

COOPERACCIÓN



Propuestas para un abordaje
alternativo frente a la MAPE

Diez tesis para abordar el tema de la minería artesanal y en pequeña escala, la informal y la abiertamente ilegal



Propuestas para un abordaje
alternativo frente a la MAPE

Diez tesis para abordar el tema de la minería artesanal y en pequeña escala, la informal y la abiertamente ilegal

Primera edición digital

Octubre de 2026

Diseño y diagramación: Felipe Nuñez Bazan

Editado por:

© CooperAcción

Jr. Trujillo 678, Magdalena del Mar, LIMA 17 - PERÚ.

Teléfonos: (51) 39 47 212 / (1) 940 339 817

cooperaccion@cooperaccion.org.pe

<https://cooperaccion.org.pe/>



Fuente: Tecnología Minera



Fuente: IIMP



Fuente: Rumbo Minero

Introducción

Desde su fundación en 1997, CooperAcción ha trabajado de manera sostenida el tema de la minería artesanal y en pequeña escala. Todo el trabajo realizado nos ha permitido observar la permanencia de esta actividad, su expansión a lo largo de estas últimas décadas y el nivel de organización que fue alcanzando en diversos territorios. Si en las últimas dos décadas del siglo pasado la extracción de oro y otros minerales en pequeña escala todavía era considerada como una actividad estacional para un grupo de personas que se dedicaban principalmente a otras labores, y en términos productivos se utilizaban herramientas y maquinarias básicas, con el inicio del siglo XXI se comenzaron a notar importantes saltos productivos, la utilización de maquinarias y tecnologías más avanzadas y una expansión territorial sostenida. Los diferentes ciclos de precios altos del oro y de otros minerales fueron factores determinantes de esta expansión.

Y todo esto ha ocurrido en medio de un marco legal e institucional que, desde inicios de la década de 1990, estuvo pensado casi exclusivamente en el crecimiento y expansión de la gran y mediana minería. Si se revisa la Ley General de Minería de 1992, de los más de 200 artículos, apenas un par están dedicados a la pequeña minería, principalmente para plantear algunas definiciones básicas en función de la extensión de los derechos mineros y la capacidad de producción. En medio de esta situación marginal, este tipo de minería se sostuvo, se expandió y también fue consolidando varias de sus características actuales: informalidad, actividades abiertamente ilegales, extracción minera realizada por comunidades, disputas abiertas en los territorios con la gran y mediana minería formal, entre otras.

Ahora que, nuevamente, se pone en la agenda de debate el tema de la minería artesanal y en pequeña escala y se plantea la posible elaboración de un nuevo marco legal, queremos proponer un conjunto de tesis que consideramos abordan varios aspectos claves que deberían ser tomados en cuenta en la definición de una política pública y un marco institucional para este estrato de la producción minera.

El hilo conductor de estas tesis parte de varias interrogantes que deben ser abordadas: ¿la minería de pequeña escala y la informal seguirán siendo tratadas como actividades al margen del marco general que rige la minería? ¿No se va a reconocer la enorme variedad de situaciones que se presentan en los territorios? ¿La ruta sigue siendo pensar en una ley específica de minería artesanal y de pequeña escala, desvinculada de la Ley General de Minería? ¿Cuánto están dispuestos a ceder en sus agendas los diferentes grupos de interés vinculados a la minería? ¿Es posible encontrar salidas sin que el Estado peruano asuma un rol distinto, que incluya una mayor presencia y que incorpore a las poblaciones?

1. La minería ha cambiado y se está desconcentrando

La revisión de diferentes indicadores muestra nuevas e importantes tendencias en la producción de metales en el país –el oro en particular– y el peso diferenciado que cada estrato de la minería comienza a tener. A nivel nacional, la producción del oro ha venido retrocediendo desde mediados de la primera década del siglo XXI, y ha comenzado a recuperarse ligeramente en los últimos cuatro años. Lo cierto es que, desde el año 2024, el Perú ha dejado de figurar en el grupo de los diez principales países productores de oro a nivel mundial, lo que no había ocurrido en 30 años.

Sin embargo, lo más relevante es el menor peso relativo de la gran y mediana minería de oro, y la mayor participación de la minería artesanal y de pequeña escala, así como de la minería informal y de la abiertamente ilegal. Al aplicar el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) –que permite medir los niveles de concentración de un mercado o la ausencia de competencia– se puede notar que en la actualidad la producción de oro en el Perú, a diferencia de lo que pasó desde mediados de 1990 y de lo que ocurre con otros minerales, registra un bajo nivel de concentración.

Un dato clave para entender lo que está pasando es el de la atomización de los productores de oro: hemos pasado de 39 productores registrados a inicios del siglo XXI a más de 300 en la actualidad, y todo indica que la cifra seguirá aumentando por la elevada cotización del oro y las casi inexistentes barreras de entrada para operaciones pequeñas. Cabe precisar que esta cifra, tomada de las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas, no considera el contingente de productores informales e ilegales, por lo que se puede deducir que el número es largamente superior. Otra manera de confirmar esta tendencia es ver la evolución de la participación de los cuatro principales productores de oro en el país, que pasaron de representar casi el 80 % de la producción en 2005 a apenas el 31.1 % el año 2024.

A partir de la información disponible, puede sostenerse que, en el corto y posiblemente mediano plazo, no se observan condiciones para un retorno a escenarios de alta concentración de la producción aurífera gestionada por operaciones a gran escala, como ocurrió hasta mediados de la primera década del siglo XXI. La evidencia actual sugiere la persistencia y consolidación de la pequeña minería en sus diversas modalidades (formal, informal, etc.). En esa línea, un dato adicional que confirma esa tendencia es que, en la cartera de inversión minera futura, los proyectos auríferos representan el 12.8 % –muy por debajo del cobre– y no son yacimientos ni inversiones de gran envergadura.

Por lo tanto, se debería comenzar a reconocer que la producción de oro en el país ha cambiado, un dato clave que debe ser considerado en el diseño de una política para la minería artesanal y de pequeña escala, que en el caso de este mineral ocupará un espacio cada vez más importante en los próximos años.

La información y el análisis presentados también permiten reconocer que este tipo de minería siempre ha estado presente en el país y que, en muchas zonas, precede a la llegada de las grandes inversiones mineras. Si bien el caso del oro es el más relevante, también se nota una participación de este estrato en la extracción del cobre y otros minerales, aunque por el momento con orientaciones menos marcadas.

La persistencia de larga data del estrato de la pequeña minería y todas sus ramificaciones, pese a la indiferencia de la institucionalidad pública y a un marco legal que la ha marginado, muestra una capacidad de resiliencia y una suerte de especialización productiva de actores que se mueven y se expanden a lo largo de todo el país.

2. La matriz de la conflictividad social vinculada a la minería está cambiando

Es necesario identificar tendencias y giros importantes en materia de la conflictividad social vinculada a la minería. La matriz de la conflictividad social cambió en el Perú desde finales de la década de 1990: se pasó de la predominancia de los conflictos entre los trabajadores y las empresas mineras (la contradicción capital-trabajo), característico en las últimas décadas del siglo pasado, al conflicto entre las empresas mineras y las poblaciones vecinas, principalmente rurales, teniendo como telón de fondo la defensa de los bienes de la naturaleza.

La contradicción capital-naturaleza comenzó a predominar desde fines de 1990 e iniciado el siglo XXI. Este cambio de tendencia se confirmó en los reportes sobre conflictividad social que la Defensoría del Pueblo comenzó a realizar a partir de 2004: desde entonces, en estos informes, ha sido una constante la predominancia de los conflictos socioambientales y, dentro de esta categoría, los conflictos vinculados a la minería han destacado.

Sin embargo, es importante notar que la matriz de la conflictividad social nuevamente está cambiando, y que el conflicto más relevante hoy en día en las zonas con presencia minera es el avance de la minería ilegal, informal, minería comunal, artesanal, etc. que, con sus diferencias, se enfrenta a la gran minería. Todo parece indicar que, en varias zonas del país, la contradicción capital-naturaleza ya no está necesariamente en el centro de la tensión. Por supuesto, esto no quiere decir que el conflicto entre las grandes empresas y las poblaciones que defienden sus tierras y sus fuentes de agua haya desaparecido. Ahí están los casos del Valle de Tambo en Arequipa, la defensa de las lagunas en Cajamarca, el caso de la mina Ariana en Lima, entre varios otros. Sin embargo, ya no es el conflicto que predomina ni ocupa el espacio estelar en varias zonas, como ocurría hasta hace algunos años. Lo mismo pasó en su momento con el conflicto laboral: no desapareció, pero dejó de tener la misma relevancia.

Respecto de la preocupación de las propias empresas formales (grandes y medianas) y su principal gremio, la SNMPE, el conflicto con los informales y los abiertamente ilegales ocupa en la actualidad el primer lugar. Esto se expresa en las campañas millonarias que vienen desarrollando desde hace un tiempo en los principales medios de comunicación en las que se denuncia a la minería ilegal. Si hasta hace un tiempo, la minería informal y la abiertamente ilegal, salvo algunas excepciones, casi no compartían territorios con la gran minería, hoy no solo los comparten, sino que también los disputan. Además, la minería informal y la abiertamente ilegal ya no solo son auríferas o no metálicas, sino que también disputan yacimientos de cobre y algunos otros minerales.

Estamos frente a un giro en la matriz de la conflictividad social vinculada a la minería que debe ser observado con rigor. Este proceso se manifiesta con una serie de matices y especificidades que dependen de las características de cada territorio. A partir de ello, todo indica que en los próximos años la presión extractivista en los territorios seguirá aumentando, con la presencia de una diversidad de actores y estrategias de penetración. Todo esto ocurre en un contexto en el que, ya sea por las altas cotizaciones de minerales como el oro, la plata y el cobre o por la creciente demanda de minerales críticos, se continuará afectando y sacrificando territorios.

3. Existe una disputa de narrativas entre diferentes actores sociales y segmentos de la minería

Históricamente, las empresas mineras y su gremio, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, han sido el actor más influyente en las esferas del poder y en la definición de las políticas públicas vinculadas al sector. En las décadas de 1980 e inicios de 1990, dicha influencia fue, hasta cierto punto, disputada por los trabajadores, sus sindicatos y por una Federación Nacional de Trabajadores Mineros del Perú con capacidad de movilización y lucha. Luego, la matriz de la conflictividad social, desde mediados de la década de 1990 e iniciado el siglo XXI, giró hacia las disputas con las poblaciones locales. Sin embargo, pese a los conflictos, ya sea de los trabajadores o de las poblaciones vecinas a las operaciones mineras, las empresas y su gremio siempre han sido el grupo de interés más influyente.

No obstante, en la actualidad se ha configurado un nuevo escenario. Para comenzar, cuando hablamos de productores y emprendedores mineros, esto ya no es sinónimo del grupo asociado a las grandes y medianas empresas, afiliadas a la SNMPE. Se ha consolidado otro actor en la esfera de la producción minera, que ha crecido y que le viene disputando protagonismo y capacidad de influencia a la SNMPE; una competencia que ha salido desde el propio socavón y de las zonas de minería aluvial. Esa disputa se da en los territorios, en las zonas de producción, pero también en los espacios de toma de decisión de políticas públicas, en las narrativas y en los discursos.

Las estrategias implementadas –organización, desarrollo de capacidades, alianzas e incidencia– han permitido consolidar a una nueva coalición como un importante grupo de interés que, sin ser totalmente homogéneo, viene alcanzando un nivel de influencia creciente.

Aunque no alcanzan un poder equiparable al de la SNMPE, esta otra coalición ha ido construyendo una ascendencia de carácter social, territorial y económico, que progresivamente se traduce en capacidad de incidencia política. En los últimos años, dicha incidencia se manifiesta de manera diferenciada en distintas instancias del Estado, incluyendo espacios del Ejecutivo, el Legislativo, los gobiernos subnacionales y sectores vinculados a justicia y la seguridad. Además, es un sector con capacidad de movilización, y ha demostrado que puede desplegar campañas a nivel nacional en los grandes medios de comunicación, en abierta competencia con el gran empresariado minero.

Este tipo de conflicto presenta varias aristas que deben ser consideradas en el análisis. En primer lugar, como ya ha sido señalado, varía en relación con las zonas geográficas en las que se ubica: la minería aluvial que se ha implantado en la Amazonía enfrenta todavía resistencias de algunos pueblos indígenas y de organizaciones nacionales, como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep). Sin embargo, en zonas andinas, por lo general, este tipo de minería tiene un marcado respaldo social, en la medida que es una actividad enraizada en los territorios, que genera empleo, dinamiza las economías locales y, de manera creciente, son las propias comunidades las que realizan la extracción.

Se ha construido un discurso de legitimación que acompaña el proceso de expansión de la extracción: *somos mineros ancestrales; hacemos extracción soberana; estamos nacionalizando la producción minera; generamos empleo y el beneficio económico se queda en los territorios*. Por supuesto, este discurso de reivindicación no dice nada sobre los tremendos impactos sociales y ambientales que genera, la violencia que por lo general impone en los territorios, la explotación laboral, la trata de personas, etc.

Por otro lado, debemos mencionar que dentro de esta otra coalición de productores mineros hay distintas categorías: están los pequeños productores, los artesanales, los informales y los ilegales. Además, todo indica que el grupo de mayor poder es el vinculado a las plantas de beneficio –las formales y las informales– que se han expandido: solo las plantas formales suman 304, distribuidas en 17 departamentos del país.



Fuente: Nueva Sociedad

4. Las coaliciones en disputa tienen diferencias, pero también coincidencias

Si bien hay marcadas diferencias entre la coalición encabezada por la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo y Energía (SNMPE) y sus aliados, y la integrada por organizaciones como la Confemin, Fenaparpe, Amape, etc., también se pueden identificar coincidencias.

Un primer nivel de coincidencia gira en torno a las estrategias que han venido implementando: ambas coaliciones apuestan por estructuras organizativas cada vez más sólidas. En el caso de la gran minería, el referente organizativo es la SNMPE que lidera un conjunto de iniciativas (campañas, vocerías, estudios, incidencia, etc.), mientras que en la otra coalición hay diversas organizaciones cuyo peso relativo ha ido cambiando en los últimos años, aunque en general con una clara tendencia de fortalecimiento y capacidad de convocatoria. Por otro lado, ambas coaliciones han venido desarrollando otras estrategias coincidentes: la de alianzas, así como un trabajo de campaña e incidencia política, aunque con objetivos distintos.

Otra coincidencia tiene que ver con el tema de las regulaciones y el rol que debe cumplir el Estado. En los hechos, ambas coaliciones buscan que el Estado retroceda en capacidad regulatoria. Mientras que la SNMPE y sus aliados, desde hace bastante tiempo, han cuestionado de manera permanente lo que denominan “tramitología”, la Confemin y demás organizaciones de mineros también plantean retrocesos en el campo regulatorio: por ejemplo, proponen hacer minería en zonas de amortiguamiento e, incluso, afectar bosques primarios; buscan levantar la suspensión de petitorios mineros en el departamento de Madre de Dios; no aceptan que se coloquen plazos ni metas para la eliminación del uso del mercurio y el cianuro; y plantean que se flexibilicen los instrumentos de gestión ambiental.

La orientación de extracción exacerbada también es otra coincidencia: en la propuesta de nuevo marco legal que se intentó aprobar y que fue impulsada por las centrales de mineros, como la Confemin y otras, se mantiene una lógica de extracción exacerbada. El país necesita una pequeña minería y minería artesanal consolidada; sin embargo, este tipo de actividad debe adecuarse a estándares que permitan controlar sus impactos. Una minería con rostro popular y, muchas veces, comunal no puede convertirse en una versión extendida o un nuevo capítulo del modelo extractivista y violento que se ha implantado en el país.

5. La MAPE es muy heterogénea territorialmente y las respuestas deben reconocer esa diversidad

Al haber minería en yacimientos de llanura aluvional –sobre todo en la Amazonía–, así como la denominada minería filoniana en zonas andinas y de la costa, se establecen diferencias notorias. Además de las características geográficas, también se pueden identificar otras variables que marcan otras diferencias: por ejemplo, la manera en que se organizan los mineros en las distintas zonas; cómo desarrollan sus operaciones; los tipos de labores; las diferentes escalas productivas; sus vinculaciones con las distintas etapas de la cadena productiva, de comercialización y procesamiento; sus estructuras de representación y vocerías; las estrategias y alianzas que constituyen; las situaciones de violencia que ocurren; y los niveles diferenciados de presencia de economías criminales, etc. No es lo mismo este tipo de minería en el norte del país que en el sur, sobre todo aquella que vienen realizando las propias comunidades campesinas. Tampoco es lo mismo la minería aurífera que la del cobre u otros minerales de base. No son lo mismo las operaciones de minería metálica y la no metálica.

La minería informal e ilegal adopta configuraciones diversas según el contexto territorial en el que se desarrolla. En las zonas andinas como Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas, la actividad minera se inscribe en trayectorias históricas de extracción que han dejado huellas materiales, sociales y culturales. Allí la minería informal suele coexistir con operaciones formales de gran, mediana o pequeña escala, lo que genera relaciones ambivalentes: tensiones por el control del territorio, pero también espacios de negociación en los que las comunidades ejercen cierto margen de contención o redistribución de beneficios. Estas experiencias andinas muestran que la MAPE tiende a articularse con estructuras comunales relativamente sólidas, capaces de incidir en las dinámicas locales y condicionar, aunque sea parcialmente, los términos de la actividad.

Buena parte de los ingresos generados son redistribuidos localmente, lo que otorga legitimidad a la actividad. Este caso revela la paradoja de una minería local que, pese a operar fuera de la legalidad estatal, se legitima en clave territorial y redistributiva. Al mismo tiempo, desplaza los términos de la conflictividad: ya no se trata únicamente de disputas entre comunidades y empresas, sino también de la superposición entre la propiedad comunal de la superficie y los derechos concesionados por el Estado.

En contraste, los casos amazónicos evidencian una expansión desregulada y fragmentada, en los cuales predomina la minería aluvial mecanizada. En estos territorios, las relaciones con el Estado son difusas y las formas de organización local resultan más débiles, en comparación con las zonas andinas, lo que incrementa la vulnerabilidad de las comunidades frente a la llegada de actores externos con capital y maquinaria. Esta situación se explica, en parte, por las dificultades geográficas que históricamente han limitado la presencia estatal sostenida en la Amazonía, así como por un contexto económico marcado por la precariedad y la ausencia de alternativas productivas estables y sostenibles. La falta de trayectorias extractivas de largo plazo en estos casos y la menor consolidación de estructuras comunales refuerzan la fragmentación social y la dificultad para establecer mecanismos de control o negociación.

En síntesis, esta diversidad de configuraciones muestra que la MAPE no puede abordarse con un único enfoque de intervención. Cualquier intento de diseñar una política pública debe partir de la

heterogeneidad territorial y del tipo de minería que se desarrolla, reconociendo que lo que resulta aplicable en escenarios con trayectorias mineras históricas y comunidades más cohesionadas no necesariamente se ajusta a contextos de expansión reciente, fragmentación social y poca presencia estatal.

Reconocer esta enorme variedad de situaciones es también un aspecto determinante para construir respuestas y salidas a la situación actual. Pensar en una Ley MAPE, como se ha hecho hasta ahora, sin tomar en cuenta todas estas diferentes realidades constituye un error. Además, a estas alturas, la sigla MAPE ha quedado desfasada, ya que no toma en cuenta lo que viene ocurriendo en los diferentes territorios donde se ha instalado esta actividad. En primer lugar, porque, en estricto, la minería artesanal debe ser en la actualidad muy pequeña e incluso marginal. En segundo lugar, porque si bien la pequeña minería es relevante, mucho de lo que viene ocurriendo en términos productivos involucra operaciones muchas veces no registradas, que van más allá de una escala de pequeña minería, y que en realidad implican procesos productivos de mayor envergadura, en los cuales se utilizan equipos y hasta tecnologías avanzadas. La sigla MAPE tampoco incorpora la complejidad y el peso actual de la informalidad y la ilegalidad, categorías que deben ser diferenciadas.



Fuente: Proactivo

6. Se requieren rutas de formalización diferenciadas que se adecúen a la realidad

Los hallazgos confirman que el marco legal vigente, en particular el REINFO, ha fracasado en ofrecer una vía efectiva y adaptada de formalización para la MAPE. Si bien en algunos territorios permitió un registro inicial de actores mineros MAPE, en la práctica este no se tradujo en procesos viables de culminación. En otros contextos, ni siquiera llegó a configurarse como una opción relevante. Este desempeño desigual revela un problema estructural: el modelo actual de formalización no ha sido diseñado para responder a la heterogeneidad territorial y organizativa de la MAPE.

Más que resolver la informalidad, el REINFO ha tendido a reproducir desigualdades generando expectativas incumplidas que debilitan la confianza en la acción estatal sobre cómo resolver el proceso de formalización de la MAPE. Mientras algunos mineros mantienen un estatus indefinido dentro del padrón, otros han quedado completamente fuera del marco legal, perpetuando su vulnerabilidad frente a criminalización, corrupción y explotación por parte de intermediarios.

Este escenario evidencia que el problema de fondo no radica únicamente en la falta de cumplimiento de requisitos, sino en la inadecuación normativa de un régimen pensado para un universo minero que no se adecúa a la realidad. Por lo tanto, es crítico revisar el régimen normativo bajo criterios de adecuación territorial, flexibilidad normativa, y viabilidad operativa. La evidencia apunta a que es necesario habilitar rutas de formalización diferenciadas según el tipo de minería (aluvial, filoniana, etc.), el nivel de organización social (individual, asociativo o comunal) y el contexto institucional de cada región. Esta reforma permitiría avanzar hacia un enfoque capaz de reconocer la pluralidad de contextos en que se desarrolla la MAPE en Perú, promover prácticas con mayor sostenibilidad y fortalecer la gobernanza de los actores locales en la actividad.



Fuente: Redes Sociales

7. Se requiere un Estado presente en el territorio para garantizar derechos

La presencia del Estado resulta escasa o inadecuada. En los ámbitos amazónicos, dicha ausencia es más crítica: no solo se traduce en una percepción de la población sobre la incapacidad estatal para fiscalizar la actividad minera, sino también en la precariedad de la provisión de servicios básicos, la falta de protección ambiental y la vulneración de derechos colectivos. Esta situación ha creado un vacío institucional que es aprovechado por redes criminales y economías ilícitas, facilitando procesos de captura o disputa territorial que no se expresan de manera homogénea, sino a través de arreglos locales complejos, donde coexisten dinámicas de resistencia, negociación y subordinación, y que en determinados casos derivan en mayores riesgos y tensiones para la gobernanza y la vida comunitaria. Cabe mencionar que el control de actores ilegales sobre rutas fluviales, insumos químicos o maquinaria pesada no solo debilita la gobernanza estatal, sino que incrementa los riesgos de violencia, extorsión y explotación laboral.

Pese a que en las zonas andinas la presencia estatal es más visible, no deja de ser limitada. Si bien existen oficinas regionales y programas de fiscalización, su acción es fragmentada, intermitente y a menudo percibida localmente con desconfianza. Esta percepción debilita la confianza en la institucionalidad pública y favorece condiciones para la emergencia de tensiones sociales. En varios casos, esta precariedad estatal ha abierto espacio a mecanismos locales de autorregulación, pero también a la injerencia de actores económicos externos con mayor poder y capacidad de inversión, que inciden en las dinámicas comunales y profundizan desigualdades internas.

Queda claro que, para enfrentar un reto de esta dimensión se necesita más Estado. Un Estado legitimado y fortalecido; con institucionalidad e instrumentos; con capacidad de fiscalización y sanción y, al mismo tiempo, un Estado que sea garante de derechos. Además, ha quedado comprobado que optar, solamente, por reforzar la presencia del Estado de manera simbólica o coercitiva no es una opción. Se requiere una estrategia de intervención integral que articule seguridad y participación ciudadana, protección ambiental y servicios básicos, al mismo tiempo que se recupera la confianza de las poblaciones y las incorpore como aliadas.

En la Amazonía, esta estrategia debe reconocer que la minería aluvial mecanizada, en varios casos, se encuentra articulada con redes criminales que controlan el suministro de maquinaria, combustible e insumos químicos, así como circuitos de financiamiento y exportación ilícita. Frente a ello, se requieren dispositivos especializados de control territorial con enfoque intercultural y ambiental, capaces de intervenir estas cadenas delictivas sin criminalizar a las comunidades locales. Por otro lado, en los Andes, la problemática se expresa en la tensión institucional y territorial entre empresas mineras a gran escala y comunidades locales. Aquí, las políticas deben orientarse a reforzar los mecanismos de supervisión sobre cadenas de suministro y fortalecer los canales de diálogo comunal que legitimen la acción pública.

8. Frente al desafío ambiental, se requiere respuestas urgentes que reconozcan los impactos diferenciados

Los impactos ambientales de la minería informal e ilegal son variados y transversales en los territorios. En los territorios amazónicos la minería aluvial mecanizada genera daños inmediatos y visibles sobre los ecosistemas acuáticos y ribereños: alteración de cursos hídricos, pérdida de cobertura vegetal y contaminación directa por mercurio, combustibles e insumos químicos vertidos en los ríos. La percepción local es de una degradación abrupta y radical del entorno, que afecta de manera directa a la pesca, el consumo humano y la calidad de vida comunal, en un contexto de ausencia de fiscalización ambiental.

En contraste, en los territorios andinos, los impactos se expresan como una transformación más lenta y acumulativa del paisaje: agotamiento de manantiales, pasivos ambientales dispersos, acumulación de desmontes y un uso creciente de cianuro en procesos de beneficio sin tratamiento adecuado. Si bien estos efectos son menos inmediatos que en la Amazonía, terminan por alterar silenciosamente y de manera sostenida los equilibrios ecosistémicos y productivos locales.

En ambos contextos, la contaminación de fuentes de agua es uno de los impactos más consistentes, y este es uno de los factores que incide en la alarmante cifra oficial de 10 millones de peruanos expuestos a fuentes de contaminación con metales pesados y otros elementos químicos tóxicos. Los propios actores reconocen que la búsqueda de ingresos rápidos ha desplazado las preocupaciones ambientales, consolidando un patrón de naturalización de los daños en ausencia de mecanismos efectivos de control o restauración. En la Amazonía, esta situación exige dispositivos de fiscalización adaptados a ríos y ecosistemas frágiles, con acciones inmediatas de control del uso de mercurio y de interdicción de prácticas altamente contaminantes. En los Andes, la prioridad debería estar en la gestión de pasivos, la protección de fuentes hídricas y la regulación de insumos químicos como el cianuro, combinando la fiscalización con asistencia técnica.

Cabe señalar que, pese a la magnitud de los impactos descritos por las poblaciones locales, en ninguno de los territorios analizados existen sistemas de monitoreo ambiental continuos que permitan dimensionar con precisión los efectos acumulativos de la MAPE. Esta ausencia de información oficial no solo limita la acción estatal, sino que refuerza la dependencia de percepciones locales y contribuye a la naturalización progresiva de los daños como parte del paisaje y de las condiciones normales del territorio.

La MAPE en el Perú no puede seguir siendo abordada desde marcos normativos homogéneos ni desde intervenciones sectoriales aisladas. La diversidad de configuraciones territoriales, la ineficacia del REINFO, la precariedad institucional, el rol determinante de las comunidades y los impactos ambientales y sociales documentados apuntan a transitar hacia un proceso integral de formalización, flexible y territorialmente adecuado, que reconozca las trayectorias locales y articule seguridad, fiscalización ambiental. De igual modo, demanda que el Estado reconozca y fortalezca las estructuras comunales como actores legítimos de gobernanza, generando marcos de co-gobierno que incrementen la sostenibilidad y legitimidad de las intervenciones. En suma, se debe avanzar hacia un diseño de políticas públicas que combine diferenciación territorial, viabilidad operativa y legitimidad social, condiciones indispensables para enfrentar los desafíos de este tipo de minería en el país.

9. El avance violento de las economías criminales en las zonas mineras exige una respuesta integral y transfronteriza

Otra tendencia que se presenta es el preocupante avance del crimen organizado vinculado a las distintas actividades ilícitas, que han ido cambiando de jerarquía con el paso del tiempo, y que plantean una disputa abierta y violenta por el control de territorios. Esta es una realidad que se viene dando en el Perú y en varios países de la región, con mayor énfasis en los territorios amazónicos.

Informes como el de Global Witness, desde hace varios años, dan cuenta de que América Latina es la región que concentra el mayor número de asesinatos de defensores ambientales en el mundo, y las víctimas, principalmente, son líderes indígenas amazónicos. En el caso peruano, las personas asesinadas tienen como elemento común el haberse enfrentado a las mafias que controlan actividades como el narcotráfico, la tala y, sobre todo, la minería ilegal.

En relación con la minería, uno de los casos más visibles ha sido el de Pataz, en la sierra de La Libertad, donde una operación formal a gran escala como la de Minera Poderosa (segundo productor de oro a nivel nacional) enfrenta el asedio violento de bandas criminales. Pero existen otras zonas –por ejemplo, en la Amazonía– que deben visibilizarse. Lo cierto es que un complejo entramado de organizaciones criminales viene consolidando un mayor dominio en varios territorios amazónicos: ya no solo es Madre de Dios, también Ucayali y Huánuco en la selva central, así como los departamentos de Loreto y Amazonas en el norte.

Por ejemplo, territorios fronterizos como la denominada triple frontera entre Colombia, Ecuador y Perú se han convertido en una de las zonas de mayor conflicto de toda la Cuenca Amazónica. Lo mismo ocurre en el Trapecio Amazónico, en la frontera entre Perú, Colombia y Brasil, donde al control del territorio y de las poblaciones se le añaden corredores establecidos que conectan con puertos en el Atlántico y otras zonas productoras y de comercialización en el continente.

En estos territorios, el Estado peruano ha perdido soberanía frente a un conjunto de organizaciones y actividades ilícitas que convergen, se interrelacionan y se potencian mutuamente. Varios informes muestran la interconexión entre actividades como el narcotráfico y la minería ilegal, y la relación con otras actividades criminales, como el lavado de activos, el tráfico de insumos, la trata de personas, entre otras. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala que los grupos vinculados al crimen organizado se han involucrado en toda la cadena de producción del oro.

En el caso del Perú, la situación tiende a agravarse por varias reformas legislativas aprobadas en el anterior Congreso de la República, con el aval del Ejecutivo, que debilitan la capacidad del Estado de enfrentar al crimen organizado. Si se continúa en esta senda, el Perú se puede convertir en una suerte de paraíso de impunidad y en un refugio para quienes controlan estas economías ilícitas.

Por otro lado, dada la magnitud y complejidad de la problemática, incluso en escenarios de mayor voluntad política para enfrentar la ilegalidad, la evidencia disponible sugiere que las acciones implementadas a escala nacional serían insuficientes. Cada país de la cuenca amazónica, enfrentando de manera aislada una actividad que cuenta con actores con capacidad operativa transnacional, difícilmente podrá obtener algún tipo de resultado. Como se sugiere en un informe elaborado por



Fuente: Otra Mirada

Amazon Watch (2025), se requiere cooperación internacional coordinada, con la participación activa de los países de la cuenca amazónica y de las comunidades locales. En general, el piedemonte andino-amazónico enfrenta presiones crecientes asociadas a distintas dinámicas extractivas (legales e ilegales), cuya intensidad y expresión varían según territorios y actores involucrados.

10. No se puede pensar en una Ley MAPE sin hablar de la Ley General de Minería

Los procesos seguidos en las esferas del Ejecutivo y en espacios como el propio Congreso han apuntado a definir una Ley MAPE desconectada de la Ley General de Minería. Se sigue pensando que la minería artesanal y de pequeña escala constituyen espacios disociados del resto de los estamentos de la producción minera y que no existen conexiones que deban ser reconocidas y atendidas en un nuevo marco legal e institucional.

La Ley General de Minería, que data de 1992, fue concebida principalmente en función de la gran y la mediana minería. La pequeña minería y todas sus ramificaciones (artesanal, informal, comunal, etc.) han sido tratadas como actividades marginales por el marco legal vigente en las últimas décadas. Pese a ello, en todo este tiempo, han resistido y han mostrado capacidad de resiliencia, incluso mientras eran ignoradas por los canales institucionales.

Recién ahora, cuando esta actividad ha adquirido la magnitud que se constata en buena parte del territorio nacional, se intenta reaccionar. No obstante, ello ocurre sin revisar una estructura legal e institucional con más de treinta años de vigencia, que ya no permite dar respuesta a un fenómeno desbordado y que, en varias zonas, pretende ser controlado por redes de economías ilegales y el crimen organizado.

Muchos de los cuellos de botella que deben ser atendidos se encuentran en la Ley General de Minería. Solo un ejemplo es el de las concesiones mineras, uno de los temas en debate y que requiere ser tratado con profundidad. Si no entendemos que las salidas a un problema tan complejo pasan, en parte, por revisar el marco legal e incorporar a los verdaderos mineros artesanales y de pequeña escala, así como a los informales que buscan regularizar su situación, seguiremos sin encontrar soluciones que permitan revertir la situación que se vive en varios territorios.

La pregunta que corresponde plantear a los diferentes estamentos del sector minero es cuánto están dispuestos a ceder en sus agendas e intereses de grupo, a fin de avanzar en la construcción de respuestas que permitan separar a los actores productivos de pequeña y mediana escala de las dinámicas ilegales y del crimen organizado.



Fuente: Tecnología Minera

COOPERAcción

