

La Minería en el 2019

16 de enero de 2019

Camilo Ferreira
Centro Wiñaq
Para Lampadia

Sin duda el año 2018 ha sido un año sumamente agitado en lo político lo que ha generado altos niveles de incertidumbre. El sector minero no es ajeno a las implicancias sociales y políticas de estas incertidumbres. Por ello se justifica analizar qué perspectivas se abren a la minería este año y qué impactos los diversos actores políticos podrían tener sobre el sector.

El Poder Ejecutivo:

El presidente de la República sale de los conflictos políticos del 2018 sumamente fortalecido. Un referéndum que legitimó su mandato, una prensa hegemoníicamente favorable, un congreso en jaque frente a las acciones judiciales y amenazas de cierre, la principal líder opositora en la cárcel y un Poder Judicial que va a entrar en un proceso de reformas a ser digitado en función a las propuestas del Ejecutivo. Sin duda esto implica una fuerte acumulación de capital político e institucional en la figura del presidente. Ello implica que el presidente dispone de "profundidad estratégica" en caso él decida utilizar su fuerza política para impulsar proyectos mineros que enfrenten resistencia social. Un presidente con baja aprobación difícilmente estará dispuesto a arriesgar una parte del poco capital político del que dispone en apoyar un proyecto minero, lo opuesto ocurre en el caso de Vizcarra el cual puede arriesgar parte de su capital político con consecuencias que no le serán críticas.

Por otro lado, si bien el presidente ha construido una poderosa coalición que sostiene su alta popularidad esta coalición no se encuentra cohesionada de manera sólida con el presidente sino más bien por la existencia de enemigos comunes y el deseo de acceso a recursos públicos.

El presidente no se sostiene en un aparato partidario, un alineamiento ideológico o un liderazgo político carismático. Más bien, el presidente tiene como pilar de su capital político a un conjunto de actores (como la prensa, ONGs, gobernadores regionales, una izquierda no hostil, sectores de la judicatura) que no le responden jerárquicamente. Por ello un conflicto social prolongado implica para el presidente el incurrir en el riesgo de que parte su coalición actual, en especial la ideológicamente más a la izquierda, pase a la oposición en caso el presidente polarice contra una resistencia social sistemática.

En el caso del Ollanta Humala el conflicto Conga llevó a la pérdida de múltiples aliados, a la caída de dos Primeros Ministros y a una amplia caída en la aprobación presidencial. Para un presidente sin bancada y sin partido, como Vizcarra, participar en un conflicto a gran escala podría implicar correr un alto riesgo político.

En caso se de un escenario de nuevas elecciones congresales ello disminuiría la disposición del ejecutivo a asumir costos políticos por apoyar a la minería. Ello sería así por que el gobierno requeriría de salvaguardar al máximo su aprobación popular con el fin de obtener un parlamento con una composición favorable. Un conflicto social a larga escala implicaría posibles pérdidas de aprobación presidencial y alienarse regiones enteras contra el gobierno central, esto es un fuerte desincentivo a que un gobierno apoye un proyecto minero con alta resistencia social.

Los Gobiernos Regionales y las Alcaldías:

Las elecciones de octubre y diciembre del 2019 llevaron a la victoria de múltiples autoridades con discursos hostiles a la inversión privada y a la inversión minera en particular, lo cual es sin duda un factor de riesgo relevante para las empresas mineras. Los gobiernos regionales y los alcaldes disponen de recursos económicos, comunicacionales y de representatividad política que pueden ser desplegadas en acciones hostiles al sector extractivo. En algunas regiones mineras las nuevas autoridades electas afectan de manera clara la correlación de fuerzas en favor de los anti-mineros.

Las victorias electorales de Zenón Cueva en Moquegua, Walter Aduviri en Puno, Elmer Cáceres en Arequipa, y Vladimir Cerrón en Junín implican el ascenso de gobernadores regionales que han incorporado en mayor o menor grado el discurso anti-minero dentro de su proyecto político. El nivel de hostilidad que manifiesten hacia el sector minero se verá influenciado por el sistema de incentivos políticos y económicos que se deriven de su accionar. Las posturas del Gobierno Nacional respecto a la minería influenciarán en forma significativa ese sistema de incentivos.



Aquellos gobernadores regionales que tengan intenciones presidenciales se verán inclinados a asumir una actitud más hostil hacia la minería puesto que la confrontación anti-minera y frente al gobierno central resultan mecanismos útiles de posicionamiento político a escala nacional y facilitan la formación de un liderazgo de tipo “contestatorio” lo que puede resultar crítico si se desea ser un candidato presidencial dentro del espacio político antisistema.

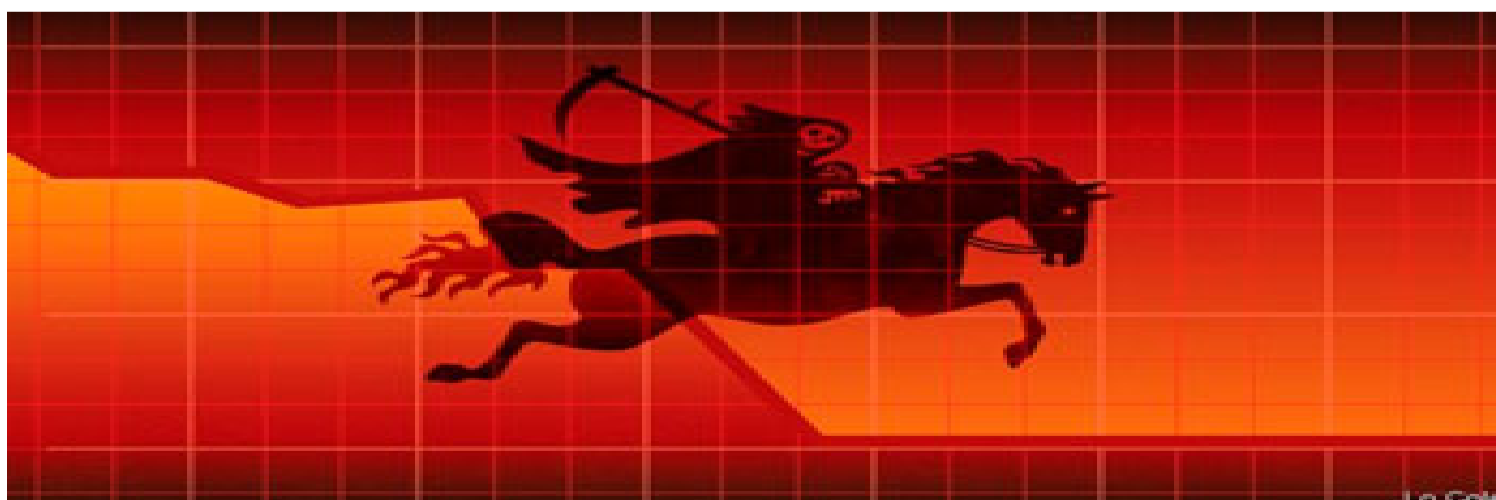
El tratamiento que reciba un gobernador por parte de la prensa nacional también resulta importante, mientras mayor y más afín la cobertura de un gobernador conflictivo, este considerara que su conducta le genera el posicionamiento deseado.

En este contexto la conducta del gobierno central hacia los gobernadores regionales resulta ser sumamente importante, puesto que, si el gobierno central prioriza su alianza política con los gobiernos regionales por encima del impulso a la inversión privada, no se daría ningún grado de condicionalidad del acceso de recursos de los gobiernos regionales independientemente de si los mismos se encuentran destinados a facilitar o a hostilizar a la inversión minera, bajo estas condiciones el gobierno central renunciaría a infringir costos al activismo anti-minero apoyado con fondos públicos.

Sin embargo, la posición radical por sí misma no es suficiente para darle relevancia nacional a un gobernador regional. Vladimir Cerrón ha sido Presidente Regional de Junín en el pasado, su postura de extrema izquierda filo-castrista no le brindó un resultado electoral favorable cuando fue candidato a la presidencia y tuvo que retirarse de las elecciones del 2016 puesto que se mostró inviable mantener la inscripción electoral. Diferente fue el caso de Gregorio Santos quien desde la prisión consiguió más de un 4% a pesar de estar en la cárcel y mínimos recursos de campaña. La diferencia entre ambos casos se encuentra en que el primero no operó en una región con un movimiento social contestatario fuerte mientras que el segundo sí. Un gobernador regional radical puede fortalecer y apoyar un movimiento social conflictivo y capitalizar políticamente sobre el mismo. Pero por otro lado un gobernador regional inclusive, si es radical, no puede generar un movimiento social hostil a pesar de los claros retornos políticos que esto le tendría. El caso reciente de Cajamarca lo ilustra. Gregorio Santos no logró reactivar el movimiento anti-minero que lo llevó al poder y su candidato (Porfirio) se quedó en el tercer lugar en las elecciones regionales.

El Congreso de la República:

✘ El congreso está pasando por un proceso de reconfiguración de las bancadas producto de la crisis de Fuerza Popular. Se está pasando de un patrón de bloque dominante a uno disperso en el que se tendrá un congreso con diversas facciones en alianzas coyunturales para la aprobación de legislación que sea de su interés. Esto representa un incremento en la capacidad de grupos congresales hostiles a la minería para avanzar su agenda ideológica. Ello sería así porque la necesidad de formar mayorías coyunturales implicaría llegar a acuerdos con los partidos anti-mineros (Como el Frente Amplio). Esos partidos podrán entonces negociar sus votos con otras fuerzas a cambio de la aprobación de leyes que forman parte de su proyecto de largo plazo.



El caso de la aprobación de la Ley de Cabeceras de Cuenca o el Acuerdo de Escazu nos señala la forma clara como, aún con una fracción del congreso, agrupaciones ideologizadas minoritarias pueden avanzar su agenda en un congreso en el que los sectores pro inversión son mayoría. Ello ocurre

porque los sectores pro-inversión no dedican la misma importancia a esos temas y están dispuestos a facilitar el avance de la agenda anti-minera a cambio de votos útiles en las disputas de poder al interior del congreso. En un congreso atomizado como el que se viene las ocasiones para que se den negociaciones negativas se incrementan notablemente.

Por otro lado, la dinámica política actual implica un incremento notable en la influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, por lo que posibles esfuerzos del Ejecutivo por impedir la emisión de esta clase de leyes podrían ser más efectivas.

La Judicatura:

El Poder Judicial afecta el desarrollo de la minería en la medida de que sea un garante de sus derechos de propiedad y castigue las acciones de violencia ligadas a la conflictividad social. En esa medida las acciones del Poder Judicial han mostrado severas deficiencias a lo largo de los años dándose una intensa impunidad para quienes han impulsado acciones violentas al interior de movilizaciones de protesta.

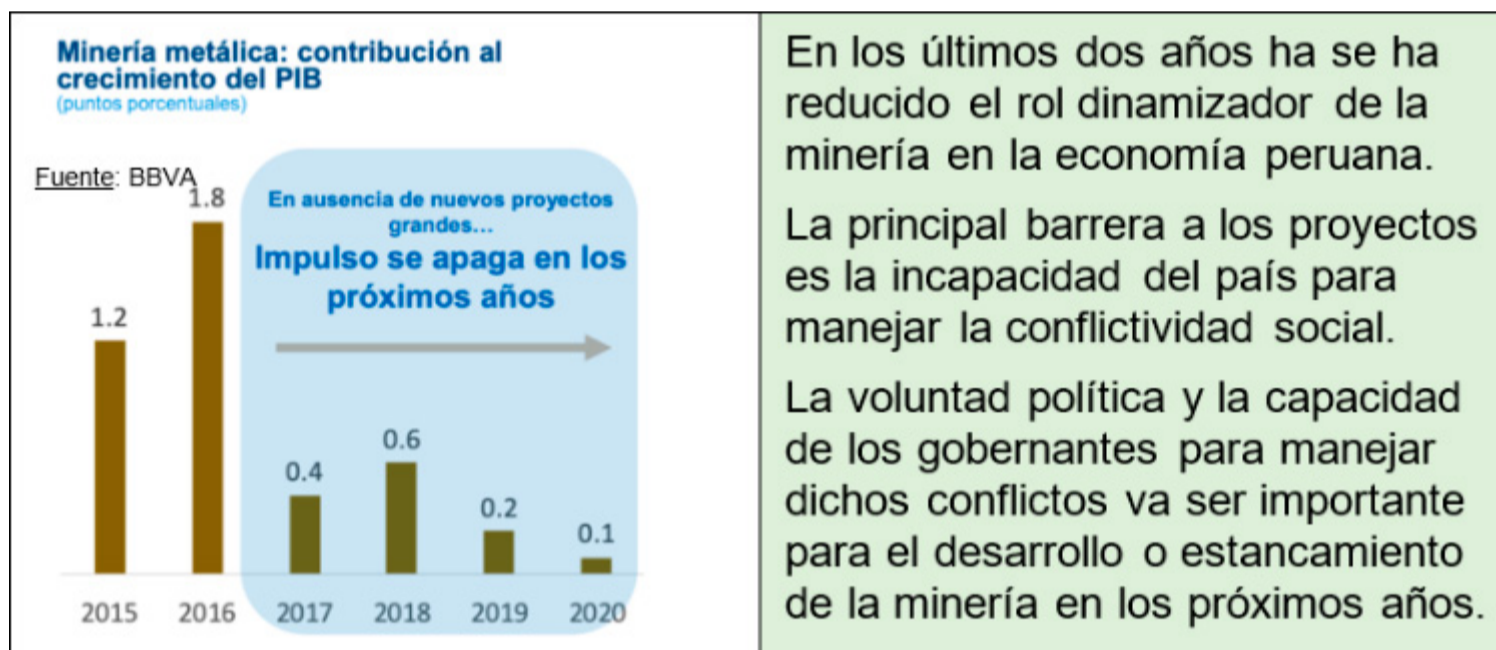
Además, los futuros cambios en el Poder Judicial posiblemente demorarán los procesos judiciales puesto que los magistrados necesitan tener más en claro las consecuencias de sus fallos sobre sus carreras en un Poder Judicial con una jerarquía renovada.

Conclusiones

El rol del Ejecutivo es crítico puesto que tiene capital político para invertir en el apoyo al sector minero tanto frente a conflictos sociales como frente al parlamento, también tiene mecanismos de influencia sobre los gobiernos regionales y sobre el poder judicial. **Dependerá que la prioridad del Ejecutivo por el crecimiento económico sea considerada más importante que la popularidad que su postura pueda darle.**

Lamentablemente, hasta ahora no se ha dado ninguna instancia en que el presente gobierno demuestre estar dispuesto a poner en riesgo su capital político en favor del crecimiento económico, y menos en pro de la inversión minera. **Observando su manejo en 2018, se puede afirmar que se tiene un gobierno con una baja propensión a poner en marcha proyectos mineros con conflictos sociales complejos.**

Se enfrenta el riesgo de gobernadores regionales antisistema que tratan de posicionarse hacia el 2021 mediante la conflictividad. El éxito o fracaso de esos gobernadores antisistema dependerá de la condicionalidad presupuestal que el Ejecutivo presente a los gobiernos regionales y la presencia de movimientos sociales fuertes operando en la zona.



En el legislativo se puede esperar múltiples iniciativas de legislación que erosione el ambiente de negocios para la minería. En buena medida dependerá del Ejecutivo que dicha legislación pueda terminar siendo aprobada, o no. Mientras tanto, el Poder Judicial seguirá ofreciendo condiciones de impunidad a la violencia de los grupos anti-mineros, pero en plazos aún más dilatados que los actuales. **Lampadía**