

Nota de Información y Análisis

EL SECTOR MINERO Y LA CAPTURA DEL ESTADO EN EL PERÚ DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

Por Omar Alonso Marañon Tovar.



Foto: GEC.

- En esta Nota de Información y Análisis (NIA), analizamos desde un enfoque de "captura del Estado" las acciones de parte del gran sector minero para obtener beneficios acordes a sus intereses en contexto de pandemia de la COVID-19.
- La investigación detectó tres eventos clave de influencia empresarial: presiones en torno a las condiciones operativas y protocolos sanitarios, acciones para impulsar el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros y la campaña contra el Acuerdo de Escazú.
- Mediante el análisis de los discursos que el sector minero formal expresa en sus canales formales y en los medios de comunicación, es posible corroborar una gran similitud entre las decisiones estatales que se busca influenciar y el contenido de lo finalmente aprobado por el Gobierno.

El presente informe explora la captura del Estado peruano por el gran sector minero durante la pandemia de la COVID-19. Siguiendo el marco de análisis propuesto por el sociólogo Francisco Durand¹, la captura del Estado es un concepto que remite a la influencia excesiva de una pequeña y organizada élite en el diseño de políticas públicas afines a sus intereses particulares, lo cual afecta negativamente a otros grupos sociales sin la misma capacidad de influencia. En este trabajo, abordamos las acciones de captura

¹ Durand, F. (2017). *Juegos de Poder. Política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima: OXFAM.

por parte del gran sector minero para obtener beneficios acordes a sus intereses en este contexto. Es importante analizar las ventajas que busca obtener este sector en virtud del rol central que posee en la economía peruana y los beneficios tributarios de los que goza desde 1990, lo que afecta la justicia fiscal. Estos beneficios son los siguientes: depreciación acelerada, deducción del impuesto a la renta de la tercera categoría por inversión en infraestructura que constituya servicio público en infraestructura, devolución del impuesto general a las ventas e impuesto de promoción municipal durante la fase de exploración, reinversión de utilidades².

El gran sector minero tiene principalmente tres vocerías que lo representan: la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), que articula a los gremios empresariales más importantes del Perú, incluido el sector minero; la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), gremio que, a su vez, forma parte de la CONFIEP; y diversas instituciones del ecosistema de medios de la gran minería (programa televisivo *Rumbo minero*, portal web *El Montonero*, Instituto de Ingenieros de Minas de Perú [IIMP]). Todos estos grupos entienden el desarrollo como la promoción de la inversión privada y la denuncia de la “tramitología”, es decir, de la supuesta excesiva reglamentación del Estado en la vida económica. En este sentido, la gran minería es considerada un factor crucial para disminuir la pobreza e impulsar el crecimiento económico. Esta perspectiva ha sido promovida en el Perú durante todo el presente siglo, por lo que corresponde detallar la forma en la que se difunde ahora en la pandemia de la COVID-19.

La metodología implementada en este ejercicio consistió en un seguimiento sistemático de los actores empresariales y estatales en determinados eventos clave entre los meses de marzo y octubre del 2020. Dichos eventos se presentan cronológicamente: desde que se inicia la dinámica de influencia empresarial —o, al menos, desde el momento en que ha sido posible rastrearla— hasta su culminación exitosa en las más altas instancias decisorias del Estado. Tal culminación significó la aprobación o modificación de normas estatales acorde a lo solicitado por el sector empresarial, como cambios realizados a decretos supremos y aprobaciones de reglamentos. Asimismo, la culminación exitosa también implicó que no se aprobara un tratado internacional que el sector empresarial consideró lesivo para sus intereses, los cuales fueron presentados públicamente como intereses de la nación. De este modo, mediante los discursos que el sector minero formal expresa en sus canales formales y en los medios de comunicación, es posible corroborar que las decisiones estatales que se busca impulsar tienen una gran similitud con el contenido de lo finalmente aprobado por el Gobierno.

² Flores, C., Quiñones, C., Baca, E., y De Echave, J. (2017). *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde*. Lima: CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana, OXFAM.

El contexto de pandemia de la COVID-19 que este trabajo aborda permite apreciar con mayor nitidez la red de influencias existentes, ya que las diversas fuerzas sociales en el país aparecen con más frecuencia en la esfera pública, urgidas por obtener beneficios del Estado. La cuarentena decretada por el gobierno de Martín Vizcarra paralizó gran parte de las actividades económicas, hecho que provocó recesión. En respuesta, desde el inicio de la crisis, los grandes grupos empresariales aparecieron en diversos medios de comunicación para presionar por la pronta reapertura de la economía con la menor regulación posible. El sector de la gran minería formal fue muy activo en este proceso. A su vez, las autoridades estatales también recurrieron a los medios de comunicación para legitimar sus acciones en el combate contra la pandemia. Por lo tanto, la gran cantidad de declaraciones de los representantes empresariales y estatales permite disponer de una considerable información sobre sus comportamientos durante la pandemia, por lo cual, es posible tener un conocimiento sustancial del contexto en el que se realiza la captura del Estado.

La investigación detectó tres eventos clave de influencia empresarial: la presión al inicio de la pandemia para que la minería tuviera mejores condiciones operativas, entre marzo y junio; las acciones para impulsar el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, entre julio y agosto; y la campaña contra el Acuerdo de Escazú, entre julio y octubre. El proceso de los eventos pudo ser descrito después de revisar los pronunciamientos institucionales de los gremios empresariales, así como sus declaraciones en medios de comunicación masivos (*Radio Programas del Perú [RPP], Gestión, Perú21, ATV+*, etcétera) y en el ecosistema de medios de la gran minería de públicos más acotados de este sector. Asimismo, se revisaron las declaraciones de los representantes del Estado, los documentos que sustentan las decisiones estatales y los análisis que realizaron a partir de ello las organizaciones Red Muqui y CooperAcción. Estas fuentes de información pueden ser revisadas mediante los portales web de los periódicos y las instituciones. Además, están disponibles en YouTube muchas declaraciones que se dieron a medios de comunicación. Así, fue posible contextualizar las posiciones públicas de los principales voceros de gremios empresariales y del Estado, y se pudo tener una aproximación a sus intereses y al proceso de toma de decisiones.

1. EL INICIO DE LA PANDEMIA Y LA PROMOCIÓN DE LA MINERÍA

El 15 de marzo del 2020, el gobierno nacional decretó el aislamiento social obligatorio en todo el país. Inmediatamente, la CONFIEP salió a exigir en los medios de comunicación un trato especial para la minería. Si bien el aislamiento implicó que la mayor parte de sectores económicos se detuviera, algunas actividades consideradas como imprescindibles fueron habilitadas para continuar. La minería estuvo en un inicio excluida de este grupo de actividades. El 16 de marzo, en una entrevista en *RPP*, al ser consultado sobre si los trabajadores mineros formales también tendrían que detenerse, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zaballos, declaró que “la norma es para

todos”³. Sin embargo, posteriormente, en el mismo programa de *RPP*, la presidenta de la CONFIEP, María Isabel León, manifestó su inconformidad con dicha decisión⁴. Al ser consultada sobre su opinión respecto a las declaraciones del premier sobre la minería, León respondió lo siguiente:

Esa información se va a tener que alinear hoy que se están reuniendo el sector minero con la ministra de Energía y Minas. Se tienen que alinear los mensajes. Lo que sí pedimos es que haya un mensaje unitario y no haya diferentes informaciones.

Horas más tarde, el IIMP, reconocido gremio nacional de articulación de los profesionales del sector minero, emitió un comunicado en el cual afirmaba que la minería debía ser incluida entre las actividades esenciales durante la emergencia sanitaria. El IIMP aducía que había un mínimo de operatividad técnica indispensable para evitar el deterioro de la unidad minera y su entorno natural; por ejemplo, el suministro de energía, las plantas de tratamiento de aguas industriales o los sistemas de ventilación en minas subterráneas⁵.

El “alineamiento de mensajes” expresado por la presidenta de la CONFIEP se produjo rápidamente, lo que además desencadenó algunas controversias mediáticas. El 17 de marzo, dos días después de decretado el aislamiento obligatorio, el Poder Ejecutivo añadió la minería como una de las actividades permitidas durante la cuarentena⁶. El Ministerio de Energía y Minas (Minem) declaró en un comunicado que, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), autorizó que las unidades mineras continuaran sus operaciones críticas con el personal mínimo indispensable. No obstante, el comunicado también autorizaba a las empresas mineras a realizar todas sus actividades normales, desde la extracción del mineral hasta el transporte al puerto del embarque⁷. Al día siguiente, María Isabel León felicitó la decisión del Gobierno por su cambio de postura respecto a la minería⁸. Este rápido cambio de política pública no pasó desapercibido entre algunos sectores organizados de la sociedad civil, por lo que en la conferencia de prensa del Poder Ejecutivo del 20 de marzo, un periodista del medio periodístico digital *Convoca* preguntó al presidente Martín Vizcarra sobre las presiones

³ *RPP Noticias*. (16 de marzo del 2020.). *Están garantizados el abastecimiento tanto de los centros de abasto como de los mercados centrales* [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=VPjHfVZj8sM>

⁴ *RPP Noticias*. (16 de marzo del 2020). *CONFIEP garantiza abastecimiento de alimentos y productos en el país* [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=9MXDBYA3Gdo>

⁵ Coronavirus: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú considera que sector minero debe seguir operando. (16 de marzo del 2020). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/coronavirus-en-peru-instituto-de-ingenieros-de-minas-del-peru-considera-que-sector-minero-debe-seguir-operando-covid-19-noticia/?ref=ecr>

⁶ Ministerio de Energía y Minas. (17 de marzo del 2020). Comunicado MINEM. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Comunicado-MINEM.pdf>

⁷ Aste Daffós, J. (28 de marzo del 2020). Perú: la emergencia por el COVID 19 y la prioridad minera. *Red Muqui*. <https://muqui.org/noticias/peru-la-emergencia-por-el-covid-19-y-la-prioridad-minera/>

⁸ *El Comercio* (publicado por). (18 de marzo del 2020). CONFIEP pide a trabajadores respetar la cuarentena para revertir la propagación del coronavirus. <https://www.confiep.org.pe/noticias/confiep-pide-a-trabajadores-respetar-la-cuarentena-para-revertir-la-propagacion-del-coronavirus/>

de la CONFIEP para favorecer al sector minero. Vizcarra respondió de la siguiente manera:

Miren, no hay presión, y si la hubiera, no la aceptaríamos (...). En el caso específico de la minería, lo que se estableció, como la norma es aislamiento social para que no se contagien, algunas operaciones, pero no todas, algunas operaciones tienen operación remota, porque están lejos, donde está la mina, y está confinada. Es decir, ni entra ni sale nadie (...) en una operación minera que tiene una presa de relave, si no está el operador que mantenga el sistema, eso puede generar un colapso del sistema de relave y puede generar todo un problema ambiental⁹.

El 24 de marzo, la presidenta de la CONFIEP también se pronunció al respecto en un canal de televisión. Al ser consultada sobre la influencia empresarial en la toma de decisiones del Estado, ella respondió que “Nosotros no presionamos. Nosotros estamos trabajando con el Ejecutivo, con las altas autoridades desde el principio en mesas técnicas (...). Yo creo que el mensaje fue mal entendido”¹⁰. Por lo tanto, ante una situación sospechosa de *lobby* expuesta en los medios de comunicación, tanto el Poder Ejecutivo como el poder empresarial tuvieron que salir a pronunciarse sobre dicha cuestión para desmentirla.

La presión de los gremios empresariales continuó durante las siguientes semanas alrededor de las políticas económicas y sanitarias. Durante el mes de abril, la CONFIEP recomendó nueve propuestas económicas generales ante la cuarentena extendida por el Gobierno y la crisis económica mundial¹¹. Las propuestas fueron las siguientes: compensación unilateral de horas no trabajadas, postergación del pago de la compensación por tiempo de servicios, suspensión temporal del impuesto a la renta de quinta categoría, reducción de las licencias con goce de haber, reducción de jornadas laborales, suspensión perfecta de labores, compensación de horas no trabajadas por ser grupo de riesgo, negociaciones colectivas con nuevo dictamen económico financiero, cese colectivo automático y sin autorización previa. Estas propuestas buscaban darles más poder a los grandes empresarios frente a los trabajadores para tomar decisiones en salvaguarda de su capital. Como refirió la misma presidenta de la CONFIEP

⁹ *ATV Noticias*. (20 de marzo del 2020). Conferencia de prensa Martín Vizcarra: 263 Infectados - Nuevo ministro de salud - 20 de Marzo. [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=9pZxy-Tkqq8>

¹⁰ *Revista Energiminas*. (24 de marzo del 2020). Confiep: Mensaje para que mineras sigan operando fue «mal entendido». <https://www.nexomin.com/mobile/news.php?noticia=13049>

¹¹ *gestión.pe*. (publicado en). (9 de abril del 2020). Las nueve propuestas laborales de CONFIEP para enfrentar la situación de emergencia. <https://www.confiep.org.pe/noticias/destacado/las-nueve-propuestas-laborales-de-confiep-para-enfrentar-la-situacion-de-emergencia/>

posteriormente, la mayor parte de las propuestas solicitadas fueron aceptadas por el Gobierno¹².

Asimismo, en el caso de la minería, debido a que muchas unidades continuaron operando, el 14 de abril, una noticia en el diario *Gestión* mostraba la demanda de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE), por medio de su director ejecutivo, Pablo de la Flor, sobre la posibilidad de que el Estado permitiera realizar el relevo de los trabajadores mineros por vía aérea y terrestre¹³. Ese mismo día, el premier Zeballos anunció que el Gobierno había aprobado lo propuesto por el gremio minero y que había procedido a flexibilizar la norma sobre viajes de personas, dado que en ese momento los sistemas de transporte estaban paralizados por el aislamiento social obligatorio¹⁴. El problema de estos traslados fue que en los protocolos sanitarios del Gobierno no se estableció como condición obligatoria para las empresas mineras realizar exámenes de descarte de la COVID-19 a sus trabajadores¹⁵.

Posteriormente, ante el reinicio total de la gran minería y otras actividades económicas, el objetivo del sector minero se centró en lograr la modificación de los protocolos sanitarios establecidos por el Gobierno. El 28 de abril, el Ministerio de Salud (Minsa) aprobó la Resolución Ministerial N° 239-2020, “Lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a Covid-19”¹⁶. El 4 de mayo, María Isabel León declaró en *Canal N* su inconformidad con los protocolos de esta resolución por sus excesivos trámites. Según la presidenta de la CONFIEP, los lineamientos parecían “hechos para un país europeo”¹⁷. Estas declaraciones “nuevamente” generaron polémica, por lo que en menos de veinticuatro horas pidió disculpas. Explicó que su objetivo no era defender a las grandes empresas, sino a las pequeñas, ya que los protocolos del Minsa no se ajustaban a la realidad¹⁸.

¹² Rey, J. (26 de abril del 2020). María Isabel León Klenke: «No podemos pasarnos la vida en cuarentena». *Perú21*. <https://peru21.pe/economia/coronavirus-en-peru-confiep-maria-isabel-leon-klenke-no-podemos-pasarnos-la-vida-en-cuarentena-noticia/>

¹³ *Gestión* (publicado en). (14 de abril del 2020). Se evalúa relevo humanitario de mineros vía aérea. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/188098/se-evalua-relevo-humanitario-de-mineros-va-area>

¹⁴ *Gestión* (publicado en). (14 de abril del 2020). Vicente Zeballos: «Gobierno aprobó relevo del personal de las empresas mineras». <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/188090/vicente-zeballosgobierno-aprob-relevo-del-personal-de-las-empresas-mineras>

¹⁵ CooperAcción. (16 de abril del 2020). Los riesgos del protocolo de traslado de trabajadores mineros”. <http://cooperaccion.org.pe/protocolo-de-traslado-de-trabajadores-mineros/>

¹⁶ Ministerio de Salud. (28 de abril del 2020). Resolución Ministerial n.º 239-2020-MINSA y Documento técnico: Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/668359/RM_239-2020-MINSA_Y_ANEXO.PDF

¹⁷ *Canal N*. (4 de mayo del 2020). Presidenta de Confiep: Protocolo del Minsa pareciera que fuera para un país europeo. <https://canaln.pe/actualidad/presidenta-confiep-protocolo-minsa-pareciera-que-fuera-pais-europeo-n412886>

¹⁸ *Gestión*. (5 de mayo del 2020). María Isabel León asegura que no quiso descalificar los protocolos de seguridad para reactivación económica. <https://gestion.pe/economia/confiep-maria-isabel-leon-asegura-que-no-quiso-descalificar-los-protocolos-de-seguridad-para-reactivacion-economica-noticia/>

La presión de la CONFIEP tuvo efecto en la modificación de los protocolos sanitarios, que fueron flexibilizados progresivamente, incluido lo relacionado con el sector minero. El 6 de mayo, el Minem, mediante Resolución Ministerial N° 128-2020-MINEM/DM, aprobó el "Protocolo sanitario para la implementación de medidas de prevención y respuesta frente al COVID-19 en las actividades del Subsector Minería, el Subsector Hidrocarburos y el Subsector Electricidad"¹⁹. Este protocolo fue modificado dos veces: primero, el 12 de mayo²⁰, y luego, el 24 de junio²¹. Los cambios introducidos se orientaban a resolver las críticas hechas por la CONFIEP a los protocolos generales, es decir, a la flexibilización de requisitos sanitarios en el trabajo y a la supresión de controles previos de parte del Estado²². Por ejemplo, la modificación del 12 de mayo permite laborar presencialmente a las personas de hasta 66 años (antes, era 61) y establece que el índice de masa corporal, para ser considerado dentro del grupo de riesgo, es 40 (antes, era 30). Asimismo, los cambios del 24 de junio determinan que los planes sanitarios de las empresas mineras serán fiscalizados por el Estado solo con posterioridad a la reanudación de las actividades laborales.

Por lo tanto, durante los primeros cuatro meses de emergencia sanitaria, es posible afirmar que las principales demandas de la CONFIEP fueron aceptadas por el gobierno nacional, especialmente para la gran minería. Algunas minas continuaron operando, aunque con personal limitado, como Caylloma, en Arequipa²³; y Las Bambas, en Apurímac²⁴. Incluso, según el director de la SNMPE, Carlos Gálvez, Southern Perú Copper Corporation fue la única empresa que tuvo la oportunidad de continuar con sus operaciones. Justificó este hecho sobre la base de la operación confinada que mantiene la compañía minera: "No son campamentos, es una ciudad que tiene centro comercial, colegios, hospital. No tienen ninguna necesidad de salir de esta zona para poder mantener sus actividades"²⁵. Además, los protocolos sanitarios del Gobierno para el sector minero fueron progresivamente flexibilizados, acorde a los intereses de las

¹⁹ *El Comercio* (publicado en). (7 de mayo del 2020). Aprueban protocolo sanitario para retorno de minería, hidrocarburos y sector eléctrico. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/188734/aprueban-protocolo-sanitario-para-retorno-de-minera-hidrocarburos-y-sector-elctrico>

²⁰ *Gestión* (publicado en). (13 de mayo del 2020). Modifican protocolo para que trabajadores puedan laborar en reactivación de minería, energía e hidrocarburos. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/188841/modifican-protocolo-para-que-trabajadores-puedan-laborar-en-reactivacion-de-mineria-energia-e-hidrocarburos>

²¹ *Gestión* (publicado en). (25 de junio del 2020). Modifican protocolo sanitario en subsectores minería, hidrocarburos y electricidad. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/189658/modifican-protocolo-sanitario-en-subsectores-minera-hidrocarburos-y-electricidad>

²² Zegarra, G. (13 de julio de 2020). Un protocolo acorde a los intereses de las grandes mineras. *CooperAcción*. <http://cooperaccion.org.pe/un-protocolo-acorde-a-los-intereses-de-las-grandes-empresas-mineras/>

²³ *Gestión* (publicado en). (6 de abril del 2020). Con personal reducido. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/187938/con-personal-reducido>

²⁴ *Gestión* (publicado en). (14 de abril del 2020). Vicente Zeballos: Gobierno aprobó relevo del personal de las empresas mineras. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/188090/vicente-zeballosgobierno-aprob-relevo-del-personal-de-las-empresas-mineras>

²⁵ *Rumbo Minero Television*. (21 de septiembre del 2020). Propuestas del Legislativo para impulsar el sector minero como recuperador de nuestra economía. [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=QfBhXw9yHTw>

empresas de este rubro en torno a la autorregulación y la reducción de costos²⁶. La influencia del sector minero sobre el Gobierno fue reconocida indirectamente por Pablo de la Flor, director ejecutivo de la SNMPE, quien reconoció el proceso de adaptación gradual de los protocolos:

Lo que teníamos nosotros era un protocolo apenas se declaró la emergencia sanitaria (...). Nos hemos beneficiado de las mejores prácticas, de los aprendizajes, porque este ha sido un proceso continuo. Ese protocolo, fortalecido, además, ha sido alcanzado al Ministerio de Energía y Minas. Y sirvió de insumo para el protocolo que el propio Ministerio de Energía y Minas elaboró²⁷.

Los resultados de estas prácticas produjeron contagios por la COVID-19 entre los trabajadores mineros. Por un lado, según el medio periodístico digital *Convoca*, entre el 1 de mayo y el 24 de agosto, las compañías mineras reportaron al Minem 4634 casos de trabajadores contagiados, sin considerar a los trabajadores tercerizados²⁸. Las tres compañías con más casos fueron Consorcio Minero Horizonte (1082), Compañía Minera Miski Mayo (1064) y Compañía de Minas Buenaventura (604). Posteriormente, al 24 de agosto, el Minem señaló que ya no continuaría recabando información sobre los contagios de trabajadores mineros, pues dicha función le correspondía al Minsa²⁹. Por su parte, según CooperAcción, el Minsa tuvo registrados, desde marzo hasta octubre, 4981 trabajadores mineros y 314 trabajadores tercerizados contagiados de la COVID-19³⁰.

²⁶ CooperAcción. (1 de junio del 2020). Nelly Ledesma: «Los protocolos en las empresas mineras son muy limitados». <http://cooperaccion.org.pe/los-protocolos-en-las-empresas-mineras-son-muy-limitados/>

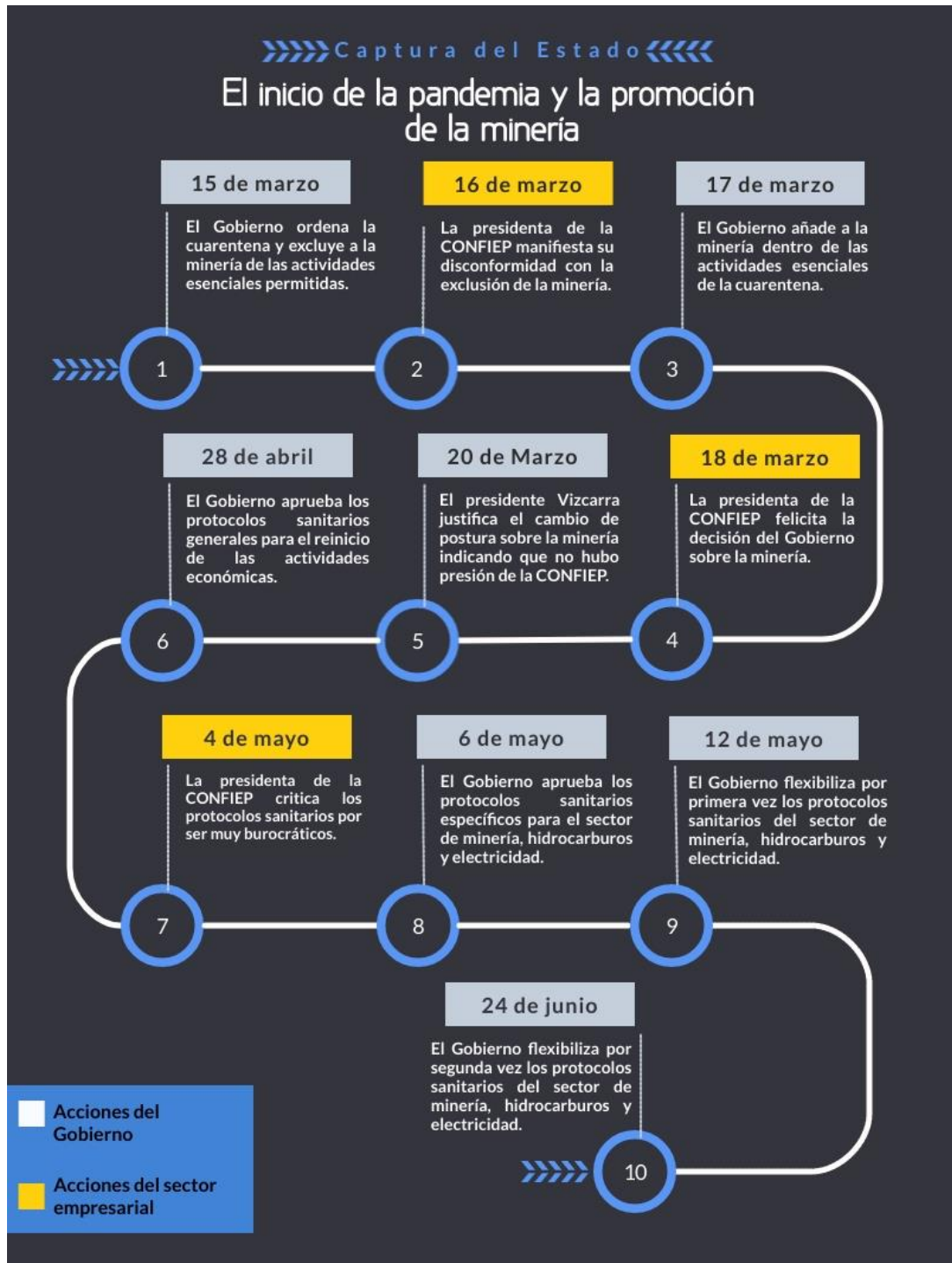
²⁷ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (30 de mayo del 2020). Entrevista a Pablo de la Flor en ATV+. <https://www.snmpe.org.pe/prensa/entrevistas-grabadas/television/6258-entrevista-a-pablo-de-la-flor-en-atv-2.html>

²⁸ Pérez, L. E. (1 de octubre del 2020). Casos de COVID-19 en trabajadores de grandes mineras aumentaron un 61% en solo 41 días. *Convoca*. https://convoca.pe/agenda-propia/casos-de-covid-19-en-trabajadores-de-grandes-mineras-aumentaron-un-61-en-solo-41-dias?fbclid=IwAR3VhMaVvm_eQz_OIK3iX0QorYJ1kiFS5sW6rK1YMcKamfKGXDKDmrfzxS0. De acuerdo a la información de este medio, “según información estadística del propio Minem, hasta agosto de 2019, el 68,1% de trabajadores de la mediana y gran minería pertenecen a compañías contratistas y no forman parte de la planilla de los titulares mineros”.

²⁹ Pérez, L. E. (15 de diciembre del 2020). Mineras dejaron de reportar casos de trabajadores con COVID-19 al MINEM. *Convoca*. <https://convoca.pe/agenda-propia/mineras-dejaron-de-reportar-casos-de-trabajadores-con-covid-19-al-minem>

³⁰ Zegarra, G. (17 de noviembre del 2020). Cifras que no cuadran: MINSa y MINEM no registran el mismo número de trabajadores mineros contagiados de COVID- 19. CooperAcción. <http://cooperaccion.org.pe/cifras-que-no-cuadran-minsa-y-minem-no-registran-el-mismo-numero-de-trabajadores-mineros-contagiados-de-covid-19/>

Gráfico N° 1. El inicio de la pandemia y la promoción de la minería



2. EL IMPULSO AL NUEVO REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS MINEROS

El segundo evento, detectado entre julio y agosto, trata de la influencia ejercida sobre el Gobierno para la aprobación del nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros (en adelante, “Nuevo Reglamento”). Esta norma era coherente con la posición tradicional de los gremios empresariales: lograr el destrabe de proyectos mediante la eliminación de trámites burocráticos. Al respecto, el 24 de junio, la SNMPE emitió una nota de prensa en la que proponía una “campaña nacional por la reactivación y recuperación del empleo”³¹. En dicha nota, se criticaban las medidas administrativas que ahogaban la inversión privada, como el silencio administrativo negativo. La SNMPE invocaba al Gobierno a respaldar el principio de buena fe administrativa y, así, impulsar el silencio administrativo positivo, un tipo de simplificación administrativa que el gremio empresarial venía discutiendo con el Estado desde hacía dos años, especialmente, para ser aplicado en procedimientos relativos al sector minero. El director ejecutivo de la SNMPE, Pablo de la Flor, reiteró esta posición el 1 de julio, cuando dijo que era momento de aprobar el Nuevo Reglamento³².

Un hecho importante fue la designación de Pedro Cateriano como nuevo presidente del Consejo de Ministros el 15 de julio. Cateriano es un político muy identificado con el impulso a la gran minería; por ejemplo, en el año 2015, al asumir el premierato durante el gobierno de Ollanta Humala, defendió abiertamente el avance del controvertido proyecto Tía María. Por ello, los gremios empresariales saludaron positivamente su designación. La presidenta de la CONFIEP declaró en *TV Perú*: “Es muy saludable que el nuevo premier hable del diálogo y de sumar esfuerzos (...) es un demócrata que está llamando a un diálogo y a una unión de todas las fuerzas a nivel nacional”³³. Asimismo, el 21 de julio, en una transmisión del medio digital *El Montonero*, Pablo de la Flor dijo lo siguiente: “Miro positivamente el cambio en el discurso que le ha impreso este nuevo gabinete y, concretamente, el premier, al gobierno. Creo que es un discurso, no solamente consecuente con la coyuntura, sino que es un discurso conciliador (...)”³⁴.

Los gremios empresariales percibieron una oportunidad para aprobar el Nuevo Reglamento con la designación del nuevo premier. En este sentido, el 27 de julio, un día antes del discurso presidencial por Fiestas Patrias, Pablo de la Flor escribió en *Perú21*:

³¹ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (24 de junio del 2020). SNMPE: propone campaña nacional por la reactivación y recuperación del empleo. <https://www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/6298-snmpe-propone-campa%C3%B1a-nacional-por-la-reactivaci%C3%B3n-y-recuperaci%C3%B3n-del-empleo.html>

³² *Gestión* (publicado en). (1 de julio del 2020). MINEM a punto de cerrar norma para el destrabe burocrático en minería. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/189771/minem-a-punto-de-cerrar-norma-para-el-destrabe-burocratico-en-minera>

³³ *TV Perú Noticias*. (15 de julio del 2020). *Cara a cara*. <https://www.tvperu.gob.pe/videos/cara-a-cara/cara-a-cara-tvperu-noticias-15072020>

³⁴ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (21 de julio del 2020). Entrevista a Pablo de la Flor en *El Montonero*. <https://www.snmpe.org.pe/prensa/entrevistas-grabadas/television/6346-entrevista-a-pablo-de-la-flor-en-el-montonero.html>

“necesitamos que el Gobierno apruebe urgentemente los cambios requeridos en los reglamentos mineros y el de exploraciones, además de implementar otras modificaciones para acelerar la consulta previa y aligerar diversos trámites”³⁵. Al día siguiente, Martín Vizcarra habló del tema en su discurso:

Como evidencia del ambiente favorable para la inversión que tiene el Perú, después de 28 años, este gobierno asumió el reto y viene gestionando la aprobación de un Nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros a fin de agilizar los procedimientos que brinden predictibilidad e impulso a la inversión privada y promuevan el respeto a los derechos de los pueblos indígenas³⁶.

Pedro Cateriano también mostró su disposición de aprobar el Nuevo Reglamento en su discurso del 3 de agosto, cuando buscó fallidamente solicitar el voto de confianza al Congreso³⁷. Cateriano sostuvo que el Perú siempre ha sido un país minero y que, por lo tanto, había que aprovechar esos recursos, considerando además el alza del precio del cobre. No optar por la gran minería formal supondría dejarle el camino libre a la minería ilegal. Posteriormente, se presentaron las propuestas en minería, bajo la idea de que otorgarían predictibilidad a las inversiones, eliminarían barreras burocráticas, simplificarían procesos, reducirían plazos e incentivarían la productividad. En este sentido, Cateriano mencionó el Nuevo Reglamento:

Esta actualización, sistematiza y ordena todos los procedimientos, define claramente el tipo de evaluación de cada uno, brinda predictibilidad en requisitos y plazos, incorpora supuestos mínimos en los cuales no se requiere iniciar procedimientos de modificación de concesiones y mejora y reduce los plazos de atención.

A pesar de la salida de Pedro Cateriano del Gobierno, el Nuevo Reglamento se mantuvo presente en la agenda del Gobierno. El 6 de julio, Walter Martos asumió la presidencia del Consejo de Ministros y se nombró a Luis Miguel Incháustegui como titular del Minem. Al día siguiente, en una entrevista en La República, Incháustegui dijo lo siguiente sobre el silencio administrativo positivo del Nuevo Reglamento:

Eso se venía estudiando de tiempo atrás y lo que se plantea es que el Gobierno tenga un plazo para revisar los permisos y dar una opinión (...). El silencio positivo administrativo se aplica cuando ese plazo se vence y, en ese sentido, nosotros

³⁵ De la Flor, P. (27 de julio del 2020). Minería y reactivación económica. *Perú21*.

https://peru21.pe/opinion/mineria-y-reactivacion-economica-noticia/?ref=p21r&fbclid=IwAR25_8st1x_ozR94PpgbCuCosOzV-7Ybo1f9UVxANJxqn_W77C7YooC9iVU

³⁶ Presidencia de la República. (28 de julio del 2020). Mensaje a la nación. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1057525/Mensaje_a_la_Nacion_28_de_Julio_2020.pdf

³⁷ Presidencia del Consejo de Ministros. (3 de agosto del 2020). En la crisis, esfuerzo y unión. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1191775/DISCURSO_DEL_PRESIDENTE_DEL_CONSEJO_DE_MINISTROS__PEDRO_CATERIANO__PARA_SOLICITAR_EL_VOTO_DE_CONFIANZA__03.08.2020_.pdf

como ministerio estamos planteando que ese plazo sí vamos a poder cumplir con revisar y dar nuestra opinión. No sentimos que sea un relajamiento de las normas, por el contrario estamos haciendo un sinceramiento (...)»³⁸.

Ese mismo día, la presidenta de la CONFIEP declaró en varios medios de comunicación que el nuevo premier le parecía “una persona dialogante y correcta”³⁹.

Finalmente, el 8 de agosto, el Minem emitió el Nuevo Reglamento, el cual cumple con las demandas empresariales de la simplificación administrativa⁴⁰. Varios representantes del sector minero mostraron su conformidad con la norma aprobada. El 24 de agosto, Miguel Cardozo, director del IIMP, reconoció los esfuerzos del Gobierno en el programa *Rumbo minero*:

Nosotros hemos tenido en las últimas semanas un esfuerzo del gobierno por mostrar su interés en destrabar el avance de los proyectos (...). En el tema de procedimientos han avanzado más, y sin duda han destrabado una serie de cosas, acelerando procesos. Y lo que es más importante (...) se ha comenzado a hablar y a aplicar el concepto del silencio administrativo positivo (...). Eso es una muy buena señal⁴¹.

El 28 de agosto, el presidente de la SNMPE, Manuel Fumagalli, afirmó una postura similar en el canal ATV+:

Yo creo que hay que seguir la línea que mencionó el expremier Cateriano, esa política de gobierno en que se reconocía en la minería un pilar clave para la reactivación y fomentarlo (...). Hubo avances y pasos con ciertas normas: el Reglamento de Procedimientos Mineros y otras normas en temas de exploración⁴².

En conclusión, entre julio y agosto, los gremios empresariales consiguieron la aprobación del Nuevo Reglamento. Asimismo, posteriormente, la influencia continuó y se lograron

³⁸ Bessombes, C. (7 de septiembre del 2020). «A nadie le gustaría que pasen más de 300 camiones al día, así la pista esté asfaltada». *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2020/09/07/luis-inchaustegui-a-nadie-le-gustaria-que-pasen-mas-de-300-camiones-al-dia-asi-la-pista-este-asfaltada-ministerio-de-energia-y-minas/?fbclid=IwAR0kZlkpTAIzuo8YtARB6MavmbWNC9To7ket53VJ0xR49Nx1OPHH5qwDxfw>

³⁹ *Gestión*. (7 de agosto del 2020). «Confiep sobre Walter Martos: “Es una persona dialogante y correcta”». <https://gestion.pe/peru/politica/confiep-sobre-walter-martos-es-una-persona-dialogante-y-correcta-nndc-noticia/?ref=gesr>

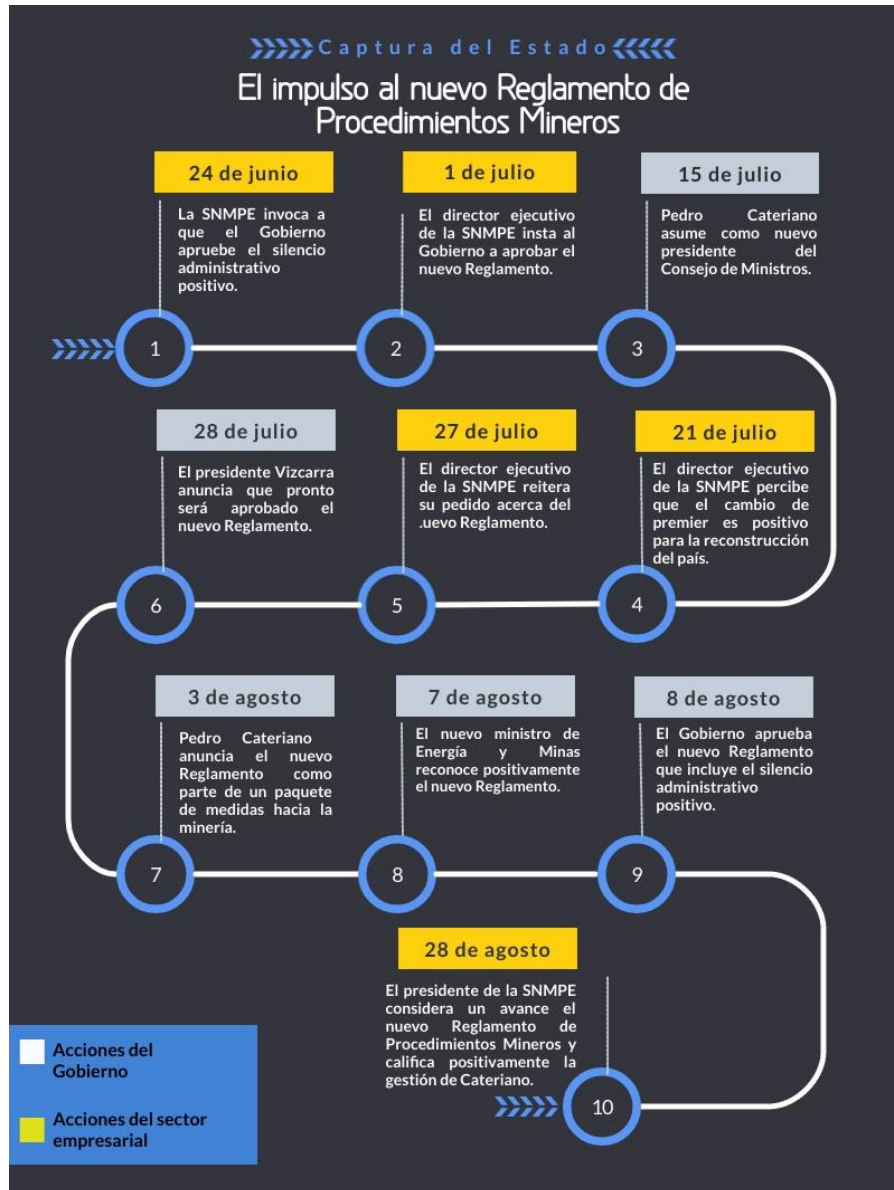
⁴⁰ Red Muqui. (5 de noviembre del 2020). Análisis: Nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros profundiza gestión privatista y centralista de las concesiones mineras. <https://muqui.org/noticias/analisis-nuevo-reglamento-de-procedimientos-mineros-profundiza-gestion-privatista-y-centralista-de-las-concesiones-mineras/>

⁴¹ *Rumbo Minero Televisión*. (24 de agosto del 2020). Análisis del Reglamento de Procedimientos Mineros y Situación Actual del Oro en el Perú [archivo de video]. <https://youtu.be/j1575qagFAo>

⁴² Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (29 de agosto del 2020). Entrevista a Manuel Fumagalli en ATV+. <https://www.snmpe.org.pe/prensa/entrevistas-grabadas/television/6394-entrevista-a-manuel-fumagalli-en-atv.html>

medidas como el reinicio de vuelos internacionales, exigido el 30 de agosto en *Canal N*⁴³ y anunciado por el ministro de Transportes y Comunicaciones el 2 de septiembre⁴⁴. Además, el Nuevo Reglamento fue modificado otra vez por el Minem el 17 de septiembre, con el fin de suspender “la obligación que tiene ese sector de realizar inspecciones a las obras de infraestructura que realizan las empresas mineras en sus proyectos, y que es el paso previo para autorizar su puesta en marcha”⁴⁵.

Gráfico N° 2. El impulso al nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros



⁴³ *Canal N*. (30 de agosto del 2020). Entrevista a la presidenta de la Confiep, María Isabel León [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=mAvJoLDPUxY>

⁴⁴ *TVPerú Noticias*. (2 de septiembre del 2020). Vuelos internacionales se reanudarán el 1.º de octubre, anuncia ministro Estremadoyro [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=Py1dpbjhcoE>

⁴⁵ *Gestión* (publicado en). (17 de septiembre del 2020). MINEM busca destrabar obras en minas que quedaron paradas por pandemia. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/190165/minem-busca-destrabar-obras-en-minas-que-que-daron-paradas-por-pandemia>

3. LA CAMPAÑA CONTRA EL ACUERDO DE ESCAZÚ

El tercer evento detectado se refiere a la influencia empresarial para lograr que el Congreso archive el Acuerdo de Escazú (en adelante “el Acuerdo”). El 27 de septiembre del 2018, el Estado peruano suscribió este tratado internacional, cuyo objetivo es proteger a los defensores del medio ambiente, garantizando derechos de información, participación y acceso a la justicia⁴⁶. Según la Constitución, los tratados como el Acuerdo deben ser aprobados primero por la Comisión de Relaciones Exteriores (RR. EE.) del Congreso y, posteriormente, por el pleno del Poder Legislativo, para que, finalmente, el presidente pueda ratificarlo. A la par que la Comisión de RR. EE. discutía el Acuerdo invitando a sus detractores y defensores a que sustenten su posición, se generó una gran campaña opositora desde los gremios empresariales. Si bien el Acuerdo no incide directamente sobre el sector extractivo, sus principales opositores fueron actores que destacan por su defensa y promoción del sector: la CONFIEP, la SNMPE y su ecosistema de medios. La campaña de oposición articuló también a otras organizaciones vinculadas al ámbito empresarial, dando resultados favorables para sus promotores: el 20 de octubre, la Comisión de RR. EE. archivó el Acuerdo por amplia mayoría. Así como en los eventos previamente descritos, la decisión estatal final expresa gran similitud con la postura tradicional de los gremios empresariales; esto es, rechazar el Acuerdo por ser un trámite más que ralentizaría la inversión privada.

Aunque las acciones empresariales para impedir el Acuerdo pueden rastrearse desde el 2017⁴⁷, la campaña por la no ratificación cobró fuerza a partir de junio del 2020. El 25 de junio, la Asociación Multisectorial e Interdisciplinaria del Perú (AMIP), una organización que busca la formalización para los pequeños mineros, envió un documento a la Comisión de RR. EE. del Congreso criticando el Acuerdo, “pues vulnera el desarrollo productivo de los pueblos y comunidades recónditos del país que involucra a cientos de miles de pobladores pobres y de extrema pobreza en Perú, que sin esta actividad productiva no podrían continuar viviendo”⁴⁸. Las razones fueron detalladas en otro documento de la AMIP enviado a la Comisión de RR. EE. el 6 de julio. En este, se señala, en primer lugar, que el Acuerdo “no respeta la soberanía estatal, la legislación interna y no se basa en consulta previa a los sectores afectados, como son las poblaciones de la Amazonía y los estados que gobiernan ese territorio”⁴⁹. Por lo tanto, el Perú pasaría a

⁴⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

⁴⁷ Sierra, Y. (13 de julio del 2020). Escazú: un acuerdo regional que promueve la justicia ambiental en la mira. *Mongabay LATAM*. <https://es.mongabay.com/2020/07/acuerdo-escazu-justicia-ambiental/>

⁴⁸ OFICIO#0064/AMIP-2020. AMIP. 25 de junio del 2020. http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/escazudocumentaci%C3%B3n/327_-_oficio_0064_-_amip.pdf

⁴⁹ OFICIO#0068/AMIP-2020. AMIP. 6 de julio del 2020. http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/escazudocumentaci%C3%B3n/363_-_oficio_amip_0068_iv.pdf

estar bajo las decisiones de otros países. En segundo lugar, el Acuerdo sería inútil, pues los derechos que busca promover ya estarían dentro del orden legislativo peruano, creando así mayor burocracia sin sentido. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el Acuerdo podría paralizar las inversiones y actividades económicas en la Amazonía.

Los argumentos contra el Acuerdo continuaron repitiéndose durante el año. El 10 de julio, la Cámara de Comercio Americana del Perú (AmCham Perú) envió una carta a la Comisión de RR. EE. del Congreso en la que mostraba su desaprobación con el Acuerdo⁵⁰. En dicha carta, recalca que la soberanía nacional estaría en peligro, que se contaría con mucha legislación ambiental y que las inversiones podrían paralizarse. Asimismo, la AmCham Perú señaló que el derecho promovido por el Acuerdo podría generar problemas, como ser usado como arma política por distintos actores o entrar en colisión con el derecho al libre desarrollo de la actividad empresarial. Estos argumentos también aparecieron el 15 de julio, cuando se hizo público un comunicado contra el Acuerdo firmado por importantes organizaciones empresariales como la Asociación de Exportadores (ADEX), la AmCham Perú, distintas Cámaras de Comercio (Lima, Arequipa, La Libertad, Ica, Tacna, Lambayeque y Piura), la CONFIEP y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI):

Es por estas consideraciones y reconociendo que nuestro país cuenta con una Ley General del Ambiente que establece los derechos ambientales de los ciudadanos peruanos, incluidos el acceso a la información de manera oportuna y la participación en la gestión ambiental y los procesos de toma de decisiones, que consideramos que no es conveniente ratificar el Acuerdo de Escazú, en aras de proteger nuestra soberanía nacional y dotar de seguridad jurídica a las actividades económicas del país⁵¹.

Rumbo minero también se sumó a la campaña mediática difundiendo voces ligadas a grandes grupos empresariales y de exfuncionarios públicos que atacaban a las organizaciones no gubernamentales (ONG). El 20 de julio, el empresario minero Roque Benavides fue invitado al programa y declaró lo siguiente:

Me parece que ya la legislación ambiental, la legislación sobre recursos naturales en el Perú es demasiado frondosa. (...) No necesitamos más tratados internacionales que además nos atan de manos. (...) Lo que tenemos que hacer en el Perú es simplificar, no complicar las cosas⁵².

⁵⁰ Red de Comunicación Regional. (16 de julio del 2020). AMCHAM pide al congreso no ratificar Acuerdo de Escazú. <https://www.rcrperu.com/amcham-pide-al-congreso-no-ratificar-acuerdo-de-escazu/>

⁵¹ CONFIEP. (15 de julio del 2020). Comunicado público sobre el Acuerdo de Escazú. <https://www.confiep.org.pe/noticias/comunicado-publico-sobre-el-acuerdo-de-escazu/>

⁵² *Rumbo Minero Televisión*. (20 de julio del 2020). Roque Benavides, Nuevos desafíos en el MEM y la importancia de los proyectos mineros [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=CHvs1zx8SSg>

Francisco Tudela, exvicepresidente y exministro de Relaciones Exteriores durante el fujimorato, colaborador de *El Montonero*, quien fue invitado el mismo día que Benavides, resaltó también el tema de la soberanía, pero vinculándolo a un plan mundial de las ONG. En su opinión, desde los años noventa, se intentó impulsar tratados globales de ideología medioambiental, apoyados en evidencia científica falsa. Según Tudela, esto podría paralizar la actividad económica, pues el Acuerdo le da poder a las ONG en detrimento de las empresas (mineras, forestales, etcétera) y el Estado. En este sentido, el 27 de julio, Ricardo Labo, exviceministro de Minas y socio de la consultora LQG, sugirió que existían intereses ilegítimos de actores políticos en torno al Acuerdo, pues este solo generaría más conflicto entre peruanos⁵³.

Los voceros de la SNMPE también dedicaron varios comentarios contra el Acuerdo. El 22 de julio, en una nota periodística de *El Comercio*, Pablo de la Flor lo consideró innecesario, “porque ya se cuenta con la figura de los defensores de los derechos humanos”⁵⁴. Además, el 29 de agosto, durante una entrevista en *ATV*, el presidente de la SNMPE reiteró los argumentos sobre la soberanía y la ya existente legislación nacional. Según su perspectiva, “sumar una capa más, cuando tenemos toda esta maraña burocrática de regulación, y además perder soberanía, va a ser contraproducente. En este momento tenemos que concentrarnos en la reactivación económica, en generar empleo y en combatir la COVID”⁵⁵. El director de la SNMPE, Carlos Gálvez, también se pronunció al respecto el 21 de septiembre en *Rumbo minero*. Al ser consultado sobre las acciones que debería tomar el actual gobierno, dijo lo siguiente: “La primera cosa, si nosotros queremos mirar hacia adelante, es no ratificar Escazú. [El acuerdo] nos pone en dificultades respecto a inversiones a futuro”⁵⁶. Jorge León Benavides, conductor de *Rumbo minero* y presidente ejecutivo del Grupo Digamma —especialistas en comunicaciones empresariales—, le respondió a Gálvez en el mismo sentido: “Esperamos que el Gobierno acoja tus propuestas. Estamos de acuerdo, desde aquí, desde *Rumbo Minero*, venimos impulsando que el tratado de Escazú va a ser muy perjudicial para el Perú”.

Otras organizaciones también participaron en la campaña contra el Acuerdo. Por un lado, el Colegio de Ingenieros del Perú emitió un pronunciamiento el 21 de agosto en el que

⁵³ *Rumbo Minero Televisión*. (27 de julio del 2020). Elmer Cuba, La economía y minería en el Perú para el segundo semestre del año [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=MmUDOmRHgVo>

⁵⁴ *El Comercio* (publicado en). (22 de julio del 2020). Se aviva el debate socioambiental sobre el Acuerdo de Escazú. <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/189891/se-aviva-el-debate-socioambiental-sobre-el-acuerdo-de-escaz>

⁵⁵ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (29 de agosto del 2020). Entrevista a Manuel Fumagali en *ATV+*. <https://www.snmpe.org.pe/prensa/entrevistas-grabadas/television/6394-entrevista-a-manuel-fumagali-en-atv.html>

⁵⁶ *Rumbo Minero Televisión*. (21 de septiembre del 2020). Propuestas del Legislativo para impulsar el sector minero como recuperador de nuestra economía [archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=QfBhXw9yHTw>

llamaba a no ratificar el Acuerdo⁵⁷. Por otro lado, el IIMP realizó un evento sobre el Acuerdo el 18 de septiembre: en este, la mayoría de participantes expuso su posición por la no ratificación⁵⁸. El abogado Ángel Delgado Silva, columnista del portal *El Montonero*, mencionó que los derechos de información y participación promovidos paralizarían las inversiones, pues cualquier actor podría tener el poder para oponerse a proyectos de recursos naturales, lo que generaría conflictos y procesos judiciales contrarios al interés nacional. Carlos Gálvez, de la SNMPE, otro invitado al evento, relacionó su oposición con el argumento de la soberanía; mientras que Hans Flury, exministro del Minem y exmiembro del Consejo Directivo de la CONFIEP, dijo que el tratado era un plan para que las ONG tuvieran gran poder para oponerse a los proyectos de recursos naturales.

La Comisión de RR. EE. del Congreso recogió las opiniones de diversos grupos sobre el Acuerdo antes de emitir la decisión de archivarlo. Una importante posición en contra fue la de la CONFIEP, cuya presidenta acudió a la sesión de la comisión el 12 de octubre⁵⁹. María Isabel León enfatizó que, dado que con el Acuerdo cualquier organización podría participar en decisiones ambientales y demandar al Estado, las ONGs podrían usar ello para sus intereses particulares. Así, los proyectos mineros y otros podrían detenerse y el desarrollo del país se paralizaría. Por su parte, Hernán Cuba, abogado invitado por la CONFIEP, mencionó que la participación política en asuntos ambientales ya es política de Estado. Como ejemplo, puso a los estudios de impacto ambiental, cuyas audiencias antes se realizaban en los ministerios de Lima y ahora “en cambio” se hacen en las áreas de influencia directa de los proyectos extractivos. Además, el Acuerdo tendría un sesgo en las actividades legales, dejando de lado que los problemas más graves son ocasionados por la tala y minería ilegal, así como el narcotráfico. Estos argumentos, así como el resto de intervenciones de la campaña, fueron los mismos con los cuales la Comisión de RR. EE. del Congreso archivó el Acuerdo el 23 de octubre⁶⁰. El dictamen de la Comisión, con nueve votos a favor y tres en contra, argumentó de forma muy imprecisa que el Acuerdo implicaba cesión de soberanía, que ya existía legislación sobre las materias del Acuerdo y que este acarrearía inestabilidad jurídica y económica, entre otras razones⁶¹. Los gremios empresariales consiguieron así su objetivo.

⁵⁷ Colegio de Ingenieros del Perú. (21 de agosto del 2020). Pronunciamiento sobre el Acuerdo de Escazú. <http://www.cip.org.pe/publicaciones/2020/agosto/portal/pronu-cip-sobre-acuerdo-de-escazu.pdf>

⁵⁸ Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (18 de septiembre del 2020). Acuerdo de Escazú afectaría el desarrollo de las actividades productivas, sostienen especialistas. <https://www.iimp.org.pe/institucional/noticias/acuerdo-de-escazu-afectaria-el-desarrollo-de-las-actividades-productivas,-plantean-especialistas>

⁵⁹ Canal del Congreso Perú (transmitido en Facebook). (12 de octubre del 2020). Sesión Virtual de la Comisión de Relaciones Exteriores. <https://www.facebook.com/canalcongresoperu/videos/2702045926682884/>

⁶⁰ Congreso de la República. (20 de octubre del 2020). Dictamen de no aprobación del Proyecto de Resolución Legislativa N° 4645/2019-PE. http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/agenda_documentada_extraordinarias/prl_4645_predictamen_escazu_2.pdf

⁶¹ Saldaña, J. (19 de octubre del 2020). Trece graves errores del dictamen que rechaza Escazú. SERVINDI. <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/19/10/2020/trece-graves-errores-del-dictamen-que-rechaza-escazu>

Finalmente, cabe precisar el rol pasivo que tuvo el Gobierno, a través del canciller Mario López Chávarri, en la campaña contra el Acuerdo. El ministro López no tuvo apariciones continuas en los medios de comunicación para defender el Acuerdo del discurso de los gremios empresariales en comparación con sus pares opositores. Incluso, cuando se refería a este tratado internacional, realizó invocaciones a un diálogo amplio, sugiriendo que el debate podía durar indefinidamente. Por ejemplo, el 19 de julio, en *Canal N*, el canciller recomendó que el Congreso no ratificara aún el Acuerdo para seguir debatiendo sus “pro” y sus “contra”⁶². Luego, el 31 de julio, cuando el ministro López acudió a la Comisión de RR. EE. del Congreso, solo ante la insistencia del congresista De Belaunde, tuvo que reconocer que el Gobierno estaba a favor del Acuerdo⁶³. Esta posición de apoyo fue repetida el 24 de agosto⁶⁴, pero no duró mucho. El 27 de septiembre, el canciller volvió a invocar un proceso de consulta indefinido, sin impulsar su pronta aprobación⁶⁵. Por lo tanto, el Gobierno también tuvo responsabilidad en la victoria de la campaña contra el Acuerdo.

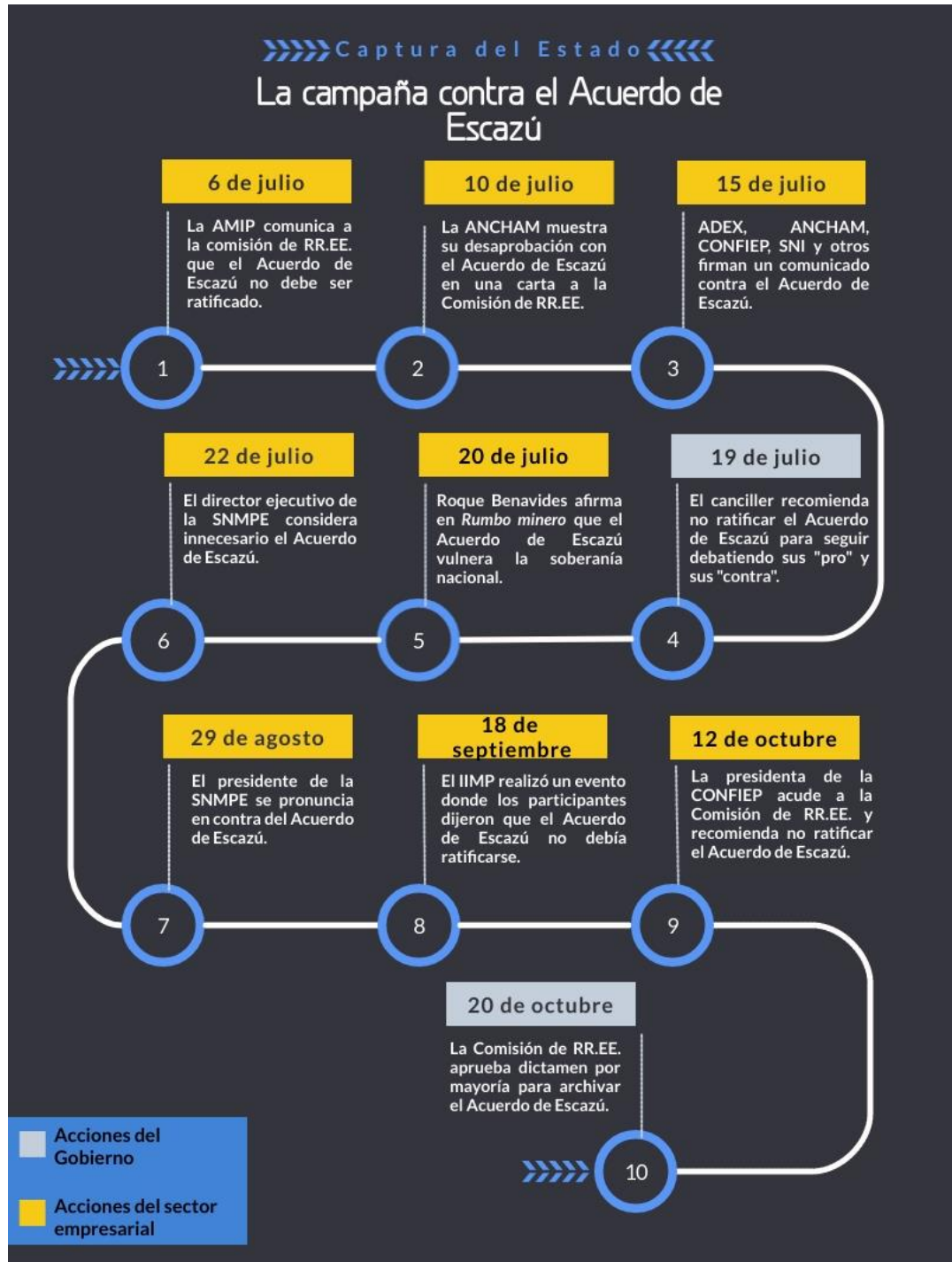
⁶² Sociedad Peruana de Derecho Ambiental Actualidad Ambiental (transmitido en Facebook). (19 de julio del 2020). Canciller Mario López Chávarri sobre el Acuerdo de Escazú. <https://www.facebook.com/watch/?v=326019911763150>

⁶³ Paucar, J. (31 de julio del 2020). Ante insistencia, canciller reconoce posición a favor del Acuerdo de Escazú. *Lamula.pe*. <https://redaccion.lamula.pe/2020/07/31/acuerdo-escazu-congreso-canciller-cancilleria-ministro-relaciones-exteriores-alberto-de-belaunde/jorgepaucar/>

⁶⁴ *Wayka.pe*. (25 de agosto del 2020). Canciller Mario López reafirma respaldo al Acuerdo de Escazú. <https://wayka.pe/canciller-mario-lopez-reafirma-respaldo-al-acuerdo-de-escazu/>

⁶⁵ Cevallos, R. (27 de septiembre del 2020). «No queremos vernos involucrados en un impase entre EE. UU. y China». *La República*. <https://larepublica.pe/domingo/2020/09/27/mario-lopez-chavarri-no-queremos-vernoinvolucrados-en-un-impase-entre-eeuu-y-china/>

Gráfico N° 3. La campaña contra el Acuerdo de Escazú



4. CONCLUSIONES

El presente informe presentó tres eventos en el Perú durante marzo y octubre del 2020, en los cuales, bajo una perspectiva de captura del Estado, pudo observarse una desmedida influencia del sector minero sobre las decisiones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la formulación de políticas públicas. Aplicando una metodología de análisis de procesos, en la que se detallaron las declaraciones y decisiones tanto de gremios empresariales como del Estado, se pudo comprender cómo operó el poder minero a través de los medios de comunicación. En general, la mayoría de demandas del sector minero fueron exitosamente tramitadas por el Estado. En primer lugar, las minas continuaron funcionando durante la pandemia con protocolos sanitarios estatales que fueron progresivamente flexibilizados. En segundo lugar, después de dos años de discusión, fue aprobado el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, cuya innovación más importante fue la incorporación del silencio administrativo positivo, otra flexibilización burocrática demandada por el sector minero. En tercer lugar, el Acuerdo de Escazú fue archivado por las mismas razones que impulsaban los gremios empresariales. En todos estos casos, ganó la perspectiva de la existencia de una excesiva “tramitología” que ralentizaban la inversión privada y el crecimiento económico.

La evidencia aquí presentada no implica que el Estado sea un instrumento completamente a merced de los gremios empresariales. En primer lugar, en el periodo analizado, hubo ciertas demandas que la CONFIEP impulsó, como el reinicio del proyecto Tía María y la liberación total de la economía en una sola fase. Sin embargo, el Gobierno no aceptó estas medidas, ni siquiera cuando Cateriano estuvo a la cabeza del Consejo de Ministros⁶⁶. En el caso de Tía María, por la gran oposición social en la región de Arequipa; y en el caso de la economía, por el peligro de incrementar los altos índices de contagio de la COVID-19. Entonces, por más influencia empresarial que exista, el Gobierno ha mostrado cierta resistencia —aunque sea muy mínima— en favor del mantenimiento de la estabilidad en el país; una función básica del Estado que estuvo de por sí ya muy amenazada en el 2020 debido a la pandemia y a la crisis política. El Estado, al menos bajo nuestra actual situación política de crisis, se presenta como la base burocrática y de sentido que da unidad y consistencia a los diversos elementos del país para garantizar la vida. La existencia de dicha noción, aunque se viva diariamente de manera inconsistente y fallida —al punto que puede ser catalogado como una mentira jurídica o una farsa política—, ejerce presión permanente sobre quienes asumen el gobierno del Estado para que, al lado de las presiones empresariales reseñadas aquí, tengan que considerar sus decisiones bajo el balance entre el interés de todos y el de algunos.

⁶⁶ *Gestión*. (26 de julio del 2020). Pedro Cateriano: Proyecto minero “Tía María” no es prioridad del Gobierno. <https://gestion.pe/economia/pedro-cateriano-proyecto-minero-tia-maria-no-es-prioridad-del-gobierno-noticia/?ref=gesr>

En segundo lugar, como la política es un terreno contingente, la idea del Estado como instrumento para un fin concreto puede dificultarse al existir eventos no planificados que alteren los rumbos previstos. Este es el caso de Pedro Cateriano en el Poder Ejecutivo, cuya gestión no pudo extenderse a pesar de que compartía muchos intereses con los gremios empresariales. Esto puede corroborarse por la similitud que existió entre el discurso de Cateriano y la Agenda de Reactivación 2020 que la CONFIEP elaboró en agosto⁶⁷. En el caso específico de la minería, el problema detectado era la “excesiva tramitología” del Estado, por lo que era necesaria la simplificación administrativa en procesos como la consulta previa. La recomendación era “agilizar” este proceso, lo que también fue mencionado en el discurso de Cateriano y en declaraciones previas de su ministro de Energía y Minas⁶⁸. No obstante, a pesar de que a los gremios empresariales les convenía que Cateriano siguiera en el Gobierno, esto no pudo concretarse por la confluencia de intereses de varios grupos políticos en el Congreso. Algunos lo rechazaron por su énfasis en las industrias extractivas, mientras que otros lo hicieron por buscar desestabilizar al Poder Ejecutivo. En todo caso, el gran sector minero no pudo controlar que el Congreso denegara el voto de confianza.

En tercer lugar, la presión de los gremios empresariales podría estar únicamente apresurando decisiones ya tomadas al interior del Estado en tanto los funcionarios del Gobierno compartan las perspectivas y demandas empresariales, lo que en la teoría de captura del Estado se denomina como “captura cognitiva” o “captura cultural”. Este fue el caso del gabinete presidido por Pedro Cateriano, en el que la presión mediática no iba dirigida a modificar los cursos de acción del Gobierno, sino a acelerar la toma de decisiones en un sentido que, previamente, les era favorable. Al respecto, el caso del Acuerdo puede ser una vía de análisis productiva para investigar la captura cognitiva, ya que se podrían rastrear las conexiones entre el Estado y los grupos empresariales, a través de las trayectorias de los implicados en el proceso de captura del Estado. Los variados documentos sobre el Acuerdo enviados a la Comisión de RR. EE. Del Congreso están disponibles en la página web del Congreso y son fuentes importantes de análisis futuros⁶⁹.

En cuarto lugar, el proceso de toma de decisiones públicas es altamente complejo, conflictivo y oculto. El presente estudio apenas ha mostrado una dimensión de ello referido a los pocos aspectos públicos que son presentados en los medios de comunicación. La negociación entre el Estado y los gremios empresariales aún guarda muchos elementos por comprender, en los cuales las declaraciones de estos últimos

⁶⁷ CONFIEP. (3 de septiembre del 2020). Conozca la “Agenda de Reactivación 2020”. <https://www.confiep.org.pe/noticias/conozca-la-agenda-de-reactivacion-2020/>

⁶⁸ *Correo* (publicado en). (30 de julio del 2020). «Buscamos mecanismos para agilizar la consulta previa». <https://cursos.apayuscs.com/es/wsnoticias/190049/buscamos-mecanismos-para-agilizar-la-consulta-previa>

⁶⁹ Congreso de la República del Perú: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/RREE/DocumentosEscazu/>

podrían ser tácticas para acelerar el cierre de acuerdos previamente pactados o generar percepciones de mayor resonancia en la opinión pública. Todas estas consideraciones no invalidan el hecho del gran poder estructural que tiene la CONFIEP para orientar las decisiones políticas en el Perú.