

AULA MAGNA  
CRECIMIENTO  
Y DESIGUALDAD:  
CONFLICTO  
SOCIAL Y  
GOBERNABILIDAD

**Capítulo 9**

---

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE  
EDITOR

---



**AULA  
MAGNA**



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Aula Magna*

*Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*

Efraín Gonzales de Olarte, editor

© Efraín Gonzales de Olarte

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13754

ISBN: 978-9972-42-976-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad

*César Guzmán-Barrón*

### EXPERIENCIA DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA

En el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de nuestra universidad venimos trabajando desde hace más de una década en la atención de conflictos socioambientales. A lo largo de ese periodo, hemos desarrollado y aplicado una metodología propia para la prevención y gestión de conflictos en una serie de proyectos y operaciones extractivas, tanto mineras como de energía e hidrocarburos. Una importante experiencia fue conducir durante seis años la Defensoría para el Proyecto Camisea, organización autónoma, independiente e imparcial, encargada de prevenir y gestionar conflictos relacionados con los aspectos sociales o ambientales derivados de la implementación y operación del proyecto del gas de Camisea. Al término de esta tarea hemos elaborado y estamos difundiendo un documento que recoge las lecciones aprendidas de esta inédita experiencia de tercerización de este servicio en América Latina, y hemos recogido lecciones relativas a las negociaciones y mediaciones llevadas a cabo, a nuestras intervenciones en crisis y a la facilitación en la gestión de desarrollo local, entre otros aspectos.

## EL PORQUÉ DE LOS CONFLICTOS MANIFIESTOS

Se analiza el conflicto cuando ya es manifiesto y no desde sus orígenes, lo que dificulta determinar sus causas. En nuestra experiencia, hemos advertido que en las actividades extractivas mineras, de hidrocarburos y energéticas, tanto durante la exploración como en la explotación, las empresas compiten con las comunidades por dos recursos fundamentales para la vida de dichas poblaciones y necesarios para el desarrollo de esas actividades: la tierra y el agua. Las comunidades reaccionan y tienen una seria preocupación frente a la eventual pérdida de aquellos recursos que han utilizado para su subsistencia por muchos años y que les resulta natural seguir usando.

Además, dado que las actividades se desarrollan en zonas alejadas y con poblaciones excluidas de atención básica —como salud, educación, energía, transporte, etcétera— las comunidades desatendidas por el Estado se sienten aún más afectadas con estas actividades. Por su parte, las empresas tienen autorizaciones administrativas o están por conseguirlas, como es el caso de la aprobación de los estudios de impacto ambiental.

Aunque es evidente el beneficio que pueden generar sus inversiones, si las poblaciones no advierten una mejora en su calidad de vida gracias a la presencia de la industria extractiva, y más bien perciben que esta puede convertirse en un freno a la forma de vida que han llevado, resulta natural que el conflicto exista y, si no es atendido, se manifieste. Por tanto, si no hay un proceso asertivo, justo y equitativo de diálogo y consulta con dichas poblaciones, es probable —como ha sucedido a menudo en nuestro país— que se produzcan actos de violencia que se derivan tanto de exigencias de atención a lo elemental para su desarrollo por el Estado como de la percepción del impacto generado por la actividad extractiva.

Lo que sucede es que si no analizamos y comprendemos que las poblaciones de esas zonas tienen legítimamente otras formas de ver el futuro, distintos modos de vida y diversas visiones de desarrollo



vinculadas con las actividades agrícola y ganadera —por lo que les resulta extraña una actividad extractiva y no la comprenden fácilmente como compatible con su estilo de vida—, no vamos a encontrar las causas de los conflictos. De allí la necesidad de una evaluación y análisis temprano de los conflictos, a cargo de un tercero, con participación de las poblaciones, la empresa y el Estado, con el fin de encontrar espacios de consenso, herramientas, y mecanismos de diálogo y consulta más adecuados a utilizar durante la vida del proyecto, de forma que este pueda significar una oportunidad de desarrollo para todos.

Por ello, resulta necesario comprender y respetar las opciones de vida seguidas por las poblaciones y su compatibilidad con las actividades extractivas, teniendo en cuenta, además, las expectativas económicas generadas por el proyecto. Ello requiere, a su vez, considerar la razones históricas de la causa de la pobreza y la exclusión, temas que podrían ser atendidos con resultados económicos y de desarrollo de las poblaciones, tal como se genera una alta rentabilidad para las empresas como resultado de la ejecución de los grandes proyectos de la minería, hidrocarburos y energéticos.

En estos años de experiencia hemos advertido que los beneficios no han llegado a las poblaciones afectadas —en especial en lo que respecta al canon minero y gasífero—, salvo en el caso de los aportes voluntarios en la minería, ya que las compensaciones e indemnizaciones que reciben las poblaciones no tienen la calidad de beneficio, sino lo que su propio nombre indica. Es conocido el ineficiente uso del canon por los municipios de las zonas de adscripción de las comunidades, y por tanto las comunidades excluidas siguen en esa condición. Hace dos semanas visitamos la comunidad de Chiquintirca, en Ayacucho, donde hemos trabajado en la Defensoría para el Proyecto Camisea (DPC) —pues la tubería pasa a largo de dicha comunidad— y hemos encontrado un pueblo igual al de antes de que ingresara el proyecto Camisea.

Sin duda el Estado no ha encontrado la fórmula para que los beneficios de estas actividades sean percibidos por las comunidades afectadas,

probablemente porque no se ha promovido la participación y consulta a las comunidades.

### **Sistema de prevención y gestión de conflictos**

Un sistema implica normatividad apropiada, instituciones estatales organizadas y articuladas en los distintos niveles de gobierno, y sobre todo, tener claro el papel que corresponde al Estado, a la empresa y a las comunidades.

### **Papel del Estado**

En cuanto al Estado, resulta fundamental fortalecer sus capacidades de fiscalizar y sancionar. Hay casos de efectos dañinos que generan estas actividades extractivas —sobre todo las informales—, que son irreparables y que no son objeto de ninguna clase de atención y sanción.

Una de las causas de los conflictos es la atención insuficiente a los estudios de impacto ambiental (EIA): estos son muy poco participativos y se limitan al plano informativo, dado que en la práctica poco se toman en cuenta las observaciones de las comunidades. Así, los EIA terminan siendo una formalidad y se pierde la oportunidad de que se conviertan en un instrumento que garantice que las actividades se desarrollen en un clima de paz y de beneficio para todos.

Por otro lado, las compensaciones e indemnizaciones no siempre son justas ni el resultado de una valorización suficiente. Al valorar los impactos, solo se aplican criterios comerciales y no aquellos que más preocupan a las comunidades. Es más: si las partes no se ponen de acuerdo en el valor —por ejemplo, en el caso de la servidumbre para efecto del uso de las tierras de las comunidades—, se deja en manos del Estado dicha valorización y se le faculta a imponer la servidumbre, optando, por ejemplo, por cambiar o compensar tierra por tierra.

Por otro lado, si bien debe reconocerse que hay un importante avance en los reglamentos de participación ciudadana que regulan la aplicación de herramientas y mecanismos en la relación de la empresa

titular de la concesión con las comunidades a lo largo de la vida del proyecto, no comprenden ni consideran la realidad de cómo se manejan los conflictos por las comunidades y de cómo ellos entienden sus espacios naturales para dialogar y solucionarlos, que puede no ser la que, desde Lima, nosotros vemos detrás de un escritorio. Por ello, los reglamentos de participación son efectivos teóricamente, pero insuficientes en la realidad.

### **Papel de la empresa**

El papel más importante que en este campo corresponde a la empresa es sensibilizarse ante esta realidad y tener en cuenta que no se trata de una imposición sino de un derecho de participación de las comunidades, y que por ello resulta indispensable que desde un inicio se cuente con una política de relacionamiento con la población cercana al proyecto, como consecuencia de aplicar principios de reciprocidad y solidaridad.

### **Papel de las comunidades**

Por último, el papel de las comunidades será también entender esta realidad y asumirla como una oportunidad de desarrollo. En un reciente viaje a Ayacucho advertimos que cambiaron los estatutos de la comunidad y que en uno de sus artículos establecía que el presidente de la comunidad tenía que ver por el desarrollo. Les preguntamos qué entendían por desarrollo y contestaron que también querían ser empresa y que deseaban tener otras opciones diferentes de la agrícola y ganadera, pero que nunca les preguntaron ni consultaron sobre la actividad minera o de hidrocarburos que se iba a desarrollar ni sobre las implicancias que esta tendría en sus oportunidades de desarrollo. En otra ocasión preguntamos a unos pobladores cercanos al proyecto minero Tía María sobre el mismo tema y nos dijeron que desconocían que una actividad minera se fuese a desarrollar y que otra sería la situación si se les hubiera comunicado tempranamente, con el fin de tomar en cuenta dicha actividad en sus planes de desarrollo.



El diálogo y la consulta deberían internalizarse en los funcionarios públicos, así como en las empresas, y por qué no, en las propias comunidades, entendidos como una cultura y no como una imposición. En estas relaciones está en juego la credibilidad del Estado, pues se aprueban muchas actas que no son cumplidas y hay una debilidad del Estado en el manejo de conflictos que pueden ser una oportunidad de desarrollo. Sin embargo, también pueden ser una oportunidad para seguir siendo excluyentes y, con ello, puede que la conflictividad aumente y seguiremos con leyes que no se cumplen, como lo establecido en el artículo 72.3 de la Ley General del Ambiente, que da beneficios a las comunidades pero que no se ha reglamentado.

Para ello será necesario reconocer la importancia de analizar previamente, en todos los casos, que aquellas actividades que las empresas quieren desarrollar sean compatibles con las actividades de las comunidades. Para ello se deberá reconocer, a su vez, que las comunidades tienen derecho a ser consultadas, lo que comienza por el respeto mutuo en un diálogo constructivo en beneficio de todos.

Finalmente, se debe incluir en este camino de la prevención y de la cultura de paz el papel que compete a universidades como la nuestra para tender puentes hacia el diálogo —como realizamos a través del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos— y fortalecer las capacidades de todos los actores con miras a superar las causas que hemos señalado como principales generadoras de los conflictos manifiestos. Porque solo asumiendo cada uno el papel que le corresponde, los conflictos en las actividades extractivas pueden convertirse en una oportunidad de desarrollo humano para todos.

Sin duda, un reto y una exigencia que tiene por delante el nuevo gobierno que tendremos a partir de julio de 2011 será establecer como política de Estado un sistema de prevención y gestión de conflictos con una visión de desarrollo para todos, que tenga en cuenta las lecciones aprendidas como las de la DPC, así como lo expresado en este breve comentario y a lo largo de las presentaciones del Aula Magna.