresa se iniciaron en la segunda mitad de la década de 1950, con la extracción de cobre en la mina de Toquepala y la operación de una fundición y un muelle en la ciudad de Ilo construidos por la propia empresa.

Durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980), el Estado se involucró directamente en el sector minero a través de una agresiva política de estatización. Sin embargo, SPCC fue la única empresa de propiedad extranjera de la gran minería que permaneció intacta –por su rol fundamental al ser la más grande empresa minera y la mayor generadora de divisas del país– y que, por el contrario, logró sostener buenas relaciones con el gobierno militar. Así, SPCC llegó a un acuerdo con el gobierno para la explotación del yacimiento cuprífero de Cuajone, ubicado en el Departamento de Moquegua. Además, en 1975, se puso en operación la refinería de cobre de Ilo, de propiedad estatal, con el objetivo de refinar el cobre de Toquepala, Cuajone y Cerro Verde, otra mina de cobre ubicada en el sur del Perú, pero de propiedad estatal.

Durante la década de 1980, la debacle económica y el creciente fenómeno de violencia interna determinaron que no se realizaran muchas inversiones en el sector. Esta situación fue revertida durante la década de 1990, cuando la pacificación del país, una agresiva política de promoción de inversiones, y un contexto internacional favorable, produjeron un *boom* minero en el Perú. Durante dicha década, se privatizaron las empresas estatales del sector, entre ellas la refinería de cobre de Ilo que fue adquirida por SPCC en 1994, y nuevas empresas transnacionales comenzaron a desarrollar proyectos mineros y energéticos de

gran envergadura en la zona sur del país. En este contexto, y frente a las presiones sociales crecientes (que se analizan más adelante), SPCC también se vio obligada a asumir ciertas obligaciones para modernizar la fundición de Ilo, que incluyeron la construcción de una planta de ácido sulfúrico y otra de oxígeno para capturar las emisiones tóxicas.

Grupo México –la empresa minera más importante de ese país y una de las más importantes del mundo– compró Asarco en 1999 y, de este modo, tomó el control de SPCC. En el 2003, las acciones de Asarco en SPCC fueron vendidas a *American Mining Corporation* –subsidiaria de Grupo México– y, en el 2005, SPCC absorbió Minera México –empresa de propiedad de *American Mining Corporation*–, lo que duplicó el tamaño de la compañía, así como sus reservas. Esta operación y el posterior alejamiento de los socios fundadores de SPCC permitieron que la participación indirecta de Grupo México en el accionariado de esta empresa alcanzara el 75,1%; y, en octubre de 2005, SPCC cambió de nombre a *Southern Copper Corporation* (SCC).

Al 31 de diciembre de 2005, SCC era, entre las empresas que cotizaban en bolsa, la que poseía las mayores reservas de cobre en el mundo. Sus ventas alcanzaron US\$4.113 millones y su utilidad neta ascendió a US\$1.400 millones, lo que significó un incremento de 32,8% y 42,5%, respectivamente, en relación con las cifras del 2004. Hasta diciembre de 2005, las operaciones mineras de SCC se ubicaban en Perú y México, donde también realizaba actividades de exploración, además de Chile. En el Perú empleaba a 3.565 personas que laboraban en Tacna (Toquepala), Moquegua (Cuajone e Ilo) y Lima; mientras que su personal en el ámbito mundial ascendía a 12.888.

1.3 Contaminación en Ilo

La dinámica promovida por las actividades de SPCC y otras empresas extractivas ha generado mejores condiciones económicas en Moque-

gua respecto del resto del país. De este modo, si se compara los niveles de pobreza y pobreza extrema del departamento, se puede observar menores tasas que las existentes en el resto de la costa y en otras regiones del Perú.

Cuadro 1

POBREZA Y POBREZA EXTREMA, AÑO 2002 (EN PORCENTAJES)

	Pobre	Pobre extremo
Costa	40,7	7,2
Lima Metropolitana	34,7	2,8
Resto de costa	48,4	12,8
Moquegua	35,8	10,6
Sierra	69,9	43
Selva	65,6	37,8

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares - IV trimestre de 2001- 2002.

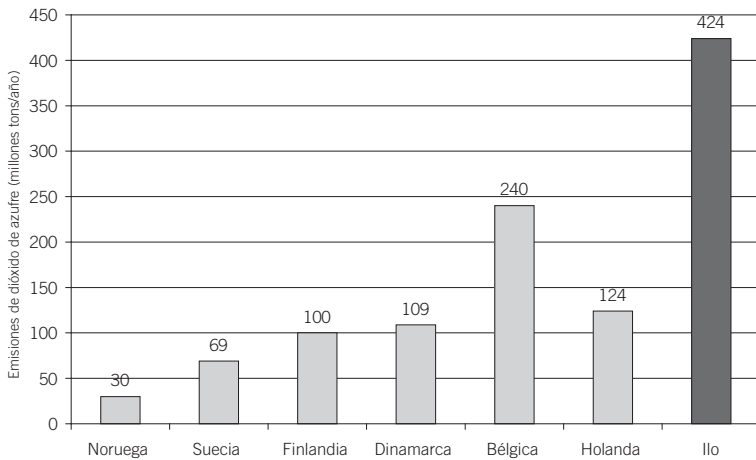
Sin embargo, las actividades mineras e industriales en la región han producido un enorme problema de contaminación ambiental. La principal fuente de contaminación, sin duda, es la fundición de SPCC, que opera a 15 km al norte de la ciudad. Según una fuente reciente, la fundición emite un promedio de 520 mil toneladas métricas de dióxido de azufre a la atmósfera, de las cuales alrededor de 33% son procesadas en dos plantas de ácido sulfúrico, instaladas entre 1995 y 1998, mientras que el restante 67% es liberado en la atmósfera⁶. Hacia el año 2001, las emisiones no capturadas reportadas por Boon *et al.* ascendieron a 424 mil toneladas métricas anuales, cifra muy superior al estándar de países desarrollados (gráfico 2). Asimismo, la fundición emite material particulado en suspensión (PTS) en concentraciones promedio de 239 mg/m³, en cuya composición se encuentran presen-

⁶ «Ciudades más contaminadas: Ilo», <http://www.aireosaludable.org/ciudad-ilo.htm> s/f

tes metales como cadmio, zinc, plomo, hierro, manganeso, cobre y vanadio, entre otros⁷.

Gráfico 2

COMPARACIÓN DE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE AZUFRE ENTRE LA FUNDICIÓN DE ILO Y PAÍSES EUROPEOS



Fuente: Boon *et al.* 2001: 216.

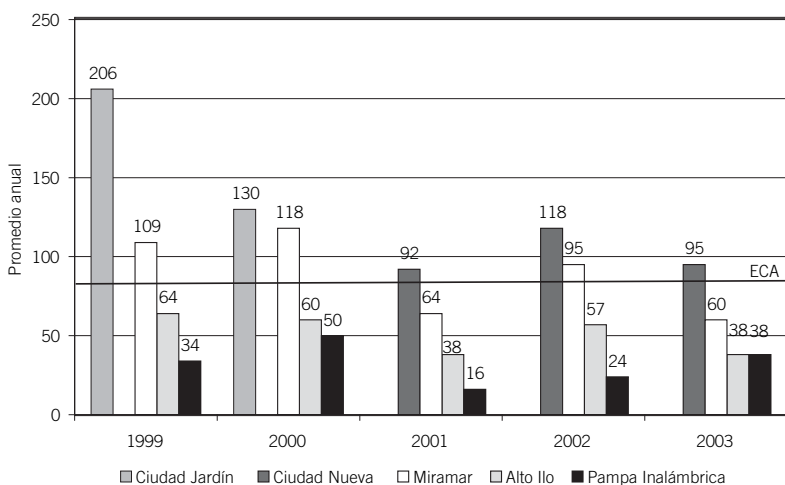
Estos niveles de contaminación superan largamente los Estándares de Calidad del Aire (ECA) aprobados en el 2001. En el gráfico 3 se observa que los mayores niveles de emisiones se encuentran en las subestaciones de medición de Ciudad Jardín y Ciudad Nueva, ambas localizadas en la zona norte de la ciudad de Ilo, donde se encuentra la fundición y la zona industrial. En contraste, las mediciones en Miramar (zona central), Alto Ilo y Pampa Inalámbrica (zona sur) son menores. Este, como veremos posteriormente, es uno de los motivos por los que

⁷ *Ibíd.*

finalmente se decidió construir la planta de generación eléctrica a carbón en la zona sur de Ilo.

Gráfico 3

PROMEDIO ANUAL DE DIÓXIDO DE AZUFRE EN ILO *VERSUS* ECA ANUAL 1999-2003



Fuente: Sistema de Monitoreo Municipalidad Provincial de Ilo.

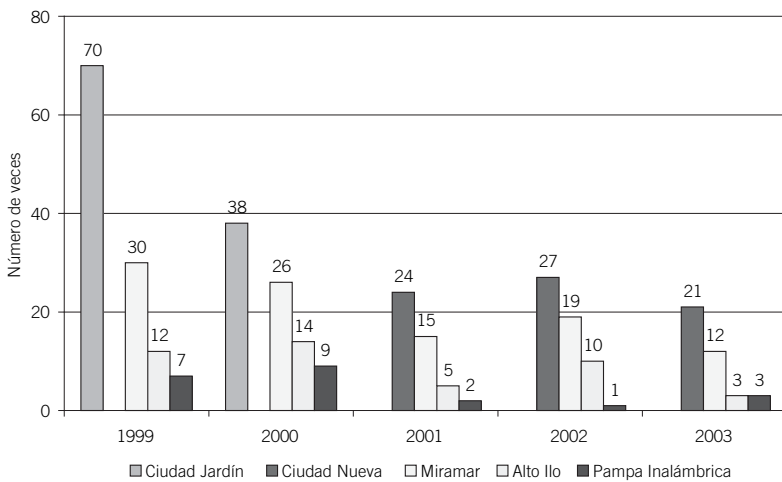
De acuerdo con la regulación vigente⁸, el estándar diario para el dióxido de azufre no debe ser sobrepasado más de una vez al año. Sin embargo, en todos los puntos de medición, principalmente en aquellos ubicados en la zona norte, esta reglamentación no es cumplida (gráfico 4). En síntesis, la información muestra los problemas de contaminación ambiental que padece la ciudad de Ilo. Estos problemas, a su vez,

⁸ DS 074-2001-PCM.

se traducen en serios riesgos para la salud de la población. De hecho, en 1997, una misión de la Organización Mundial de la Salud manifestó su preocupación con respecto a los efectos perniciosos sobre la población, reflejados en enfermedades respiratorias, asma, bronquitis crónica y un incremento de la mortalidad, sobre todo en el segmento de menor edad (Schwela y Caporali 1997).

Gráfico 4

NÚMERO DE VECES AL AÑO QUE EL DIÓXIDO DE AZUFRE SOBREPASA EL ECA DE 24 HORAS 1999-2003



Fuente: Sistema de Monitoreo Municipalidad Provincial de Ilo.

La población de Ilo es consciente de los problemas derivados de la contaminación ambiental. Una encuesta realizada por Labor en 1997 indicaba que más del 90% de los ileños reconocía los impactos de la polución en su salud: en el sistema respiratorio (81%), la piel (52%),

dolores de cabeza (24%), ojos (23%), vómitos (11%) (Failoc 1997). Para reducir los impactos negativos, la población y las autoridades municipales han implementado un Plan de Contingencia, cuyo soporte central es una Red de Monitoreo de calidad del aire dispuesta en distintos lugares de la ciudad. Esta red brinda información sobre los niveles de contaminación en tiempo real, y tiene un sistema de alarma con tres fases de alerta que se ejecutan en función del nivel de contaminación que se registra en un día determinado, todas ligadas a medidas de prevención. «Por ejemplo, la población debe restringir las actividades físicas al aire libre, cerrar puertas y ventanas en los hogares y en las aulas escolares, y además convocar a las autoridades competentes y a los medios de comunicación»⁹. Sin embargo, muchos no pueden tomar estas precauciones. La mencionada encuesta también indica que solo el 8% permanecía en sus casas hasta que el *smog* se dispersaba, 11% empleaba pañuelos en las vías respiratorias, 8% cerraba sus puertas y ventanas, y un 4% cubría sus vías respiratorias y cerraba completamente sus casas (Failoc 1997).

II. LA ASOCIACIÓN CIVIL LABOR: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Como se ha mencionado, Labor nace como parte de un proyecto político de izquierda que, alentado por un grupo de jóvenes intelectuales de dicha tendencia¹⁰, pretendía desarrollar en el Perú un movimiento obrero organizado y revolucionario que pudiera, luego de una adecuada capacitación, convertirse en la clase dirigente del país. Bajo el convencimiento de que este proyecto debía promoverse en los lugares donde existiera una masa trabajadora, se formaron una serie de cuadros políticos que se distribuyeron al interior del Perú. Así, mientras

⁹ «Ciudades más contaminantes: Ilo», Red Nacional Aire Saludable, www.airesaludable.org/ciudad-ilo-htm.

¹⁰ De acuerdo con los fundadores de Labor, los trabajos del sociólogo Denis Sulmont sobre la historia del movimiento obrero peruano fueron claves para motivar este proceso.

que algunos de estos cuadros, bajo la influencia de la doctrina mariateguista, decidieron concentrar su actividad proselitista en los trabajadores campesinos, otros decidieron hacerlo en zonas urbanas donde existía una concentración obrera de cierta importancia.

Por aquel entonces, un grupo significativo de activistas optó por trabajar en la zona central del país, donde se encuentra un foco importante de la actividad minera. Otros decidieron explorar en aquellas zonas donde la actividad extractiva se constituía como uno de los principales ejes articuladores de la sociedad. Este es el caso de los fundadores de Labor, que decidieron viajar a Ilo para desarrollar el movimiento obrero en dicha ciudad, a partir de la fuerza sindical de las empresas extractivas de la zona (principalmente vinculadas con la minería y la pesca). Se trataba de una pareja de estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú que formaban parte de diversos movimientos políticos estudiantiles. Su compromiso político los llevó a dedicarse por completo al desarrollo obrero en dicha ciudad; él no concluyó sus estudios universitarios¹¹, mientras que ella culminó sus estudios de derecho en la medida que estos podían ser útiles para apoyar legalmente las reivindicaciones de la población donde querían ejercer su influencia política.

Así, el 17 de enero de 1981, estos jóvenes, junto con dirigentes obreros, barriales y magisteriales, fundaron la Asociación Civil Labor, cuyo objetivo original era incidir en la autoformación obrera. Más específicamente, se buscaba generar una visión sindicalista en los obreros mineros y metalúrgicos de las empresas Minero Perú (estatal) y SPCC. En palabras del fundador, Presidente de Labor en el período 2000-2004,: «[...] yo vine...con 24 años de juventud y fervor socialista a trabajar con ustedes, la clase obrera, revolucionaria» (López 2000:

¹¹ Señala que en ese período no tenía mayores aspiraciones profesionales, porque su principal interés era ser «revolucionario» (Entrevista N° 1).

130). Dentro de esta óptica política, la lógica confrontacional era indispensable para lograr sus objetivos, entre los que se encontraban la estatización de los activos y derechos de explotación poseídos por las compañías extranjeras (Díaz 1983).

Lo que convierte a Labor en un caso especialmente interesante es que su nacimiento también estuvo estrechamente vinculado con la gestión municipal. En efecto, la ONG fue creada poco después de que uno de sus socios fundadores, Julio Díaz Palacios, fuera elegido alcalde de la ciudad de Ilo, en noviembre de 1980. La elección de Díaz se enmarca dentro de un proceso político más amplio que fue la formación del Frente Electoral Izquierda Unida (IU), una alianza de partidos de orientación marxista que, a pesar de sus diferencias internas, llegó a ser la segunda fuerza electoral nacional en 1985, después de haber ganado, en 1983, la Municipalidad Provincial de Lima así como otros 6 municipios departamentales, de los 24 en el ámbito nacional.

Las elecciones en Ilo fueron precursoras de este proceso. En 1980, los peruanos escogieron sus autoridades municipales por primera vez en elecciones libres con sufragio universal. Siendo favorito el candidato de Acción Popular (AP), el partido que recién había ganado las elecciones presidenciales, este fue sorprendentemente derrotado por su más cercano competidor, Julio Díaz, médico y candidato de la Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR). Para ello, fue clave la decisión del candidato del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), la segunda fuerza de izquierda en Ilo, de retirarse para apoyar a Díaz, quien triunfó con 38% de los votos frente al 23% de AP. Este acuerdo entre las fuerzas de izquierda en Ilo mostró a sus integrantes el potencial político de este tipo de alianza. De hecho, durante las dos décadas siguientes, los candidatos de izquierda –o listas de independientes simpatizantes con esta opción política– controlaron el escenario local (Planas 2000: 14-15). En 1983, Díaz fue reelecto con casi 48% de los votos, en 1986 ganó por tercera vez con más del 40% y, en 1989,

Ernesto Herrera tomó la posta, y ganó cuatro elecciones consecutivas (la de 1989 con IU y 1993, 1995 y 1998 con listas independientes, ver anexo 2).

Tanto Díaz como Herrera fueron socios de Labor¹², lo que refleja la fuerte vinculación que esta ONG tuvo, desde sus inicios, y por un período prolongado, con la gestión municipal de la ciudad de Ilo. Esta experiencia influyó en las acciones de Labor y en la visión y misión de los jóvenes radicales que la fundaron. En palabras de uno de los fundadores de Labor: «veníamos con una misión de fortalecer el movimiento obrero, pero teníamos un alcalde de izquierda, tendencia política que por primera vez iba a tener una experiencia de gestión municipal (...). Esto entra en conflicto con la idea de que la semilla de la nueva sociedad está en la clase obrera y no debe estar en la clase que gobierna, en la clase burguesa. Entonces, un elemento de apertura fue reconocer que este tema de la gestión de la alcaldía parecía interesante, aunque no se amoldara a la idea con la que habíamos venido» (Entrevista N° 1). La confrontación con una realidad no plenamente anticipada obligó a los miembros de Labor a embarcarse en un proceso de maduración política y evolución ideológica.

Como veremos posteriormente, la estrecha relación con la municipalidad tuvo importantes ventajas y desventajas para la ONG y su agenda de cambio. Para entender mejor esta relación, así como la evolución misma de Labor, analizamos las diversas etapas de su historia institucional y política¹³.

¹² Si bien ambos formaron parte del grupo en el que se gestó la idea de Labor, solo Díaz se convirtió en uno de sus socios fundadores. Herrera, por el contrario, fue incorporado como socio luego de que fuera elegido alcalde de Ilo (Entrevista N° 2).

¹³ En el 2002, Díaz Palacios dividió el desarrollo de la ciudad de Ilo en cinco etapas, a partir de su propia gestión, con los lemas correspondientes: (1) De 1981 a 1983, afirmación de la unidad y organización popular para luchar: «el pueblo unido, jamás será vencido»; (2) de 1984 a 1987, búsqueda de la calidad ambiental: «agua sí, humos no», y de reivindicación de los derechos humanos; (3) de 1988

II.1 De la autoformación obrera a la gestión municipal (1981-1985)

La razón de ser inicial de Labor fue «recoger el ideario [político] de la década del 70, promover el protagonismo popular hacia el cambio social incidiendo en la autoformación obrera –otorgándole al movimiento obrero un rol fundamental en el cambio social–» (Asociación Civil Labor 1998: 6). El propio nombre de la ONG hacía explícita la orientación de izquierda que guiaba a la organización. «Labor» era el órgano de prensa de la Confederación General de Trabajadores del Perú que, junto con el Partido Socialista Peruano, fueron formados con el apoyo de José Carlos Mariátegui a fines de la década de 1920 y comienzos de la siguiente (Cotler 1978: 216, 217)¹⁴. Para llevar a cabo su proyecto político, Labor desarrolló una biblioteca e implementó los llamados Círculos de Amautas Obreros. Asimismo, la fundadora de la ONG se encargó de efectuar asesoría legal para la defensa de los derechos de los trabajadores.

En sus primeros años (1981-1983) y producto de su nacimiento junto con la llegada de Díaz a la alcaldía de Ilo, la valoración que se tenía con respecto a la ONG era utilitaria e instrumental; se le concebía como un medio para fortalecer al movimiento obrero. «Entonces Labor era considerado en ese tiempo como un ‘organismo gris’, que es la denominación de los políticos de izquierda a instituciones amplias neutras que apoyan a la lucha de clases. Como entonces era organismo gris, entonces, se declararon explícitamente que el partido dirigía al organismo gris; pero el organismo gris estaba con todo» (Entrevista N° 1).

a 1992, consolidación de lo avanzado y afirmación de la identidad: «construir una ciudad habitable donde todos pueden y quieren vivir»; (4) de 1993 a 1998, promoción del posicionamiento internacional, «Ilo, puerto ecológico, bioceánico y primer balneario turístico del sur»; y (5) de 1999 en adelante, búsqueda del desarrollo sostenible local y reimpulso a la articulación con la Macroregión Sur. «Ilo: experiencia pionera», *Ideele* N° 144, febrero de 2002.

¹⁴ La influencia del ejemplo de Mariátegui era tan fuerte que por la misma época otro grupo de izquierda fundó una ONG con el mismo nombre en Cerro de Pasco, pero era independiente de su homónima del sur (Entrevista N° 1, Entrevista N° 2).

Las necesidades inmediatas de la población de Ilo, sin embargo, obligaron a que Labor sirviera también de soporte al municipio, en tareas tan poco revolucionarias como la titulación de la propiedad en pueblos jóvenes y la presentación de proyectos vinculados con la atención de las necesidades básicas de alimentación, agua y empleo de la población (Entrevista N° 2, Entrevista N° 3).

A partir de 1983, con la reelección de Díaz y el triunfo de Izquierda Unida en Lima y en el ámbito nacional, el giro hacia las labores ediles comenzó a consolidarse. Si bien continuó el trabajo relacionado con la autoformación obrera, se afianzó el apoyo de Labor al gobierno local en los temas de desarrollo local. De esta manera, se creó el Programa de Servicios para el Bienestar Comunal, que desarrolló diversos proyectos, entre los que destacan: titulación de propiedades, almacén comunal, panadería popular, desayunos infantiles y consultorio médico. En este período, la ONG realizó funciones propias o complementarias a las de la municipalidad, de modo que suplió las deficiencias que el gobierno local presentaba debido a sus escasos recursos económicos y humanos. Por otro lado, en la medida en que los miembros de la ONG colaboraban con el municipio, empezaron a abandonar su postura original de protesta y confrontación, para asumir una perspectiva vinculada más bien con la gestión municipal. Según uno de los fundadores: «Así comenzó esta tradición planificadora de la ciudad. Primero se transitó por la protesta, luego por la propuesta, más tarde la planificación y, finalmente, la gestión» (López 2000: 44)¹⁵.

Asimismo, en este período se evidenció el liderazgo de Díaz, quien además de ser Alcalde ejerció el cargo de Presidente de Labor durante ocho años. Debido a su iniciativa, la ONG no solo se relacionó con la

¹⁵ En otro momento, se atribuyó a Díaz Palacios el lema «de la protesta a la propuesta», que será abrazado por los demás miembros de la ONG. José Luis Lopez, «Ilo, A City in Transition», *Environment and Urbanization*, Vol. II, N° 2, octubre de 1999.

municipalidad sino que replanteó formalmente sus principales actividades, lo que forma parte de la evolución ideológica que experimentó en aquel período y que permitió en los siguientes años incursionar en temas de desarrollo regional y de género. El mencionado fundador recuerda otra frase de Díaz que, por aquellos años, ejemplificaba ese cambio: «¡Ya basta de adorar al obrero!» (Entrevista N° 1).

II.2 Nuevo contexto político y nuevos campos de acción (1985-1989)

1985 marca un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el ámbito nacional, cuando el Partido Aprista Peruano ganó la Presidencia y una mayoría absoluta en el Parlamento, y su principal competidor había sido la IU. En 1986, el APRA repitió la victoria en el nivel municipal, en Lima y todos los departamentos del Perú. En Ilo Díaz fue reelecto con más del 40% de los votos, pero el candidato aprista le siguió con más del 35%, lo que ejerció mayor presión sobre la gestión izquierdista.

En este período, si bien Labor continuó con la promoción de los trabajadores, también expandió significativamente su trabajo en los campos de la promoción de la mujer y la defensa del medio ambiente, en estrecha relación con el municipio y con importantes aportes de la cooperación internacional. En esta época, la importancia social y política de la mujer se evidenciaba en su liderazgo en diversas organizaciones sociales; y, con el apoyo (y la persuasión) de agencias de cooperación europeas, Labor creó el Proyecto de Promoción de la Salud y Derechos de la Mujer. Este fue un programa diferenciado de la acción municipal tradicional, orientado hacia la concientización amplia sobre el papel de la mujer en la sociedad de Ilo.

En esta misma época, Labor avanzó en la sustentación de propuestas de desarrollo para la región y la elaboración de estudios, especialmente sobre el tema ambiental, y en 1987 nació el Programa de Medio

Ambiente. Esta preocupación por el medio ambiente nació de la propia institución mucho antes de que se instaurara dentro de la política nacional y, a diferencia del tema de la mujer, no fue incentivado por las agencias de cooperación. En palabras del coordinador de la oficina de Labor en Arequipa:

Varias veces hemos ido contra la corriente. Por ejemplo, el tema ambiental no era un tema atractivo y, desde Ilo, se empieza a crear la idea de que el tema ambiental es parte de los derechos humanos y se crea en Labor una área de medio ambiente y era exitosa; a pesar de que algunos, entre los que me puedo incluir, no creíamos en eso. Y sale un programita de cinco minutos cada dos o tres días en la radio, que se convirtió en un instrumento que al final terminó interesando a Novib, Pan para el Mundo y otras agencias grandes. Entonces dijimos, eso está bien. Fue al revés, nosotros pusimos la idea y la cooperación vino después (Entrevista N° 21).

En 1989, Díaz se retiró de la lid municipal para presentarse como candidato a la Cámara de Diputados, y su sucesor, Herrera, fue elegido con 43% de los votos, mientras que el candidato del APRA obtuvo el 31%. Díaz fue Diputado por Moquegua durante el período 1990-1992, y miembro del Congreso Constituyente Democrático entre 1992 y 1995 por el Movimiento Democrático de Izquierda.

II.3 Redefiniendo el rumbo (1990-1996)

En la primera mitad de la década de 1990, con el auge del fujimorismo y el ajuste neoliberal, Labor experimentó su primera crisis institucional. Parte de ella se debió al debilitamiento de la izquierda marxista en el ámbito mundial, lo que trajo consigo que los miembros de la ONG reevaluaran sus objetivos básicos, sus teorías del cambio y hasta sus motivaciones personales. Como ellos mismos sostienen:

Un proyecto institucional que respondía a un ideario político de compromiso por el cambio (...) en el contexto de los 90, reque-

ría encarar cambios profundos. La caída del socialismo frente a la emergencia del neoliberalismo como propuesta 'salvadora', el surgimiento de nuevos actores sociales, la necesidad de trabajar con el sujeto popular entendiéndolo como ciudadano y como ser humano (...), la ruptura del proyecto político de Izquierda Unida, la presencia de la violencia terrorista, y a nivel institucional la ausencia de conducción –por falta de proyecto y crisis de dirección y de liderazgo–, así como el agotamiento en relación con los sectores de trabajo y de nuestras relaciones interinstitucionales exigió la necesidad de reestructurar Labor (Asociación Civil Labor 1998: 9,10).

La reflexión ideológica y existencial fue acompañada por una reevaluación de la agenda y forma de gestión de Labor, que empezó a mostrar limitaciones. Por un lado, se consideraba que mantener énfasis en las actividades con un enfoque sectorial –obreros, mujeres, etc.– impedía una mejor articulación con las organizaciones sociales de base y la construcción de un proyecto más estructurado de desarrollo local. Asimismo, la relación tan cercana con el espacio municipal –para algunos, existía la percepción de que «estaban haciéndole el trabajo a la municipalidad»– comenzaba a generar tensiones internas. Ambos factores, a su vez, fueron vistos como obstáculos para conseguir nuevas fuentes de financiamiento. Esta situación se volvió crítica en 1991, cuando concluyó una relación de diez años con su primer donante, lo cual generó una reducción inmediata del 46% en los ingresos de la ONG.

Como resultado de esta crisis y la reevaluación, Labor logró resolver sus principales debates internos, afirmando definitivamente su perfil de institución defensora del medio ambiente. Durante estos años, además, se constituyeron en Ilo nuevas instituciones y espacios de participación ciudadana y de concertación, como el Consejo Comunal de Desarrollo, el Comité de Manejo Ambiental y las Asambleas Cívicas. En contraste, otras organizaciones vecinales y sindicales entraron en crisis. A propósito de ello, la promoción de los «movimientos sociales» fue reemplazada por los conceptos de ciudad (y ciudadanía), hábitat y

región, y por una visión más práctica del desarrollo (Asociación Civil Labor 1998). En este período, se definió una cartera de nuevos proyectos guiados por los nuevos ejes temáticos, y se logró que dos importantes agencias de cooperación –Pan para el Mundo y Novib– respaldaran a la ONG en forma institucional y no solo por proyectos específicos, de modo que fue posible financiar un Plan Estratégico Institucional.

Otra importante motivación para expandir el trabajo ambiental, fue sin duda la exitosa campaña liderada por Labor para llevar una denuncia contra SPCC por contaminación al II Tribunal Internacional del Agua, realizado en Ámsterdam en 1992. La atención generada influyó en forma positiva en la conducta de SPCC, y motivó mayores actividades de vigilancia ciudadana posteriores. Este evento, analizado con mayor detalle en la sección IV, también generó notoriedad internacional para Labor, lo cual influiría en el flujo de financiamiento recibido por la cooperación extranjera. En concordancia con su visión ambientalista, en 1995, una de las socias fundadoras de Labor publica el libro *Agua y contaminación en el sur del Perú*, lo que sentó las bases para estudios más especializados sobre la problemática ambiental de Ilo.

II.4 Reforzando la identidad y expandiendo la acción: (1996-2001)

Durante este período, el reconocimiento de la experiencia de la gestión local y participativa en Ilo se expandió internacionalmente, como un sistema replicable para ciudades intermedias¹⁶. A su vez, en este período, se presentaron dos nuevos retos para la ONG.

¹⁶ En el plano nacional, la experiencia de concertación local de la ciudad de Ilo también se convirtió en modelo. Así, por ejemplo, un grupo de dirigentes y concejales de la ciudad de Churcampa, en Huancavelica, visitó dicha ciudad para conocer directamente su experiencia y recibir asesoría técnica (Panfichi y Pineda 2004: 46-52). En el plano internacional, los estudios de caso de Ilo y Labor se difunden a través de foros y publicaciones.

En primer lugar, se produjo un agotamiento de su relación histórica con el Municipio de Ilo después de casi dos décadas de compartir un proyecto común. Esta situación se generó por varias razones. Al parecer, luego de años de confrontación, el alcalde empezó a tomar una postura más amigable con las empresas extractivas de la zona, en particular SPCC. En palabras del director de operaciones de Ilo de SPCC:

Quando yo llego a Ilo en 1994, estaba el señor Ernesto Herrera de alcalde. Era un poco resistente. Pero poco a poco se dio cuenta, según manifiestan, de que realmente la posición encontrada contra Southern no le crea ningún beneficio a la población. Es ahí donde comenzamos nosotros a trabajar ya en una forma coordinada, pero con la municipalidad. Incluso, él presentaba cada año una carta a la empresa dándonos a conocer qué obras él proponía para trabajar en conjunto. Y nosotros escogíamos de acuerdo a nuestra filosofía de trabajo las obras en las que los íbamos a acompañar (Entrevista N° 6).

Esta postura podría ser una reacción a los declarados cambios en la conducta de SPCC a raíz del II Tribunal, y su mayor disposición de aportar a proyectos de desarrollo locales. Asimismo, a partir de 1996, la Municipalidad Provincial de Ilo comenzó a recibir fondos del canon minero, gracias a la lucha emprendida desde hacía años por sus autoridades y organizaciones de la sociedad civil, incluida Labor. Con el aumento de recursos tributarios de las mismas empresas, se hizo más importante cuidar la relación con ellas y menos necesario recurrir a la ONG para obtener apoyo.

Sin embargo, el evento catalizador del distanciamiento entre Labor y el Municipio fue el apoyo explícito del alcalde a la instalación de una planta de generación termoelectrica a carbón por Enersur (subsidiaria de la empresa belga Tractebel) en la zona sur de la ciudad, mientras que Labor, como institución, se oponía a esta ubicación por consideraciones ambientales (Entrevista N° 2, Entrevista N° 3). De acuerdo con el propio Herrera, en su decisión pesó el riesgo de que se perdieran los

puestos de trabajo que la empresa crearía en la zona (Entrevista N° 24)¹⁷. Al parecer, este fue también el sentir de la mayoría de residentes de Ilo. Este caso y las relaciones entre la ONG y el gobierno municipal en general son analizados con mayor detalle en la sección IV.

Luego de un proceso de indefinición e incertidumbre, este enfrentamiento con el municipio llevó a la afirmación de dos aspectos fundamentales de la propia identidad institucional de Labor. El primero fue su papel como una entidad *no gubernamental*, vinculada más explícitamente con la sociedad civil y menos con el gobierno local. La otra fue una clara prioridad respecto de la defensa del medioambiente y del principio de desarrollo sostenible, manteniendo una postura crítica y vigilante frente a SPCC y la expansión general de las empresas extractivas en el país. Ambos aspectos fueron reforzados cuando Herrera se retiró de la alcaldía para presentarse como candidato al Congreso en el 2001 y, en el 2002, cuando un candidato opositor accedió al gobierno municipal, después de veinte años de predominio izquierdista y de autoridades vinculadas a Labor.

El segundo reto en este período, relacionado con lo anterior, fue la expansión del radio de influencia de Labor fuera de Ilo, hacia otras ciudades del sur y el resto del país. Además del distanciamiento con el municipio, otro motivo importante de esta decisión fue la advertencia de algunas agencias de cooperación, que estuvieron financiando durante años a Labor, respecto a la posibilidad de retirar su apoyo. Esto se debió en parte a cambios en las prioridades geográficas y políticas en sus países de origen y, porque a pesar del distanciamiento reciente, Labor habría sido lo suficientemente exitosa en la promoción de la organización cívica y del desarrollo sostenible en Ilo, por lo que ya no

¹⁷ Este caso, y sus implicancias para la ONG, está resumido en el caso pedagógico «Medioambiente, desarrollo y participación: los dilemas de la Asociación Civil Labor» (Harvard Business School Publishing, SKS-091).

parecía prioritario seguir apoyándola. Aunque Labor ya tenía actividades en la ciudad de Moquegua desde 1994, en 1999 expandió su trabajo a Arequipa y Puno, donde se establecieron oficinas y se realizaron proyectos específicos vinculados con el desarrollo local y sostenible (ver cuadro 2).

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DE LA EXPANSIÓN GEOGRÁFICA A.C. LABOR

Período	Zona de expansión
1981 - 1990	Ilo
1990 - 1994	Alto andino Moquegua
1994 - 1999	Ciudad Moquegua
1999 - 2001	Arequipa
2001 - 2003	Enlace Lima

Fuente: Entrevista N° 15, Entrevista N° 4.

Asimismo, Labor se propuso establecer consorcios con ONG y otras instituciones para proyectar su trabajo en el ámbito nacional, por lo que estableció una oficina en Lima. La sede en la capital también sirvió para realizar de una mejor manera los contactos con agencias de financiamiento, y participar en diversos foros y redes nacionales, además de ofrecer sus servicios de consultoría a otras regiones que atraviesan conflictos derivados de las actividades de extracción y procesamiento de minerales y otros recursos naturales. Así, Labor llegó a formar parte del foro Ciudades para la Vida, Los Amigos de la Tierra, la Mesa Técnica y, luego, el Colectivo Tambogrande (2000-2001), este último conformado por ONG y organizaciones cívicas de diversas regiones del Perú para evitar que Tambogrande, un valle productor de limones localizado en la norteña región Piura, fuera dañado por las actividades de extracción a tajo abierto propuestas por una empresa minera canadiense.

En un contexto de creciente cuestionamiento a la actividad minera en otras zonas del país, un fundador y ex Presidente de Labor asumió el papel de coordinador del Grupo de Diálogo por la Minería y el Desarrollo Sostenible. Creado a fines del año 2001, este grupo fue conformado por representantes de las principales empresas mineras, ONG relacionadas con el medio ambiente, agencias de cooperación, municipalidades, representantes del gobierno y consultores. Su fin es principalmente conciliador: intercambiar información, acercar posiciones y formular propuestas sobre la agenda minera, ambiental y social del país (López 2004: 78).

III. MISIÓN, VISIÓN Y LIDERAZGO: FACTORES DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Como se desprende del recuento realizado, ha habido una variedad de factores que han impulsado la evolución y el impacto de la Asociación Civil Labor. En esta sección identificamos algunos factores internos de la organización que han sido claves en su desarrollo, y en la siguiente analizamos algunos factores en el frente externo.

III.1 Misión y visión

Sin duda, la militancia de izquierda de sus fundadores tuvo una influencia fundamental en la visión y misión de esta ONG, y ambas se han moderado y modificado con el paso del tiempo. Como hemos visto, la misión central ha evolucionado desde la promoción de una revolución proletaria, hacia la promoción del desarrollo local sostenible y de la protección del medio ambiente. Asimismo, de una postura que cuestiona al capitalismo y la democracia burguesa, a una que combina la provisión de servicios básicos con la defensa de los *derechos* individuales y colectivos –al agua, a la tierra y a vivir sin altos niveles de contaminación. Esto refleja, a su vez, una transformación de la visión de los fundadores de la sociedad –hacia una sociedad plural y de inte-

reses diversos– y también del Estado, como entidad al servicio de los ciudadanos y no solamente de los grupos de interés económico.

Según cuenta un ex presidente de Labor, cuando su inclinación era de extrema izquierda, buscaban una justicia más bien redistributiva, con una postura de protesta contra la empresa privada y de desconfianza frente al Estado (Entrevista N° 1). Luego, conforme han incursionado en temas de desarrollo regional y ambiental, han pasado a considerar que la «justicia social» se basa en fortalecer las capacidades de las personas para organizarse y lograr cambios más puntuales en su entorno y bienestar, a través de la acción colectiva. Más recientemente, la preocupación central pareciera ser brindar al individuo el acceso a derechos básicos que le permitan potenciarse (Entrevista N° 1). De ahí también la importancia que la ONG asigna a la identificación y formación de *líderes*, y a la unión de estos, pues termina sosteniendo que son las personas y no las instituciones las que llevan a cabo los cambios sociales¹⁸. Asimismo, se percibe una preocupación reciente por temas propiamente de gestión y gobernabilidad, de las comunidades y las mismas ONG.

Sin embargo, los miembros de Labor coinciden en que la «preocupación y compasión por el desposeído» (Entrevista N° 1) sigue siendo la motivación de base que los impulsó a crear esta ONG y que los mantiene unidos hasta la fecha. A partir de las entrevistas realizadas, es evidente que mantienen una fuerte mística social y entrega a las comunidades donde trabajan, algo compartido en todo nivel de la organización. Asimismo, aunque los líderes de Labor se destacan por su capacidad de adaptar la misión de la organización a los tiempos y a las necesidades de la comunidad a su alrededor, sostienen también que la ONG defiende ciertos valores básicos a lo largo del tiempo, que orien-

¹⁸ Esto coincide con –aunque no necesariamente es producido por– el apoyo que recibe a partir de 1999 de la Fundación Avina, que prioriza una visión de cambio centrado en el papel del líder individual, innovador y emprendedor.

tan sus actividades. Estos valores, difundidos en su más reciente Plan Estratégico (Asociación Civil Labor 2003b: 11-12), incluyen lo siguiente:

- El reconocimiento del derecho fundamental a la vida, que exige el establecimiento de relaciones de equidad entre hombres y mujeres frente a la sociedad, entre el Estado y la sociedad civil, entre sociedad y naturaleza.
- El ejercicio de la justicia, que se establece en el nivel interpersonal y en la sociedad, como proceso permanente de valoración y reconocimiento de deberes y derechos que sustentan relaciones de respeto mutuo.
- Un concepto de democracia como el ejercicio pleno de los deberes y derechos individuales, expresados en una forma de gobierno que permita la concreción de proyectos colectivos para el futuro. De ahí que para Labor sea fundamental una cultura de diálogo y concertación.
- La solidaridad como uno de los valores más profundos de la sociedad, entendida como la oportunidad que tiene cualquier persona para ofrecer y transferir sus capacidades positivas adquiridas en el proceso de formación y desarrollo individual y colectivo.
- La toma de conciencia del derecho colectivo a la ciudad, que es fruto de la producción social y en la que se está jugando el futuro de las poblaciones.

En función de estos valores, la organización ha establecido su misión institucional y sus prioridades de acción, definidos de la siguiente manera:

La Asociación Civil Labor asume como misión generar aprendizajes y promover liderazgos aportando a la ampliación de los derechos ambientales y sociales de las comunidades, al fortalecimiento de la gobernabilidad y en consecuencia a la construcción del desarrollo sostenible en espacios locales, regionales y en el ámbito nacional (...)

Para ello, LABOR desarrolla capacidades y competencias ciudadanas en líderes; promueve procesos de concertación, diálogo e incidencia para el cambio de políticas públicas y corporativas; gestiona proyectos concertados; asesora en el diseño de planes de desarrollo sostenible y procesos de gestión de conflictos socioambientales; promueve campañas de incidencia; produce conocimiento a través de estudios e investigaciones y transfiere información especializada, articulada en alianzas y redes institucionales. (Labor: www.labor.org.pe/quienes-mision.php)

III.2 Liderazgo y organización interna

La capacidad de Labor de redefinir su visión, adaptar sus estrategias y a la vez persistir en la defensa de la justicia social, se debe en gran parte a la naturaleza misma de la organización. Como suele ocurrir en muchas ONG, unos pocos individuos comprometidos y carismáticos han jugado papeles críticos de liderazgo desde el inicio. Ello incluye a personajes públicos como Julio Díaz Palacios, fundador de Labor y primer alcalde elegido de Ilo, quien trazó la primera transición de la ONG «de la protesta a la propuesta» y hacia la colaboración con el municipio. Igualmente, el ex presidente de la organización y ahora coordinador del Grupo Diálogo Minero, José Luis López, que lideró Labor en su siguiente transición, «de la confrontación al diálogo» con los intereses corporativos. Estos líderes claves incluyen también a Doris Balvín, fundadora y abogada, quien desarrolló el caso para el Tribunal Internacional del Agua y estableció el Programa de Gestión Ambiental.

A diferencia de otras ONG que se estancan bajo el peso y la autoridad de líderes eternos, Labor ha mantenido una dinámica interna relativamente horizontal, y ha hecho esfuerzos por promover nuevas personas en sus niveles directivos y personal de planta. Observadores se sorprenden con el grado de franqueza con el cual los miembros de la organización discuten sus diferencias de opinión. Los miembros del personal no esconden el hecho de que algunos son más radicales que otros, por

ejemplo, en su perspectiva sobre el poder y la responsabilidad social empresarial. Estas diferencias se discuten abiertamente, y las decisiones tomadas son el producto de procesos colectivos.

Formalmente, Labor tiene una Asamblea como órgano directriz, conformada por 11 socios¹⁹. Para ser admitido como miembro activo, es requisito ser presentado por otros dos socios activos. Cada año, la Asamblea de socios nombra a las personas que ocupan la Presidencia y la Dirección Ejecutiva. El Presidente es un miembro de la asamblea, mientras que la dirección ejecutiva no necesariamente debe recaer sobre un socio (Entrevista N° 1). El Consejo Directivo, por su parte, es el órgano que formula políticas, dirige y controla el desarrollo institucional. Se encuentra conformado por la Presidencia, la Dirección Ejecutiva, un delegado de los trabajadores y representantes elegidos de la Asamblea General (Asociación Civil Labor 2003b: 24).

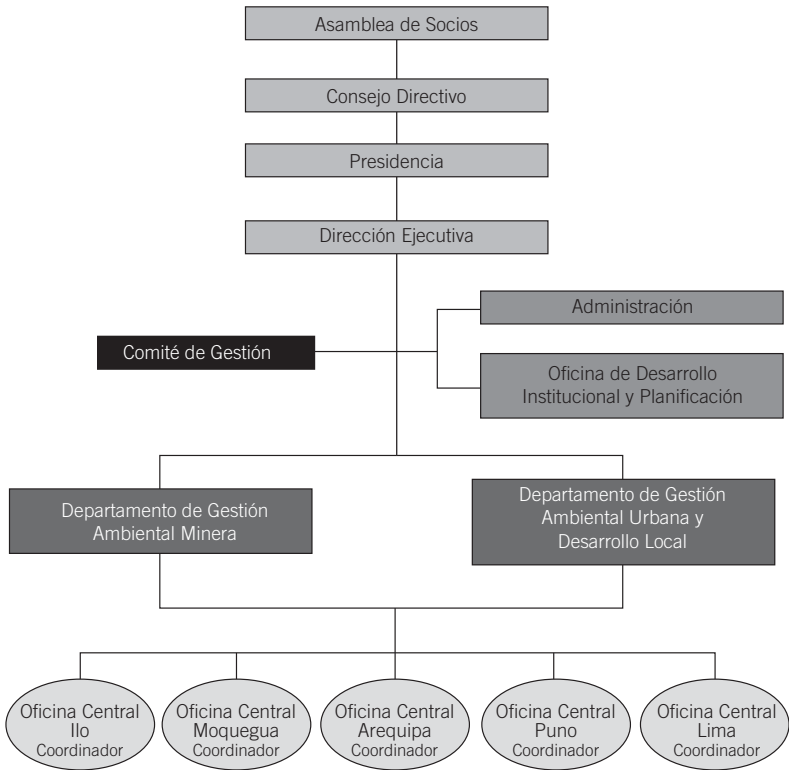
En el 2006, Labor contaba también con una Gerencia de Administración, una Oficina de Desarrollo Institucional y Planificación, un Comité de Gestión encargado de la estrategia institucional y dos departamentos estratégicos: Gestión Ambiental Minera y Gestión Ambiental Urbana y Desarrollo Local. Estos departamentos ordenan la línea de acción de las diferentes sedes de la Asociación. Actualmente, Labor cuenta con la Oficina de Enlace de Incidencias y Políticas Ambientales en Lima y cuatro oficinas locales ubicadas en la macro región sur: Arequipa, Moquegua, Ilo y Puno.

Hacia el año 2002, trabajaban en la ONG 37 personas de manera permanente, las que se distribuyeron en las distintas sedes de acuerdo con el cuadro 3. Aproximadamente, el 58% del personal de la Asociación se podía considerar especialista, mientras que el resto interviene en las actividades como soporte.

¹⁹ Hacia el año 2002, la Asamblea estaba conformada por 10 socios (Asociación Civil Labor 2003a: 17).

Gráfico 5

ORGANIGRAMA DE LA ASOCIACIÓN CIVIL LABOR



Fuente: Labor (<http://www.labor.org.pe/quienes-organigrama.php>)

Cuadro 3

PERSONAL A.C. LABOR POR SEDES¹, 2002

	Especialista	Soporte
Ilo	11	7
Proyecto emergencia Ilo	0	3
Arequipa	3	3
Moquegua	2	2
Lima	6	1
Puno	1	1

Fuente: Labor 2003a.

1/ Se considera especialistas a coordinadores de sede, directores de departamento, gerentes, asistentes administrativos, contadores, especialistas en diversos temas y comunicadores sociales. Por su parte, se considera soporte a los promotores, logística, secretarías, técnicos, guardianes y limpieza.

2/ Algunas personas se desempeñaban en más de una sede, por lo que las 40 funciones eran asumidas por 37 personas.

Labor también ha sido pionera entre las ONG en los procesos de planificación estratégica, los cuales no solo sirven para orientar la acción futura sino para consolidar los lazos entre su personal. El primer plan estratégico de Labor fue elaborado con todo el personal en 1991, y se ha mantenido esta práctica desde entonces (Entrevista N° 2). Las acciones recientes de Labor se enmarcan dentro de un Plan Estratégico definido para el período 2002-2007, el cual fue producido en equipo en diciembre del 2000 y reajustado en febrero del 2003. En la elaboración de dicho plan participó todo el personal de la ONG. Con la metodología seguida, se produjeron los principales insumos a partir de las unidades operativas territoriales y luego se procedió a agregar dicha información. De esta manera, los equipos de las sedes realizaron una evaluación de sus roles institucionales, identificaron los factores externos e internos que afectaban a la organización y establecieron los requerimientos estratégicos para el desarrollo institucional. En un taller central se diseñó la misión y se llevó a cabo el diagnóstico estratégico

(Asociación Civil Labor 2003b: 9). A partir del diagnóstico estratégico, se decidió organizar la acción institucional bajo tres estrategias generales (Asociación Civil Labor 2003b: 46-47):

- Promoción y fortalecimiento, de manera selectiva, de iniciativas locales de gestión ambiental, propiciando el papel protagónico de las municipalidades y organizaciones sociales.
- Afianzamiento y posicionamiento institucional en la construcción de alianzas estratégicas para la incidencia de cambios en políticas y normas ambientales, y el incremento de sus impactos por efecto de la minería.
- Fomentar alianzas estratégicas y redes de concertación, generando capacidades institucionales para la implementación efectiva del Plan Estratégico Institucional.

A partir de estas estrategias, entonces, se establecieron objetivos más puntuales, entre ellos el de definir planes operativos anuales. Al menos en teoría, cada año, la organización tendría ciertos objetivos definidos, vinculados a actividades concretas y una determinación previa de los resultados esperados, además de una serie de indicadores establecidos que permitirían el monitoreo y la autoevaluación²⁰.

IV. ENTRE LA AUTONOMÍA Y EL IMPACTO: MANEJANDO EL FRENTE EXTERNO

A lo largo de su vida institucional, Labor se ha vinculado con una diversidad de otras instituciones y agentes. Entre ellos, los tres que han sido claves para su trayectoria son el Municipio de Ilo, SPCC y otras empresas de la zona, y las agencias de cooperación internacional.

²⁰ Sin embargo, hay que mencionar que la última Memoria publicada por Labor data del año 2003, y la información disponible al público respecto del cumplimiento de objetivos data del año 2002. Ver www.labor.org.pe

IV.1 Autonomía y dependencia: el papel de los donantes

Perú es un país con muy poca filantropía organizada, y difícilmente los donantes nacionales apoyan a las organizaciones de derechos humanos o la vigilancia de las industrias extractivas. Como es típico de las ONG activistas, Labor nunca ha generado ingresos significativos de sus cuotas de membresía, venta de servicios o donaciones locales²¹. Desde el inicio, su principal fuente de financiamiento institucional ha estado constituida por las donaciones internacionales; entre los años 1982 y 2003 recibió más de US\$6 millones, de 34 agencias de cooperación de 12 países (ver anexo 3)²².

Estos aportes externos no solo permitieron el crecimiento de la organización y su expansión territorial, sino –fundamentalmente– le permitieron mantener un importante grado de autonomía frente a las empresas privadas y al gobierno central. Durante sus más de 25 años, Labor no ha aceptado fondos de las empresas extractivas y esto le ha permitido emprender acciones legales y de protesta cuando los esfuerzos de diálogo se entraparon.

El principal riesgo de este modelo de financiamiento, sin embargo, es la excesiva dependencia de actores extranjeros, lo cual es un desafío y una fuente de tensiones. Como se mencionó anteriormente, Labor se financió inicialmente con donaciones pequeñas para su trabajo sindical, de parte de varios donantes privados y agencias de cooperación europeas. Entre 1982 y 1987, su presupuesto anual promedio fue de

²¹ Una de las sugerencias de los evaluadores del Plan Estratégico 1996-1998 fue la siguiente: «sería necesario que se proyectaran hacia posibles fuentes nuevas de financiamiento, sean estas nacionales o internacionales, o lo que podría ser también la generación de recursos propios, vía la prestación de servicios u otras formas» (Llona y Cuentas 1996). Sin embargo, parece que nunca exploraron seriamente estas opciones.

²² Cabe mencionar que los últimos datos de transparencia de ingresos y gastos publicados por Labor datan del año 2003.

US\$20,000. En esta fase, la planificación y el rendimiento de cuentas se producían en función de campañas y acciones, y el éxito de las actividades realizadas estaba estrechamente vinculado con la cantidad de personas que podían ser congregadas en asambleas populares y protestas sociales de diversa índole.

Entre 1987 y 1990, Labor entró a una fase de transición en la cual agregó temas ambientales a su agenda, sin abandonar su trabajo sindical, una transición facilitada por su capacidad de atraer donantes cuyas prioridades incluían derechos humanos y ambientales. Un salto importante ocurre en 1987, cuando Oxfam UK empieza a financiar proyectos vinculados con la defensa del medio ambiente en Ilo. En esta etapa, y por una demanda de las agencias de cooperación, el financiamiento y la rendición de cuentas se realizaba en función de proyectos específicos y claramente delimitados. Al final de esta etapa, Labor terminó su relación con la agencia belga que había financiado sus actividades sindicales desde el inicio.

Solucionada la crisis institucional originada por el retiro de su primer donante, en 1992, Labor consiguió que las agencias de cooperación internacional financiaran planes estratégicos con vigencia de hasta tres años. Ello le permitió ampliar su horizonte de planificación y, a su vez, le dio mayor estabilidad a sus fuentes de ingresos. Asimismo, obtuvo mayores aportes para trabajo en derechos humanos y medioambiente, con ingresos promedio anuales, durante la década de 1990, de US\$350.000. Además de los aportes institucionales mencionados, Labor también recibe aportes puntuales para campañas específicas. Por ejemplo, en el período 1991-1992, recibió una donación clave de CIDA de Canadá para financiar la investigación y preparación para el Tribunal Internacional de Agua; y en 1997 convencieron a cinco agencias para hacer aportes puntuales para la campaña contra la planta de energía sobre la base de carbón. Asimismo, en junio del 2001, cuando se produjo un terremoto de gran intensidad que afectó toda la región sur

del Perú, Labor fue utilizada por varias agencias para canalizar apoyo a los damnificados. En palabras del coordinador de Labor en Arequipa:

...claro que también hay momentos en los que se desarrolla un rol en función del momento. Hemos trabajado temas que he señalado, temas de emergencia. Gran parte de los fondos, en un 25 por ciento, se han generado en momentos de emergencia y porque nos ubicaron así. En menos de 24 horas de ocurrido el terremoto, llegó OXFAM Internacional y nosotros estábamos con visitas en Tacna, Arequipa, Moquegua e Ilo, o sea, donde era el terremoto y como puntos de referencia (Entrevista N° 21).

Hacia el año 2003, Labor manejaba un presupuesto anual cercano a los US\$600.000. Desarrollaron una relación especialmente fuerte con representantes de Novib, la afiliada holandesa de la red Oxfam Internacional, y con la oficina regional de Oxfam América en Lima.

Como se ha mencionado, en algunos casos, Labor terminó una relación con un donante, antes de acomodarse a prioridades impuestas. En otros casos, se ha adaptado a las preocupaciones de sus donantes y hasta se ha beneficiado de ellas. Todo indica, por ejemplo, que el aumento de donaciones de agencias grandes obligó a Labor a desarrollar sus sistemas de fiscalización y contabilidad interna, iniciar la planificación estratégica, y evaluar con mayor cuidado los resultados de su trabajo. Un ejemplo más complicado fue la decisión de Labor de extender la escala de sus actividades hacia otras ciudades y regiones. Aunque habían iniciado trabajo en Moquegua a inicios de la década de 1990, y habían sido invitados a asesorar a otras comunidades, la expansión fue facilitada por la llamada «fatiga» de los donantes respecto al apoyo para actividades en una sola ciudad. Los líderes de Labor lograron convencer a sus donantes para apoyar su expansión, incluido un nuevo programa en Arequipa, en vez de terminar con el financiamiento. Nuestras entrevistas sugieren que los donantes fueron inicialmente escépticos, pero decidieron apostar por esto debido a la trayectoria previa de

Labor y su confianza en los líderes de la organización (Entrevista N° 5, Entrevista N° 25).

Mientras tanto, la incorporación del tema de la mujer y de la equidad de género en la agenda de Labor sí parece haber sido incentivada por los donantes. Dos agencias en particular le dieron apoyo generoso en la década de 1980 para iniciar un Programa de la Mujer, que combinaba servicios sociales con la promoción de conciencia feminista. La representante de una tercera agencia también nos describió como ella y sus colegas trataban de convencer a los fundadores de Labor de prestar más atención a la equidad de género (Entrevista N° 5). Este enfoque no era natural para una organización cuyos líderes comenzaron con una visión clasista de la sociedad, ni para las autoridades municipales, y tampoco entre la red de organizaciones vecinales, donde las mujeres ejercían liderazgo pero con una identidad más tradicional de madres y amas de casa. Pero algunos líderes sí parecen haber sido ‘concientizados’ tempranamente al respeto, como se refleja en estos comentarios del Alcalde de Ilo en 1983: «hay un signo favorable: es el papel crecientemente positivo de las mujeres del pueblo quienes, organizadas en Clubes de Madres, Asociaciones de Padres de Familia, Comités Comunales, etc. vienen brindando su aporte al desarrollo comunal. La mujer está rompiendo las cadenas de la opresión doméstica» (Díaz 1983: 48).

La llegada al Perú de los donantes Ashoka y Avina a fines de 1990 presentó nuevos desafíos. Ambas organizaciones financian a líderes individuales –los llamados «emprendedores sociales»– en lugar de instituciones, ambas tienen vínculos empresariales, y ambas enfatizan la responsabilidad social corporativa y la cooperación –no la confrontación– con el sector privado. La Fundación Avina, en particular, se inició en el Perú con un presupuesto significativo, a la vez que otros donantes estuvieron reduciendo su presencia en el país. Uno de los fundadores de Labor se acercó a Avina en el año 2000 y recibió apoyo para el

trabajo en Arequipa. Posteriormente, Avina lo invitó a coordinar la Mesa de Diálogo Minero, en un papel más conciliador frente a las empresas de este sector que el asumido por Labor hasta entonces. Técnicamente, el apoyo que recibe de Avina es individual y no institucional, y podría llevarse a otra institución. Dada la cantidad de dinero involucrado –más de US\$400.000 entre los años 2001 y 2003– esto podría generar una tensión para la organización. Sin embargo, hasta la fecha de esta investigación, el apoyo de Avina se mantuvo dentro del presupuesto de Labor y pareciera que la ONG asumió un compromiso institucional con estas actividades.

En resumen, Labor siempre ha sido altamente dependiente de apoyo externo y, como tal, vulnerable a cambios en las prioridades y circunstancias de los donantes. Sin embargo, esta ONG encontró dos formas de reducir esta dependencia a través de la diversificación de las fuentes y el desarrollo de un grupo reducido de donantes que también son aliados, cuyos representantes escuchan y aprenden de la organización, además de proveer fondos, consejos y contactos globales (ver anexo 3). Los representantes de agencias donantes entrevistados para este estudio enfatizaron el grado de confianza mutua en sus relaciones, lo que los llevó a apoyar algunas decisiones y programas, aun cuando no estuvieron de acuerdo. Asimismo, valoraron el caso de Labor como un modelo para otras organizaciones, en el Perú y en el ámbito internacional.

IV.2 Entre las demandas cotidianas y la justicia social: relaciones con la Municipalidad Provincial de Ilo

La relación entre Labor y el Municipio podría caracterizarse de beneficio mutuo hasta fines de la década de 1990. Entre las ventajas para la ONG, se encontraba la estrecha vinculación con la problemática de Ilo y sus principales actores, y la oportunidad de tener un impacto significativo en la vida de esta comunidad a través de sus acciones. Durante

años, el trabajo de la ONG fue articulado con los planes de gestión de la ciudad y provincia, lo que generó eslabonamientos institucionales con otros niveles del gobierno nacional y con actores internacionales promotores del desarrollo.

La alianza política establecida con las autoridades locales, además, dio a Labor mayor capacidad para influir en el comportamiento de las empresas locales, producto del respaldo popular de la gestión de los distintos alcaldes y regidores que han sido simultáneamente socios de Labor. Asimismo, la relación conllevaba un importante poder de cabildeo y capacidad de intervención frente a instituciones públicas y privadas, que fue visto con buenos ojos por algunas agencias de cooperación, dado que permitía vislumbrar un mayor impacto de las actividades de Labor. Finalmente, esta relación permitía a la ONG realizar proyectos de desarrollo de mediano plazo y, a su vez, perfeccionar sus habilidades de gestión y liderazgo, gracias a la continuidad del gobierno local de Ilo.

Por su parte, la creación de Labor en 1981 permitió al nuevo gobierno izquierdista satisfacer demandas de la población, a través de fondos complementarios de la cooperación internacional, en un escenario en el que los ingresos municipales eran exiguos y la capacidad de los recursos humanos muy limitada (Entrevista N° 2, Entrevista N° 3). Al inicio de la década de 1980, la base poblacional de la que el municipio podía obtener ingreso por arbitrios era todavía bastante reducida. Adicionalmente, SPCC tributaba en Tacna y no en Ilo, y por lo tanto no aportaba a las arcas municipales (Vargas 1998: 42). Es por esto que Labor asumió, junto con el Municipio, la lucha para lograr que Ilo recibiera una porción del canon minero, lo cual se logró en 1996. En palabras de los fundadores de Labor: «las ONG e instituciones promotoras del desarrollo social entendían que un incremento en los aportes del canon reforzaría la autonomía de los gobiernos locales, que dejarían de depender de las donaciones condicionadas de las empresas y/o

de los fondos de cooperación internacional –que siempre son insuficientes–; además les permitía incrementar su capacidad de promoción del desarrollo económico de su circunscripción y sus capacidades de vigilancia ambiental» (Balvín y López 2002: 166).

Vista en perspectiva, la relación que se establece entre la municipalidad y Labor durante la década de 1980 y gran parte de la de 1990 responde a una búsqueda de autonomía del gobierno local frente a la enorme influencia que ejercía SPCC en todos los campos de la vida económica y social de Ilo. En efecto, «una de las ideas principales del equipo de dirección que asumió el gobierno local a partir de 1981, fue la de transformar al municipio en un instrumento efectivo de gobierno y poder local, orientado a mejorar las condiciones de vida del poblador ileño. Hasta esos años, esta tarea no podía cumplirse en la medida que la acción municipal respondió básicamente a los intereses de la Southern Perú» (Vargas 1998: 16). «¿Cuál ha sido la participación de los gobiernos centrales y de las autoridades locales ante este problema? (...) Por lo pronto debo decir que los gobiernos y muchas autoridades locales han caído en las complicidades» (Díaz 1983: 42). Así, al ser Labor aliada del alcalde y sus regidores, estos también se aseguraron cierta independencia respecto de los grupos de interés locales.

Sin embargo, esta relación tan cercana también generó problemas para ambos. Con el paso del tiempo, la vinculación estrecha con el gobierno provincial de Ilo hizo difícil diferenciar los logros de Labor de los del gobierno de Ilo. Vinculado con esto, distintos agentes locales reconocieron como interlocutor al municipio de esta provincia, mas no a Labor. Por ejemplo, el Coordinador General de Relaciones Públicas de la región sur de SPCC sostiene:

Nunca hemos tenido, por ejemplo, una relación cordial. O que hemos hecho obras en conjunto, no existe, no hay antecedentes de eso. Como les digo, ellos no tienen una obra tangible que

diga que eso lo han hecho con nosotros. Sí ha habido un acercamiento, si es que queremos relacionar al alcalde como parte de esa organización. Sí hemos trabajado con el alcalde en obras de desarrollo, pero con la ONG Labor no lo hemos hecho nunca (Entrevista N° 7).

A su vez, como se ha mencionado, la relación le dio a Labor un enfoque local durante casi 20 años que, junto con el éxito logrado, llevó a que las agencias donantes empezaran a percibir que los problemas subsistentes en Ilo no eran tan prioritarios, en un contexto de reducción de ayuda externa en general. Del mismo modo, la frontera difusa entre Labor y el municipio llevó a un autocuestionamiento de la identidad de la organización, su misión y las actividades específicas que debe realizar, por lo que una de sus principales debilidades radicaba en la «dependencia del gobierno local para implementar programas y proyectos» (Llona y Cuentas 1996).

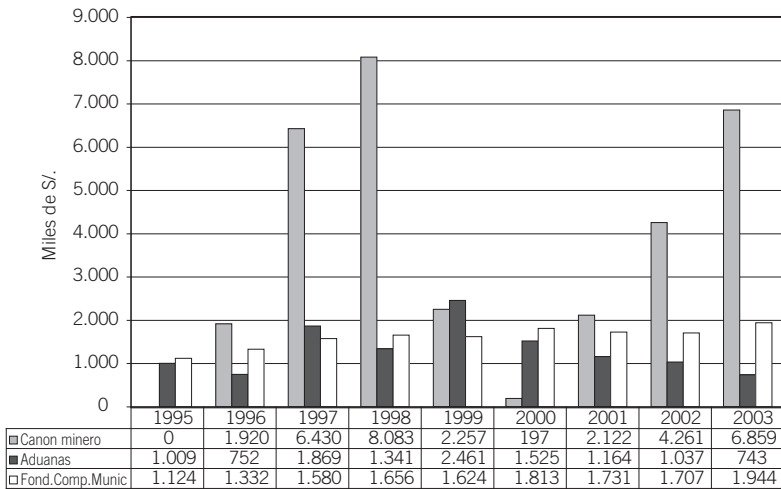
En el ámbito local, se empieza a generar un ambiente de tensión entre los años 1994 y 1996, dado que «la población critica la relación entre el municipio y las ONGD [Labor] como entidades que copan los planes de desarrollo y (...) no dejan espacios para la promoción y la defensa de la autonomía de otros actores populares e institucionales» (Vargas 1998: 38).

De algún modo, el distanciamiento también se facilitó cuando la municipalidad comenzó a obtener recursos del canon minero, de modo tal que adquirió mayor autonomía financiera (Entrevista N° 2, Entrevista N° 3). Los recursos recibidos por concepto del canon minero llegaron en 1996 y eran considerablemente mayores que las otras transferencias, como la renta de aduanas y el fondo de compensación municipal (S/.4 millones de promedio anual *versus* S/.1,4 y S/.1,7 millones de soles respectivamente, para el período 1996-2003). En efecto, para el año 2002, los ingresos provenientes del canon minero fueron equivalentes al 24% del presupuesto anual ejecutado (S/.17,6 millones) y al 68%

del gasto de capital (S/.6,3 millones) de la municipalidad (CAD 2004: 9). El monto transferido al distrito de Ilo entre 2003 y 2006 por concepto de canon minero superó los S/.61 millones, sin considerar las regalías mineras que también se pagan desde el 2005.

Gráfico 6

PRINCIPALES RECURSOS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO 1995-2003



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Transparencia Fiscal.

El evento que acelera el distanciamiento entre la municipalidad y Labor, como se indicó anteriormente, fue la propuesta de Enersur de construir la planta de generación eléctrica sobre la base de carbón, en una zona reservada para actividades turísticas, en 1997. Frente a esta situación, el municipio optó por dar prioridad a la generación de empleo

local en vista de la amenaza de la empresa de irse a Tacna si su propuesta no era acogida, mientras que Labor como institución optó por oponerse al desarrollo de la planta en esta zona (Entrevista N° 24, Entrevista N° 2, Entrevista N° 3, Asociación Civil Labor 1998: 12, Vargas 1998: 33-36, Balvín y López 2002: 160,161). Este hecho llevó a que la estrecha vinculación entre Labor y el municipio se debilitara, luego de más de 15 años de trabajo conjunto. Sin duda, la mayor independencia financiera del municipio, producto del canon y también de la renta de aduanas, facilitó el distanciamiento. El alcalde Herrera fue reelecto para un cuarto mandato en 1998, que no culminó porque en el 2001 fue elegido Congresista de la República por el partido Perú Posible.

La ruptura con el municipio se consolidó en el año 2002, con la elección de un nuevo alcalde desde las filas de la oposición política, aun más proclive a desarrollar proyectos directamente con las empresas de la zona y abiertamente opuesto al trabajo de la ONG. Aunque este alcalde fue sometido a una votación de revocatoria en octubre de 2004, salió victorioso (un 60% de los votantes ileños optó por su continuidad en el cargo) y en noviembre de 2006 fue reelegido. Sin embargo, la herencia de tantos años de organización comunitaria fue más duradera. Importantes sectores de la población ileña se mantuvieron organizados para exigir respeto a sus derechos, tanto a las empresas que operan en la zona, como al mismo municipio.

IV.3 De la protesta a la propuesta...y más protesta: Labor, Ilo y las empresas extractivas

La motivación original de los fundadores de Labor fue organizar a los obreros mineros para la lucha revolucionaria, lo cual pasaría inevitablemente por una confrontación con SPCC. La relación entre la ONG y la empresa ha evolucionado junto con la transformación ideológica que evidencian los líderes de Labor, pasando del rechazo frontal a los intentos de diálogo y la regulación ciudadana. Sin embargo, las rela-

ciones a través del tiempo se mantuvieron tensas, debido en gran parte a la situación objetiva de contaminación y la resistencia de la empresa, durante años, a repararla en forma voluntaria y significativa.

En un primer momento, SPCC fue vista como un «cuerpo extraño (...) con ideas, prácticas y propósitos ajenos en gran medida (...) al Perú» (Díaz 1983: 50), por lo que debería ser expropiada a favor de un control estatal planificado y dirigida por peruanos (Ibíd.: 66, 107). En esta época, Labor se encargó de formar a los obreros de esta empresa y de otras de la región para fomentar en ellos una conciencia política «proletaria», que fuera capaz de dirigir una futura revolución marxista. Aunque la experiencia municipal llevaría a Labor a dar mayor peso a las demandas de otros pobladores, la forma de hacerse escuchar por SPCC aún radicaba en la movilización popular y la protesta anti-empresarial.

Así, uno de los primeros temas que entró con fuerza en la agenda de Labor fue el uso indiscriminado del agua en las actividades extractivas. Tanto SPCC como la empresa estatal Pesca Perú obtenían este recurso de pozos, situación que contrastaba con la escasez generalizada de agua potable para la población de Ilo, que debía contentarse con la llegada de camiones cisterna de dichas empresas. Esta situación llevó a una propuesta en la primera mitad de la década de 1980, asumida por el Frente de Defensa de los Intereses de Ilo (Fedip) y liderada por la Municipalidad Provincial de Ilo, por el reinicio de la ejecución del proyecto Ite-Norte para la provisión de agua potable para la población (Díaz 1983: 28) a partir de la derivación del río Locumba, servicio que finalmente sería provisto en diciembre de 1982. Al organizar protestas en demanda de este proyecto, se forjaría la consigna «*agua sí, humos no*», que resumiría en años posteriores la búsqueda de una preservación del medio ambiente de la región (Balvín 1995: 208).

Pero el problema del agua no se limitó a su escasez. De hecho, el agua consumida por las poblaciones de la ciudad de Ilo y las provincias de

Ite, Locumba y Curibaya estaba contaminada por los residuos derivados de la mina de Cuajone. Además, el empleo de este recurso para las actividades de SPCC estaba reduciendo el caudal aprovechable para las actividades agrícolas y ganaderas. Asimismo, el depósito de relaves de las minas y la escoria proveniente de la fundición de cobre se hacía a orillas del mar, lo que contaminaba las playas aledañas.

Gracias a un cambio producido en el marco normativo de la Ley de Municipalidades a inicios de la década de 1980, se abrieron mayores posibilidades para que los gobiernos locales empezaran a formar parte de la solución del problema ambiental. En el caso de Ilo y Tacna, las primeras gestiones se observaron hacia la segunda mitad de dicha década. En el primer caso, en 1985, la municipalidad decretó el «Año de la defensa de la vida y el medio ambiente». Entre las obligaciones que estableció, exigió a SPCC reportar de manera semanal los controles efectuados respecto de las concentraciones de dióxido de azufre. A partir de ahí se formó una comisión multisectorial, que involucró al gobierno central, donde se estableció el inicio del reconocimiento de los problemas ambientales generados por las actividades de la empresa.

Los efectos contraproducentes de la actividad minera de SPCC sobre el recurso hídrico, junto con el hecho de que los canales internos para reclamar sobre daños ambientales estaban prácticamente cerrados, llevaron a que Labor, junto con la Municipalidad Provincial de Ilo, presentaran el caso en 1989, para que fuera tratado en el II Tribunal Internacional del Agua, con sede en la ciudad de Ámsterdam, lo que ocurrió recién en febrero de 1992. Labor participó como demandante, ya que se encargó de canalizar el financiamiento y realizar la investigación y documentación correspondiente.

El Tribunal Internacional del Agua es un foro civil respaldado por más de cien organizaciones medioambientales europeas que, al no contar con autoridad legal, ha empleado satisfactoriamente la publicidad in-

ternacional para lograr cambios en la conducta medioambiental de las empresas en el mundo. Fue organizado por primera vez en 1983 en la ciudad de Róterdam para atender 19 denuncias contra empresas y gobiernos por la contaminación en los ríos de Europa Occidental y el Mar del Norte. Al buscar un diálogo directo entre el agente contaminador y los afectados, el Tribunal se constituye en un foro sin capacidad mandatoria, y su veredicto debe entenderse como una evaluación ética y moral. La principal motivación de los organizadores fue constatar que las empresas y los usuarios tienen opiniones técnicas contrarias sobre los efectos contaminantes generados por la actividad de las primeras, escudándose estas en los gobiernos para no cambiar su conducta ambiental.

El éxito del Primer Tribunal puso en evidencia el peso que puede tener la sociedad civil sobre los agentes contaminadores, y animó a los organizadores a realizar una segunda versión, esta vez enfocada en los países del hemisferio sur (IDRC s.f., Balvín 1995: 302, <http://www.tragua.com/>). Escogido el caso de Ilo contra SPCC, el Tribunal, al igual que en el resto de casos seleccionados, brindó a los demandantes el apoyo necesario para fundamentar la denuncia²³. Dicho apoyo se concentró en tres aspectos: soporte financiero, asesoría técnica y apoyo logístico. En el aspecto financiero, como se ha mencionado, el International Development Research Center (IDRC) de Canadá solventó el desarrollo de la investigación para sustentar el caso. Asimismo, el Tribunal facilitó a los demandantes una red de relaciones con instituciones financieras para promover investigaciones de esta índole. Con respecto al apoyo logístico, el Tribunal organizó un foro que permitiera un trato igualitario de demandados y demandantes, financiando los

²³ El Segundo Tribunal estuvo conformado por un Jurado y un comité de expertos. El primer cuerpo estaba compuesto por personalidades de los cinco continentes. A su vez, el comité de expertos encargados de orientar al jurado en temas técnicos, estuvo conformado por renombrados científicos, también de los cinco continentes (Balvín 1995: 306-307).

gastos de estadía y hospedaje de las delegaciones de las partes involucradas en cada uno de los casos tratados.

En noviembre de 1991, el Tribunal comunicó a SPCC que el caso presentado contra la empresa por la Municipalidad Provincial de Ilo y Labor había sido seleccionado, y le adjuntó el documento completo presentado por los demandantes, luego de concluidas sus investigaciones. La empresa no asistió a presentar sus descargos y se limitó a enviar una carta y a iniciar una intensa campaña para desacreditar el caso. Sus principales argumentos se remitían a desestimar la autoridad del Tribunal por no ser un organismo reconocido por las Naciones Unidas y a desmerecer las credenciales científicas y profesionales de Labor. Asimismo, sostenían que el uso de aguas y el depósito de relaves estaban respaldados por las licencias otorgadas por el Estado peruano, y que estaba probado que los relaves, que no podían ser almacenados en tierra por las características geográficas y de espacio, no afectaban la ecología marina.

El 17 de febrero de 1992, los demandantes asistieron a fundamentar su reclamo: SPCC era el principal responsable del deterioro ambiental de la región, y operaba sin considerar los efectos nocivos en la salud de los habitantes. La empresa, que tuvo la oportunidad de presentar sus descargos, no asistió al Tribunal argumentando que dicho foro carecía de legitimidad. El Tribunal le dio la razón a los demandantes. Si bien no había sentencia jurídica, la cobertura internacional en medios de comunicación importantes llevó a la multinacional Shell a declarar que había decidido separarse de SPCC por su conducta ambiental (Balvín 1995: 312).

Hasta entonces, las acciones de protesta contra SPCC habían sido respondidas con hostilidad e intimidación, pero este evento motivó en SPCC una serie de reacciones. En primer lugar, luego de recibir la notificación de la evaluación del caso en octubre de 1991 y su posterior aceptación en el Tribunal un mes después, la empresa se apresuró

a firmar, el 2 de diciembre del mismo año, un Acuerdo de Bases, piedra angular de un compromiso de la empresa con el Estado para invertir en el cuidado y la conservación del medio ambiente (Entrevista N° 2). Sobre la base de este acuerdo sostendría que este compromiso de inversión ambiental alcanzaba los US\$100 millones y que, como consecuencia de ello, era innecesario el Tribunal Internacional. En definitiva, este evento llevó a SPCC a incluir, en su agenda hacia adelante, mayor atención al tema ambiental (Balvín 1995: 309).

No obstante, en la práctica, la ejecución de la modernización de la fundición de Ilo, el proyecto más costoso incluido en el Plan de Ade-cuación y Manejo Ambiental (PAMA), fue continuamente aplazada. En 1997 se estableció que este proyecto debería estar concluido para el año 2007 –16 años después del primer acuerdo– y demandaría una inversión de US\$306 millones. Con una fundición más moderna, se esperaba una captura de emisiones de azufre de 95%, superior al 92% establecido en el PAMA y considerablemente mayor al 33% de entonces (SPCC 2004a y 2004b)²⁴.

Mientras que el municipio adoptó una aproximación más conciliadora con las empresas extractivas de la zona bajo la gestión de Herrera, hubo posturas divergentes dentro de Labor respecto de esta opción. Asimismo, las tensiones entre Labor y SPCC se mantuvieron, y la historia que les precede ha llevado a que se siga viendo a Labor como una organización política confrontacional. Como bien lo expuso el coordinador de la oficina de Labor en Arequipa:

...la impresión que yo tengo es que hemos cambiado y que estamos tratando [de] encausar un poco nuestro trabajo, pero yo pienso que esa fama un poco nos precede. O sea cada vez

²⁴ El 2 de febrero de 2007, Grupo México anunció que su subsidiaria SPCC puso en marcha la nueva fundición en Ilo con capacidad de reducir la emisión de azufre en 60% y en la que invirtió, finalmente, US\$600 millones. *La República*, 02/02/07.

explícitamente les decimos que hay unos antecedentes de esa naturaleza pero queremos afirmar un perfil técnico y creo que estamos por ese lado. Ahora, no solo es la fama, sino que hay cuadros en Labor que son muy duros. Entonces ellos [SPCC] no se creen el rollo de que nosotros queremos concertar, que nos interesa por donde podemos caminar los dos, donde podemos cumplir nuestros intereses (Entrevista N° 21).

Es difícil de erradicar esta posición dura, sobre todo si se considera que «también hay un historial de la Southern de incumplimiento de las conciliaciones, entonces yo creo que eso también endurece más» (Entrevista N° 21). En este aspecto, cabe recordar los constantes aplazamientos del proyecto de modernización de la fundición (SPCC 2004a).

IV.4 Energía del Sur²⁵

Mientras que SPCC ha sido la empresa de mayor peso histórico y ambiental en la zona, un actor mucho más reciente en esta dinámica ha sido Energía del Sur (Enersur). Enersur forma parte de Tractebel Electricity & Gas International (Tractebel EGI), división de Energía –para sus operaciones fuera de Europa– de Suez, grupo mundial líder en Servicios Industriales. Esta empresa se encuentra asentada en Francia y mantiene operaciones en todos los continentes. Con una generación de ingresos de US\$37.231 millones en el año 2002, más de 50.000 MW de capacidad de generación eléctrica y más de 100.000 empleados, Tractebel mantiene operaciones en gran parte de Europa, parte de Asia, Estados Unidos, Brasil, Chile, Perú, entre otros. En el Perú, Enersur se dedica a la generación de electricidad en el sur y centro del país.

Para atender a sus necesidades de expansión en el procesamiento de minerales, SPCC requería la instalación de una nueva planta de gene-

²⁵ Sobre la relación entre Enersur y Labor se puede consultar el caso pedagógico «Medioambiente, desarrollo y participación: los dilemas de la Asociación Civil Labor» (Harvard Business School Publishing, SKS-091).

ración eléctrica. Luego de sostener conversaciones con diversas empresas para construir una central hidroeléctrica, así como con la empresa Shell, quien tenía dentro de su cartera de proyectos la explotación del gas de Camisea, SPCC decidió vender sus activos eléctricos y encargarle la construcción de una nueva planta de generación eléctrica a Enersur. Esta empresa propuso que la fuente de combustión fuera el carbón –opción más contaminante que la hidroeléctrica o el uso de gas– y que la planta fuera construida al sur de la ciudad de Ilo.

Hacia 1997, Enersur firmó una serie de convenios con SPCC para convertirse en su proveedor exclusivo de energía. Producto de estos convenios, Enersur adquirió la planta de generación Ilo 1, que se encuentra dentro de las instalaciones de la fundición de SPCC, se comprometió a realizar una serie de inversiones para modernizar dicha planta, así como a construir la nueva planta termoeléctrica alimentada con carbón (Ilo 21). En contrapartida por estas inversiones, SPCC se comprometió a comprar la energía que necesita para su operación exclusivamente de Enersur, cuando menos hasta abril del 2017. Cabe mencionar que SPCC decidió abandonar la producción de energía como parte de su estrategia de enfocarse en su núcleo operativo, esto es, la extracción, fundición y refinación de cobre. Para ello, y por la importancia de asegurar un suministro confiable y continuo de electricidad, buscó a un operador de prestigio como Tractebel para que tomara su negocio energético.

Cuando Enersur se dispuso a construir la nueva planta en la zona sur de Ilo –destinada para fines recreativos y turísticos según el plan de desarrollo urbano de la ciudad–, se generaron posiciones encontradas entre la población local, el municipio y los miembros de la ONG. Como ya se señaló, el desenlace de esta situación marcaría un hito en la historia de la ONG, acostumbrada a balancear sus objetivos de defensa ambiental con las necesidades inmediatas de la población y la relación cercana con el municipio.

El monto requerido para la instalación de la planta, incluidas las sub-estaciones y líneas de transmisión, representaba una considerable inversión de aproximadamente US\$250 millones que, según la empresa, generaría 600 puestos de trabajo durante su construcción, además de los puestos indirectos que toda inversión de esta índole genera. Asimismo, prometía resolver el déficit energético que existía en la zona sur del país –que no posee los recursos hídricos suficientes para asegurar una producción energética fundamentalmente hidráulica–, cuya creciente demanda de energía no había sido acompañada con inversión que permitiera incrementar la generación eléctrica, por lo que era previsible un problema de racionamiento eléctrico en el corto plazo. Justamente para contrarrestar esta situación es que Enersur decidió instalar la planta termoeléctrica que generaría 250 MW, además de dos turbinas (una de ellas ya instalada) en la fundición de Ilo, para que generen 70 MW juntas, operadas con diesel²⁶. Estas inversiones convertirían a Ilo en el centro energético del sur del Perú.

Labor no se oponía a la construcción de la planta sino fundamentalmente a su ubicación y al tipo de combustible que se iba a utilizar. Como ya se señaló, si bien se trataba de una deshabitada franja desértica costera, la zona sur de Ilo estaba destinada para fines recreativos y turísticos, lo que obligaba la concentración de las industrias en la zona norte, cercana a la fundición de SPCC. Para los miembros de la ONG, la contaminación que generaría la nueva planta termoeléctrica podría reducirse si se utilizaba gas en vez de carbón y, necesariamente, debía instalarse en la zona industrial. A pesar del desacuerdo sobre dichos puntos, Enersur se comprometía a cumplir con los más altos estándares ambientales establecidos por la Organización Mundial de la Salud y, por ejemplo, había previsto la posibilidad de utilizar gas natural en

²⁶ Si bien el diesel es menos eficiente y más contaminante que el carbón, es la alternativa de acceso más inmediato.

vez de carbón, cuando este recurso estuviera disponible en la zona²⁷, pero había descartado construir su nueva planta termoeléctrica en la zona norte cercana de la fundición de SPCC.

Para los miembros de Labor quedaba claro que el principal motivo por el que Enersur prefería ubicarse lejos de la zona norte o industrial, era el elevado nivel de contaminación producido por SPCC. Si bien las emisiones de la planta termoeléctrica alimentada con carbón representarían una fracción de las emisiones de la fundición de SPCC, cualquier incremento de estas en dicha zona podría provocar mayores presiones ambientales sobre ambas empresas (Balvín y López 2002: 161). Que Enersur haya descartado esta zona levantó de inmediato suspicacias respecto del cumplimiento del PAMA de SPCC que establecía que, para el año 2000 –fecha en que entraría en operación la nueva planta termoeléctrica–, ya tendría que haberse modernizado la fundición y reducido su nivel de emisiones lo que, como ya se señaló, solo estaría cumpliéndose en el 2007.

Se realizó una amplia discusión pública en la que se plantearon todas estas consideraciones pero, a pesar de los argumentos de los representantes de Labor que se mantuvieron firmes en una posición «no a la planta de carbón, sí a la planta de gas», y del apoyo que varias organizaciones de la comunidad ambiental internacional dieron a su postura, la Municipalidad Provincial de Ilo cambió el tipo de uso de los terrenos de la zona sur. La decisión se tomó en una sesión del concejo municipal que se llevó a cabo en marzo de 1998 con la presencia de pobladores que apoyaron mayoritariamente esta medida, contraviniendo lo establecido en su Plan de Acondicionamiento Turístico del Litoral, principalmente para evitar que la inversión y los puestos de trabajo se trasladaran a otra región del sur.

²⁷ Los yacimientos de Camisea, descubiertos en 1984, no habían sido explotados hasta entonces (1997). El consorcio Shell-Mobil que poseía la licencia de dichos yacimientos aún se encontraba elaborando estudios exploratorios.

Gráfico 7

ZONA INDUSTRIAL Y PLANTA DE CARBÓN

Fuente: Boon *et al.* (2001).

En el corto plazo, este desenlace tuvo un efecto negativo sobre Labor: una sensación de derrota entre su personal, además del desconcierto por constatar que, si bien el modelo de concertación que la ONG propugnaba se había consolidado, esta vez, el resultado era contrario a sus intereses, a pesar de tantos años de trabajo en el tema ambiental y de desarrollo sostenible con la población.

Posteriormente, se autorizó la instalación de la planta termoeléctrica de Enersur en los terrenos de la zona sur de la provincia de Ilo, una vez que el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental fue aprobado por el Ministerio de Energía y Minas, así como por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena). De los 600 trabajadores que participaron en el proceso de construcción de la planta durante 3 años, al final Enersur contrató aproximadamente 250 pobladores de Ilo. Una vez que empezó a funcionar la planta termoeléctrica, su personal se redujo a apenas 100 personas. Adicionalmente, hasta el 2006, no habían indicios de que el gas fuera a llegar a Ilo, a pesar de que Tractebel se había convertido en uno de los operadores del Proyecto Camisea. Asimismo, como ya se había señalado, la modernización de la fundición de Ilo que SPCC había coordinado con el Estado y el gobierno local solo estaría terminada siete años después de la entrada en funcionamiento de la planta termoeléctrica de Enersur.

Irónicamente, este desenlace también tuvo efectos positivos para la ONG. Principalmente, implicó una afirmación de la propia identidad y misión, como organización autónoma y no gubernamental, dedicada a una agenda de apoyo en temas de derechos, medioambiente y gestión y desarrollo urbano. Esta nueva situación de autonomía e independencia aceleró el proceso de expansión geográfica de las actividades de Labor que le permitió acceder a una creciente red de contactos internacionales y de fuentes de financiamiento.

Por otro lado, Labor ha mantenido un papel protagónico en la campaña para exigirle a SPCC el cumplimiento del Acuerdo de Bases. Asimismo, forma parte de una movilización regional más amplia, para exigirle a SPCC compensación por los 40 años de contaminación ambiental en la zona. Estas demandas han contado con el apoyo de autoridades regionales y locales, y llevaron a la formación de una Mesa de Diálogo con representantes del gobierno central, la empresa y la sociedad civil a partir del 2004. Frustraciones con el progreso de este diálogo, sin embargo, siguen generando tensiones y protestas (agenciaperu.com 20/09/06, CLAJADEP 21/09/06, Coordinadora Nacional de Radio 22/01/07, Correo-Tacna 23/01/07 y labor.org.pe).

V. CONCLUSIONES

Aunque Labor fue criticada por algunos grupos de izquierda por cambiar «de rojos a verdes», fue en realidad pionera en la integración de temas ambientales con una agenda de derechos y justicia social. Este enfoque surgió de la realidad de la vida en Ilo, donde los residentes a inicios de la década de 1980 respiraron altos niveles de dióxido de azufre y sufrieron por la escasez de agua potable y limpia, mientras que las industrias extractivas prácticamente no eran reguladas. Labor ayudó a los ileños a identificar y defender sus derechos en esta situación, aun cuando necesitaban con urgencia los trabajos y otros recursos que las industrias proporcionaban. A través de los años, lograron importantes cambios en la conducta de la empresa minera y otras en la zona, importantes en un país donde la conciencia ambiental en general es débil y la regulación pública de la actividad empresarial sigue siendo laxa.

Además de su trabajo en defensa de derechos y acción pública, Labor se involucró en el diseño y la implementación de servicios sociales básicos para la comunidad de Ilo, a través de su relación cercana con el municipio. A través de los años, tanto la demografía como la política

motivaron a los líderes de Labor a asumir una perspectiva más amplia sobre el mismo concepto de «comunidad», abarcando no solamente los obreros mineros, sino un creciente número de residentes pobres de Ilo, quienes no trabajan para las empresas extractivas, y cuyas necesidades de tierra, ingresos y servicios básicos eran urgentes.

¿Cómo pudo Labor, una organización creada para luchar por la justicia, evitar quedarse «entrampada» en el asistencialismo? Según nuestro análisis, esto fue posible gracias a la combinación de victorias legales y derrotas políticas. Una de las prioridades de la ONG fue apoyar a las autoridades locales en la lucha por la descentralización y redistribución del canon minero, para compensar más comunidades afectadas por esta actividad. A través del *lobby* en el Congreso, con los dirigentes partidarios y los medios, la Municipalidad de Ilo eventualmente ganó la batalla del canon, y cuando la oposición política ganó en el 2002, estos ingresos cubrían aproximadamente el 24% del presupuesto anual del municipio y el 68% de sus gastos de capital.

El distanciamiento entre Labor y el municipio comenzó, irónicamente, como resultado del tipo de proceso de consulta vecinal que Labor había promovido durante mucho tiempo. Cuando en 1997 tanto el municipio como buena parte de la población optaron por aprobar la construcción de la planta de Enersur en la zona sur de la ciudad, los miembros de Labor se vieron obligados a optar entre dos prioridades fundamentales de la organización: la participación y consulta popular, por un lado, y la defensa del medioambiente y los planes de desarrollo sostenible, por el otro. Al final, los miembros de Labor optaron por reforzar su identidad no gubernamental y la agenda de justicia ambiental, al oponerse a la decisión de las autoridades y tomar distancia de sus históricos aliados políticos. En este sentido, Labor fue «liberado» por la derrota, para concentrarse en una agenda nacional de derechos y justicia ambiental. Asimismo, no fue una derrota total, ya que los nuevos inversionistas fueron presionados por los residentes para rendir cuentas y

prometieron controlar las emisiones y generar centenares de nuevos empleos, y la población de Ilo se ha mantenido vigilante.

Como la mayoría de ONG que trabajan por los derechos y el cambio social, sin embargo, Labor ha sido dependiente de las donaciones internacionales, y ha tenido que manejar la tensión entre la defensa de su propia autonomía y misión, y la adaptación a prioridades y presiones de las agencias de cooperación. En este caso, Labor ha sabido diversificar a sus fuentes de apoyo, para no depender excesivamente de alguna de ellas, y también ha establecido relaciones de confianza con un grupo importante de agencias que se consideran como socias y no solamente donantes.

Las organizaciones que se enfrentan con grandes corporaciones tienen desafíos adicionales, dada la asimetría de poder y recursos, y esto ha sido claro en el caso de Labor. Como hemos visto, en el tiempo, Labor adoptó una postura más conciliadora con SPCC, buscando el diálogo con sus representantes y saludando públicamente sus esfuerzos por mejorar su desempeño ambiental, especialmente después del II Tribunal del Agua. Esta postura no siempre fue recíproca, debido a los cambios de accionistas en la empresa y la sucesión de gerentes que han variado en su reacción hacia la ONG. Más allá de SPCC, los líderes de Labor han buscado el diálogo con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, el gremio del sector, y han promovido esfuerzos de promoción de la responsabilidad social empresarial en la industria en general. Asimismo, durante más de 25 años de vida institucional, Labor no ha aceptado financiamiento de la industria y se ha mantenido dispuesta a enfrentar a las empresas legalmente, y a través de acciones de protesta, cuando los esfuerzos de diálogo voluntario no han sido suficientes. La disponibilidad de recursos externos, tanto financieros como políticos, ha sido crítica para este esfuerzo.

Como hemos visto, los ideales y objetivos de los fundadores y demás socios de Labor fueron evolucionando a lo largo de la vida de esta organización –desde la promoción de una revolución proletaria hacia la promoción del desarrollo local sostenible y protección del medio ambiente–, pero siempre sobre la base de algunos valores referenciales. La solidaridad y la compasión por los más necesitados fueron constantes, aun cuando el énfasis pasa de la justicia distributiva, a la defensa de los derechos colectivos y hacia la promoción del liderazgo y del potencial humano. Otra constante ha sido el reconocimiento de la importancia del diálogo y la concertación local.

Para poder poner en práctica estos valores, la naturaleza de la organización también ha sido un factor importante. Labor mantuvo, como parte de su cultura organizacional, una dinámica interna relativamente horizontal y un liderazgo que busca promover la participación de todos sus miembros en la toma de decisiones. Además, se ha esforzado por renovarse, promoviendo la incorporación de nuevo personal que, si bien comparte ciertos valores básicos así como un fuerte compromiso con la organización y su misión, también se siente libre de opinar en forma divergente. Observadores y auditores externos han destacado la gran apertura con la que se ventilaban los diferentes puntos de vista dentro de la organización, así como la toma de decisiones por consenso.

Aunque ha tenido que afrontar y superar varias tensiones en el camino, Labor ha logrado consolidarse como institución y tener un impacto importante en la creación de una mayor conciencia sobre los impactos derivados de las actividades extractivas en el Perú. Desde fines de la década de 1990, la expansión minera y la bonanza económica correspondiente comienzan a producir nuevos conflictos entre comunidades y empresas, y organizaciones como Labor han sido fundamentales para influir tanto en los términos del debate como en el balance de poder. A través de la capacitación y el apoyo a líderes comunitarios locales, la educación y participación de los ciudadanos, y la vigilancia de las

actividades extractivas, se han promovido cambios de conducta y aceptación de estándares ambientales y sociales más altos entre los inversionistas privados. Aunque el Perú, desde la década de 1990, tiene una legislación ambiental considerada de vanguardia en América Latina, su implementación ha sido débil y requiere una vigilancia constante de parte de la sociedad civil. Comenzando en 1981, la Asociación Civil Labor ha sido pionera en estas actividades y mostró un camino para los demás.

BIBLIOGRAFÍA

Alencastre, Andrés y Josefina Huamán (2001). «Se mejora la calidad de vida y se incentiva las capacidades institucionales con la gestión local sostenible en la sociedad de Ilo y Arequipa 1999-2001», informe de evaluación. Lima: Asociación Civil Labor, documento no publicado.

Asociación Civil Labor (2004a). *Plan operativo institucional 2004*. Ilo: Asociación Civil Labor.

— (2004b). *Memoria institucional 2002-2003*. Ilo: Asociación Civil Labor.

— (2003a). *Memoria institucional 2002*. Ilo: Asociación Civil Labor.

— (2003b). *Plan estratégico 2002-2007*. Ilo: Asociación Civil Labor.

— (2002). *Memoria de la Asociación Civil Labor 1981-2002*. Ilo: Asociación Civil Labor.

— (1998). *Memoria de la Asociación Civil para el Desarrollo Labor 1981-1988*, Ilo: Asociación Civil Labor.

Balvín, Doris (1995). *Agua, minería y contaminación: el caso SPCC Perú*. Ilo: Asociación Civil Labor.

Balvín, Doris y José Luis López (2002). *Medio ambiente, minería y sociedad: una mirada distinta*. Lima: Asociación Civil Labor.

Bernal, Isabel y Hernando Tavera (2002). «Cuantificación del tamaño del terremoto de Arequipa del 23 de junio, 2001», presentación en el XI Congreso Peruano de Geología. Lima, setiembre 25-28.

- Boon, Ronald, Anastasia Alexaki y Ernesto Herrera (2001). «The Ilo Clean Air Project: A Local Response to Industrial Pollution Control in Peru». En: *Environment & Urbanization*. Vol. 13, Nº 2. Octubre.
- Bulmer, Thomas (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calandria (1991). «Informe final de evaluación externa». Asociación Civil Labor, documento no publicado.
- Ciudadanos al Día (CAD) (2004). *El canon minero en el Perú. Transparencia fiscal*. Informe Ciudadanos al Día. Nº 31. Julio.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Perú Problema Nº 17, 6ª ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cuentas, Martha y Marta Llona (1996). «Comentarios al plan estratégico de Labor». Documento no publicado.
- Cuentas, Martha, Mauricio Huaco y Rosario Murillo (1999). «Evaluación del proyecto institucional de Labor 1996-98». Lima, documento no publicado.
- Díaz, Julio (1983). *Ilo la ciudad que quiero ser*. Ilo: CIED.
- Du Bois, Fritz (2003). «Minería en el Perú: evolución y perspectivas». Ponencia presentada en el seminario internacional «Licencia social: un aliado de la minería». Lima, 13 de noviembre.
- Failoc Rivas, Julio (1997). «Sondeo de opinión sobre las percepciones de la población en relación a la contaminación atmosférica». Ilo: Asociación Civil Labor.
- IDRC (s.f.). *Changing the Face of Mining in Peru*. Documento disponible en la página web institucional.
- Llona, Marta y Martha Cuentas (1996). *Comentarios al plan estratégico de Labor*, Asociación Civil Labor. Documento no publicado.
- López, José Luis (2004). «La experiencia del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible». En: Caravedo, Baltazar. *La transformación de la sociedad peruana*. Lima: Avina.

- (2000). *Ilo: los sueños de una ciudad*. Ilo: Asociación Civil Labor.
- (1999). «Ilo, A City in Transition». En: *Environment and Urbanization*. Vol. II, N° 2. Octubre.
- Melgar, Walter (s.f.). «Calidad de vida y fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la zona de expansión urbana de la ciudad de Ilo». Informe de evaluación de proyecto. Asociación Civil Labor. Documento no publicado.
- Panfichi, Aldo y Lino Pineda (2004). *De la confrontación a la concertación en provincias indígenas del Perú: comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho) y Churcampá (Huancavelica)*. Cuadernos de investigación social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Planas, Pedro (2000). *La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Preble, Charles (1999). «Carta al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Torata». Moquegua.
- Ross, Michael (2001). *Sectores extractivos y pobreza*. Oxfam América.
- Sanborn, Cynthia y Felipe Portocarrero (2003). «La filantropía 'realmente existente' en América Latina». Documento de investigación presentado en el seminario internacional «La filantropía en América Latina: los desafíos de las fundaciones donantes en la construcción de capital humano y justicia social». Santiago de Chile. Noviembre.
- Schwela, Dietrich y Sergio Caporali (1997). «Misión del Dr. Dietrich Schwela, OMS, y del Sr. Sergio Caporali, CEPIS, a la Municipalidad de Ilo, Perú 26-28 de abril de 1997». World Health Organization.
- SPCC (2004a). *Informe anual 2003*.
- (2004b). *SPCC Perú: más de 50 años trabajando para el Perú*. Ilo-Moquegua. Marzo.
- Sulmont, Denis (1977). «Historia del movimiento obrero en el Perú, de 1890 a 1977». Lima: Tarea.

Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995*. Lima: IEP.

Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1985). *Perú: 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul editores.

Tuesta, Fernando (2001). *Perú político en cifras: 1821-2001*. Fundación Friedrich Ebert.

Vargas, Carlos (1998). *Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política*. Documento de Trabajo N° 45. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Entrevistas

Entrevista N° 1: ex Presidente de A.C. Labor. Lima, 29 de abril de 2004.

Entrevista N° 2: ex Directora del Departamento de Gestión Ambiental Minera A. C. Labor. Lima, 7 de mayo de 2004.

Entrevistas N° 3 y 4: Directora Ejecutiva de A. C. Labor. Lima, 7 de mayo de 2004 e Ilo 22 de junio de 2004, respectivamente.

Entrevista N° 5: Encargada de proyectos para América del Sur de la agencia Novib. Lima, 14 de mayo de 2004.

Entrevista N° 6: Director de Operaciones en Ilo de Southern Peru Copper Corporation. Ilo, 21 de junio de 2004.

Entrevista N° 7: Coordinador General de Relaciones Públicas de la región Sur de Southern Peru Copper Corporation. Ilo, 21 de junio de 2004.

Entrevista N° 8: ex Presidente de la Federación de Comedores Populares de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 9: Coordinadora Provincial del programa de Vaso de Leche de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 10: Secretaria de Nutrición Provincial del programa de Vaso de Leche de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 11: miembro del Consejo de Unión de Juntas Vecinales de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 12: ex Presidente del Comité de Gestión de Salud de Ilo y Delegado titular de la sociedad civil en la mesa de diálogo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 13: Delegada de Educación del presupuesto participativo de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 14: Delegada de Educación del presupuesto participativo de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 15: Directora del Departamento de Gestión Ambiental Urbana y Desarrollo Local A.C. Labor. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 16: Directora del Departamento de Gestión Ambiental Minera A.C. Labor Ilo y ex Coordinadora de Oficina Moquegua A.C. Labor Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 17: ex Dirigente barrial de A.H. John F. Kennedy. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 18: Director de Planificación y Presupuestos Ilo del Ministerio de Producción. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 19: Coordinadora de Comités de Gestión de Ilo. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 20: ex Sindicalista de Minero Perú. Ilo, 22 de junio de 2004.

Entrevista N° 21: Coordinador de Oficina Arequipa A.C. Labor. Arequipa, 23 de junio de 2004.

Entrevista N° 22: Comunicadora social de Oficina Arequipa A.C. Labor. Arequipa, 23 de junio de 2004.

Entrevista N° 23: ex Regidora de la Alcaldía de Arequipa y ex Presidenta de la Comisión de Gestión Ambiental de la Alcaldía. Arequipa, 23 de junio de 2004.

Entrevista N° 24: Ernesto Herrera, ex Alcalde de Ilo y ex Congresista de la República (2001-2006). Lima, 14 de octubre de 2004.

Entrevista N° 25: Representante de la Fundación Avina en el Perú. Lima, 21 de enero de 2005.

Páginas web

Asociación Civil Labor (www.labor.org.pe)

Banco Central de Reserva del Perú (www.bcrp.gob.pe)

Canadian Lutheran World Relief (www.clwr.org)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (www.inei.gob.pe)

International Development Research Center (www.idrc.ca)

Lutheran World Relief (www.lwr.org)

Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

Novib (www.novib.nl)

Oficina Nacional de Procesos Electorales (www.onpe.gob.pe)

Oxfam (www.oxfam.org)

ProInversión, Agencia de Promoción de la Inversión (www.proinversion.gob.pe)

Southern Copper Corporation (www.southernperu.com)

Tribunal Latinoamericano del Agua (www.tragua.com)

ANEXOS

Anexo 1

MAPA DE ILO

Anexo 2

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN ILO

Los miembros de Labor resultaron ganadores en las elecciones municipales de la ciudad de Ilo entre los años 1980 y 1998.

1980			
Izquierda Unida	38,27%	Válidos	90,91%
Acción Popular	23,29%	Nulos	2,11%
APRA	7,18%	Blancos	6,97%
Partido Popular Cristiano	0,00%	Emit.	78,95%
Otros	31,25%	Ausent.	21,05%
		Inscritos	14565
1983			
Izquierda Unida	47,85%	Válidos	85,64%
Acción Popular	4,49%	Nulos	2,67%
APRA	19,25%	Blancos	11,69%
Partido Popular Cristiano	1,75%	Emit.	76,16%
Otros	26,65%	Ausent.	23,84%
		Inscritos	15901
1986			
Izquierda Unida	40,46%	Válidos	90,44%
APRA	35,63%	Nulos	7,73%
Independiente	16,34%	Blancos	1,83%
Partido Popular Cristiano	7,57%	Emit.	87,19%
Otros	0,00%	Ausent.	12,81%
		Inscritos	20315
1989			
Izquierda Unida	43,38%	Válidos	77,88%
APRA	31,20%	Nulos	16,62%
Fredemo	10,00%	Blancos	5,50%
ASI	0,00%	Emit.	87,40%
Otros	15,42%	Ausent.	12,60%
		Inscritos	22929

1993			
Lista independiente	48,05%	Válidos	59,64%
Frente Nac. de Trabajadores y Campesinos	1,46%	Nulos	35,86%
Otros	50,50%	Blancos	4,50%

1995			
Fuerza Ilo	43,63%	Válidos	90,52%
Comunidad en Acción	41,73%	Nulos	4,40%
Ilo Verde	12,29%	Blancos	5,09%
Frente Civ. por el Desarrollo	2,35%	Emit.	85,15%
		Ausent.	14,85%
		Inscritos	31467

1998			
Fuerza Ilo	27,57%	Válidos	94,89%
Somos Perú	21,97%	Nulos	3,52%
Somos Ilo	18,71%	Blancos	1,07%
Comunidad en Acción	14,05%	Emit.	88,24%
Mi - Ilo	9,03%	Ausent.	11,76%
Renovación Ilo	3,95%	Inscritos	36052
Vamos Vecino	3,52%		
Acción Popular	1,20%		

Fuente: Tuesta 2001.

En los siguientes procesos electorales (2002 y 2006), las elecciones municipales de la ciudad de Ilo han sido ganadas por la oposición política de Labor.

2002			
Nuestro Ilo - Moquegua	45,27%	Válidos	94,30%
Solidaridad Ilea	17,69%	Nulos	3,89%
APRA	13,04%	Blancos	1,80%
Moquegua Desarrollo	12,17%		
Otros	11,83%		

2006			
Nuestro Ilo - Moquegua	31,87%	Válidos	91,68%
APRA	15,72%	Nulos	6,23%
Somos Perú	13,00%	Blancos	2,09%
Somos Independientes	11,94%		
Partido Nacionalista Peruano	11,02%		
Otros	16,46%		

Fuente: Tuesta 2001.

Anexo 3

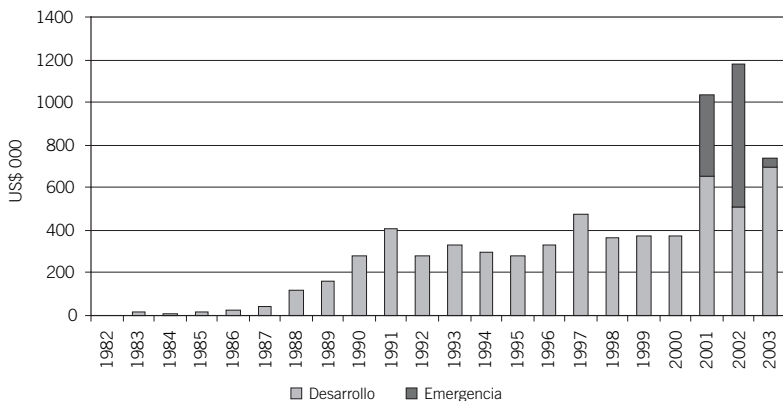
TENDENCIAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LABOR

Financiamiento externo 1982-2002

Pais de origen	Porcentaje (%)	Agencia de cooperación	Financiamiento (US\$)	Periodo	Temática principal
Alemania	24,1%	Pan para el Mundo	1.357.732	1988-2003	Democracia y medio ambiente
		Diakonisches Werk	60.354	91-92/97-98	Asistencia rural
		Tierra de Hombres	30.760	2002-2003	n.d.
Holanda	24,0%	Novib	1.406.080	1989-2003	Medio ambiente
		KICI	25.000	1998	Planta carbón
		Emb. Real de Países Bajos	7.425	1997	Planta carbón
		Mun. De Deventer	5.500	1997	Planta carbón
Suecia	14,0%	Diakonía	844.945	1988-2003	Mujer
Suiza	7,2%	Avina	432.149	1999-2003	Desarrollo sostenible
		Lutheran World Relief (LWR)	442.745	1985-2001	Mujer y desarrollo urbano
Estados Unidos	13,9%	CRS	83.075	1993,2002-2003	Limpieza
		Bank Information Center	5.000	1997	Planta carbón
		USAID	122.824	2002-2003	Medio ambiente
		Save the Children	85.331	2001	Niñez
		Oxfam America	96.640	2001-2003	Medio ambiente
Inglaterra	7,7%	Oxfam	405.370	87-94/99-01	Medio ambiente
		Emb. Inglaterra	59.200	2002	Medio ambiente
Bélgica	5,8%	Etraide et Fraternité II III	170.506	1982-1991	Mov. Obrero
Canadá	1,6%	IDRC	176.783	1998-2003	Contaminación aire
		Tribunal de Agua	69.889	1991-1993	Tribunal de Agua
		Canadian LWR	24.953	2002-2003	Mujer y desarrollo urbano
CEE	0,5%	CEE	30.763	1990	Apoyo trabajadores
Italia	0,3%	CISS	16.851	1996	Agricultura
Chile	0,2%	Obs. Conflictos Amb.	15.000	1997	Planta carbón
Irlanda	0,2%	Trocaire	9.494	1990	Programa radial
	0,5%	Otros	31.957	2002-2003	Varios
Total	100,0%		6.016.326		

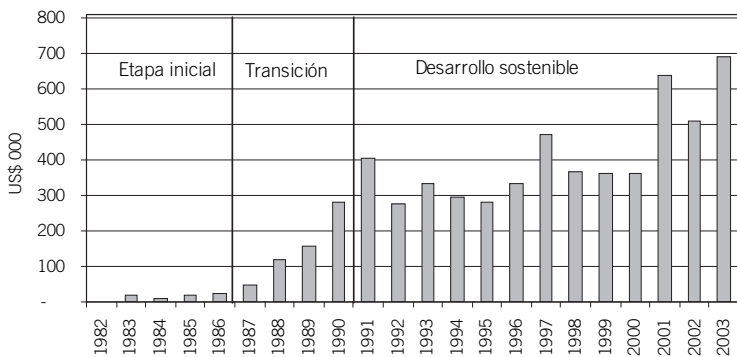
Fuente: Asociación Civil Labor (1998, 2002 y 2004b).

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA ACTIVIDADES HABITUALES Y DE EMERGENCIA



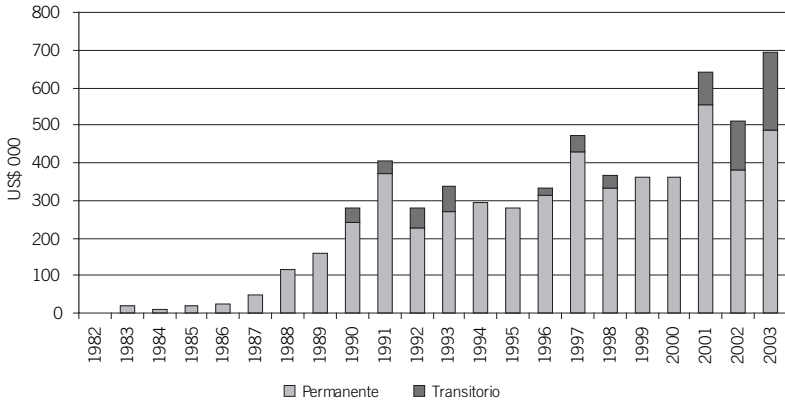
Fuente: Asociación Civil Labor (1998, 2002 y 2004b).

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL



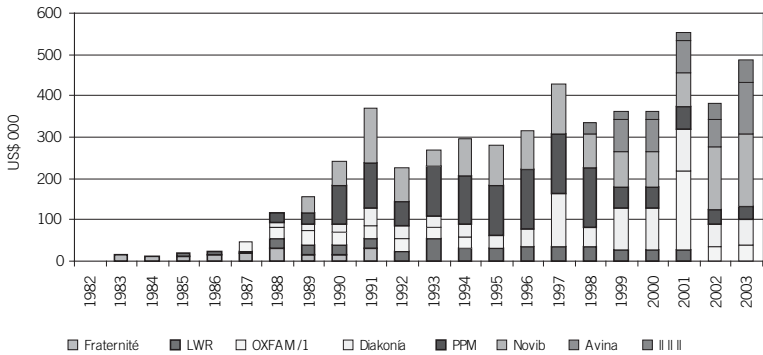
Fuente: Asociación Civil Labor (1998, 2002 y 2004b).

**FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL SEGÚN TIPO:
PERMANENTE O TRANSITORIO**



Fuente: Asociación Civil Labor (1998, 2002 y 2004b).

FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PROLONGADO POR AGENCIA DE COOPERACIÓN



1/ Se considera tanto Oxfam América como Oxfam Gran Bretaña.

Fuente: Asociación Civil Labor (1998, 2002 y 2004b).