CONFLICTOS SOCIALES E INVERSION

A propósito de la Ley de Consulta Previa en el Peru

Giancarlo Lozano Blas LL.M (Universidad Bonn)[1]

Peru fue y es un país con una tradición cultural milenaria y una tierra mística, en donde convergen al lado de la comunidad de las grandes ciudades de orientación criolla-europea, aún pueblos de variadas costumbres, lenguas y de una cosmovisión muy disímiles a la del mundo occidental.

La estructura de la política económica peruana – en los proyectos por atraer inversión - no debe ser ajena a este factor socio-cultural. Si bien el crecimiento económico del Peru arraiga sus bases en la estabilidad política, saneamiento fiscal e incentivos legales para las inversiones, existe aún mucho por hacer en el campo social. El Peru sigue siendo el méndigo sentado en un banco de oro, parafraseando a Antonio Raimondi y Ricardo Palma, con desafios aún mas grandes que sus propias riquezas. Los conflictos sociales es el fenómeno más palpable de ese reto, que ya en la última decada, han generado no sólo la muerte de personas, sino que han contribuido a desacelerar el ritmo de inversión en ciertos sectores claves de la economía peruana, llámese el minero y el energetic. Peor aún, ello ha generado que se amplie el márgen de deigualdad social. Según el ultimo Reporte del mes de Octubre 2011 de la Defensoria del Pueblo, denominado "Conflictos sociales y Gobernabilidad", se da cuenta de 154 conflictos activos y 63 latentes; La mayor cantidad de conflictos sociales se ubica en el departamento de Puno (20); le siguen los departamentos de Ancash y Cajamarca (17); 78 conflictos vienen siendo tratados mediante procesos de diálogo; se registraron 65 acciones colectivas de protesta. Dichos conflictos se concentran mayormente en las zonas donde vive la tercera parte de peruanos que aún es pobre, según la oficina de derechos humanos nacional. La falta de voluntad política anterior al nuevo régimen minimizaba las posibilidades de salir de estos conflictos sociales con éxito. Positivo es en este actual gobierno el retiro de 5 conflictos sociales del registro principal. Los conflictos socioambientales ocupan el 57,1% (124 casos) del total de conflictos registrados en octubre, le siguen los conflictos por asuntos de Gobierno Local, con 8,8% (19 casos), y los conflictos por Asuntos de Gobierno Nacional con 8,3% (18 casos). Así, en el mes de octubre del 2011, la principal competencia (entre las múltiples que coexisten) en la atención de los conflictos sociales registrados recae en el Gobierno Nacional, con 139 casos (64,06%); los Gobiernos Regionales (y sus distintas instancias) son los principales responsables, por competencia, en la atención de 45 casos (20,74%); los Gobiernos Locales (ya sea provinciales o distritales) son responsables, por competencia, en 24 casos (11,06%).

[1] Giancarlo Lozano Blas, abogado peruano, CMS Hasche Sigle, Rechtsanwälte Steuerberater.

Frente a este hecho, el estado peruano – luego de la toma de mando del Presidente Ollanta Humala el 28.07.2011 - dió solución - siquiera legal – a esta nueva faceta del llamado "crecimiento economico" y comprendió como los conflictos socio-políticos han afectado y siguen afectando el flujo de inversiones en el pais y han generado más desigualdad. El conflicto y los consecuentes niveles de actividad económica afectan las inversiones en "instituciones," "gobernanza" o "derechos de propiedad", los que, a su vez, afectan futuros niveles de conflicto y rendimiento económico. Dichos conflictos incluyen huelgas, manifestaciones, bloqueos de caminos, y otras formas convencionales de obtener beneficios.

En este contexto, el gobierno prioriza este tema y saca adelante la denominada "Ley de consulta previa a los pueblos Indígenas u Originarios" (Ley 29785 del 31.08.2011 y publicada el 07.09.2011) que no es más que la conversión al ámbito nacional de los principios generales en favor de los pueblos indígenas y originarios contenidos en la directiva Nr. 169 de la OIT (ratificada por el estado peruano mediante Resolución legislativa Nr. 26253) y que se erige como mecanismo no sólo juriídico sino también social y de integración para tratar de frenar los crecientes conflictos sociales en el pais. "La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente (...) y su inclusión en los procesos de toma de decisiones". Esta ley obliga en buena cuenta a las empresas nacionales y extranjeras a contar con el permiso de las comunidades indígenas u originarias para realizar labores extractivas en sus territorios.

Su aplicación genera dudas y su aprobación hasta puede ser objetable. Es un dogma en el mundo jurídico, que una norma depende de su aplicación practica. Si en el proceso de su adaptación se generan más conflictos, o su aplicación no obedece a la realidad nacional o se transgreden principios básicos de convivencia, se trata de una norma inoperativa. La Ley de consulta previa muy por el contrario, genera una expectativa muy positiva, por el hecho que en su contenido se refleja una clara idea de que las situaciones conflictivas se manejan con voluntad política, información, oportunidad, formación de mesas de diálogo, interacción con los medios de comunicación, inversión logística por parte del estado y por último de profesionales idóneos en interculturalidad y solución de conflictos. La Defensoría del Pueblo considera que hay hechos cuyo conocimiento anticipado puede permitir el manejo pacífico de un conflict. Un claro ejemplo de ello, son los esfuerzos que por más de 5 años ha desarrollado el Ministerio de Energía y Minas, por tratar de aminorar los conflictos sociales de su sector, con resultados más que positivos y que alientan la ejecución de mencionada ley. En un informe de la Oficina General de Gestión social de dicho ministerio se verifica que se logró colaborar en la solución de 44 conflictos sociales, lo cual demandó además de voluntad y esfuerzos para el diálogo, un importante importe economico del sector privado y estatal (www.minem.gob.pe/minem/archivos/). El manejo de los conflictos sociales han contribuido no sólo

ha generar confianza en la población en el respeto de sus derechos, sino que atraen con mayor fuerza la inversión en dichas regiones.

En resumen, el diálogo es la mediadora entre el crecimiento generado endógenamente y el conflicto. Es decir, un mayor conflicto tiende a reducir la inversión, la que, a su vez, tiende a reducir esa fuente de crecimiento que es la fuente de los beneficios. Esta ley contribuirá a una disminución del conflicto que se revertirá por ende en el crecimiento económico sostenido, plural y redistributibo en el Peru, siempre y cuando esa disminución no sea desplazada a otras actividades -igualmente costosas- de apropiación. La construcción social que ha sido descrita como "instituciones," "gobernanza" o "derechos de propiedad"- es ciertamente muy importante, es también fin mediato de esta ley. Pese a todo, tanto la historia como la teoría sugieren que los principales grupos contendientes y sus elites podrían, en principio, ponerse de acuerdo para una mayor cooperación, independientemente de las condiciones externas y la influencia económica, y, así, mejorar drásticamente la manera en las que se redistribuye la riqueza sin cambiar la misma en sí, teniendo en cuenta un futuro crecimiento en común. Debe advertirse, que uno de los canales a través de los cuales podrían relacionarse el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos es la inestabilidad social y política. A más desigualdad social, peor reparto de los beneficios que incide en el consumo y en el crecimiento del pais. El camino hacia una paz en las regiones esta en marcha.