

El Otro Rostro de la Minería

La expansión de la minería en pequeña escala, informal e ilegal.



*José De Echave C.
Daniel Hernando H.*

COOPERACCIÓN





José De Echave C.

Ha seguido estudios de economía en Francia, obteniendo el título de Doctor en Economía el año 1989. Igualmente tiene un post grado en Economía Internacional y Desarrollo, por la Universidad de París I, Sorbona.

Ha sido Vice Ministro de Gestión Ambiental en el Ministerio del Ambiente del Perú. Es cofundador de la institución peruana CooperAccion y también se ha desempeñado como consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



EL OTRO ROSTRO DE LA MINERÍA

La expansión de la minería en pequeña escala, informal e ilegal

José De Echave C.

Daniel Hernando H.

CooperAcción



El otro rostro de la minería. La expansión de la minería en pequeña escala, informal e ilegal.

Primera edición: Febrero de 2026

Autores:

José De Echave C.

Daniel Hernando H.

Corrección de estilo: Talía Tijero

Edición y cuidado de la edición: Paul E. Maquet

Ilustración de portada: Bea Mosquera

Editado por:

© CooperAcción

Jr. Trujillo 678, Magdalena del Mar, Lima - Perú.

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

www.cooperaccion.org.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2026-01623

ISBN: 978-612-5224-04-0

Tiraje: 500 ejemplares

Imprenta: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña

Esta publicación se ha realizado con el apoyo de Diakonia, Entrepueblos, Generalitat Valenciana y la Fundación Ford. Los autores son los únicos responsables de las opiniones, datos y citas bibliográficas.

Agradecimientos

Esta publicación ha contado con el apoyo de Entrepueblos, la Generalitat Valenciana, Diakonía y la Fundación Ford. Gracias al respaldo de estas instituciones se ha podido realizar, durante los dos últimos años, el trabajo de campo en cinco zonas del país, así como las labores de sistematización, revisión de información, edición y, finalmente, la publicación.

Un reconocimiento especial a Gabriela Narváez Leyva, por el trabajo de sistematización de las campañas desarrolladas, tanto por el Colectivo Pas País Seguro, la Sociedad Nacional de Minería y aliados, como por la impulsada por las diferentes agrupaciones de pequeños mineros que llevó el eslogan “Mineros Ancestrales”.

Igualmente, queremos agradecer a Josselin Yauri Cóndor, Adriana Huamán Belaunde, Sebastián Oré López y Mauricio Pinzás Luna, por toda la información producida y sistematizada que ha sido determinante para sustentar varias de las tendencias que se identifican en esta publicación y caracterizan la evolución de la minería en sus diferentes estratos.

También reconocemos el trabajo de revisión y edición de la versión final de texto realizado por Paul Maquet y a Abel Gilvonio C., director de CooperAcción por todo el respaldo al trabajo realizado.



Contenido

Abreviaturas	11
Introducción	13
<i>La evolución de la minería informal y la abiertamente ilegal en el Perú</i>	17
Antecedentes	17
1. Precisando algunas características del otro rostro de la expansión minera	20
1.1. Otras características a considerar	25
2. Minería: entre lo informal y lo ilegal	28
3. Aproximaciones a algunas cifras claves de la minería informal e ilegal	40
3.1. Los delitos y el crimen organizado que se entrelazan	48
4. El proceso de desconcentración del mercado del oro en el Perú	55
<i>Estudio comparado de la minería informal/ilegal en zonas alto andinas y amazónicas en el Perú</i>	65
1. Introducción	65
2. Marco conceptual y normativo	67
2.1. Enfoque normativo legal: formalidad, informalidad e ilegalidad	67
2.2. Enfoque socio-territorial: extractivismo, territorio y actores locales	70
2.3. Tensiones y difuminación de categorías en la práctica	73
3. Metodología	76
3.1. Revisión documental	76
3.2. Enfoque cualitativo	77
3.3. Enfoque comparativo de análisis	78
4. Análisis comparativo de las zonas de estudio	80
4.1. Características de la actividad minera	80

4.1.1.	Tipo de minería predominante según zona geográfica	80
4.1.2.	Temporalidad de la actividad minera	82
4.1.3.	Ritmo e intensidad de la expansión de la actividad	85
4.2.	Actores involucrados	94
4.2.1.	Actores comunales y locales	94
4.2.2.	Actores empresariales formales	105
4.2.3.	Actores vinculados a redes delictivas	112
4.2.3.1.	Diferenciación de grados de criminalización en Amazonía y Andes	112
4.2.3.2.	Modalidades de intervención de redes criminales según territorio	114
4.2.3.3.	Impactos de la criminalización sobre las comunidades locales	116
4.2.4.	Actores foráneos: invitados y emparentados	120
4.2.4.1.	Estrategias de ingreso de actores foráneos a territorios comunales	120
4.2.4.2.	Percepción de legitimidad o ilegitimidad de los foráneos	121
4.2.4.3.	Formas de transacción o captura del proceso productivo por foráneos	124
4.2.4.4.	Implicancias en la transformación del control comunal	125
4.3.	Relación con el Estado y la legalidad	129
4.3.1.	Ausencia del Estado	129
4.3.2.	Complicidad o captura del Estado	132
4.3.3.	Formalización o REINFO	134
4.3.4.	Criminalización o estigmatización	136
4.3.5.	Escalada de violencia y estigmatización estructural en Pataz	139
4.4.	Impactos sociales, económicos y ambientales	140
4.4.1.	Impactos sociales	140
4.4.1.1.	Cenepa	140
4.4.1.2.	Puerto Inca	142
4.4.1.3.	Chumbivilcas	144
4.4.1.4.	Cotabambas	146
4.4.1.5.	Pataz	148
4.4.2.	Impactos económicos	152

4.4.2.1. Generación de ingresos y movilidad económica	152
4.4.2.2. Reconfiguración de actividades económicas locales	153
4.4.2.3. Inserción precaria en el circuito económico	155
4.4.3. Impactos ambientales	157
4.4.3.1. Naturaleza del daño ambiental según tipo de minería	157
4.4.3.2. Andes: transformación del paisaje y pasivos ambientales dispersos	159
4.5. Perspectivas comunitarias: alternativas y futuro	162
4.5.1. Propuesta de regulación interna comunitaria	162
4.5.1.1. Normas y marcos comunales para regular la minería	162
4.5.1.2. Acciones comunales de control o resistencia	164
4.5.1.3. Tensiones internas y límites del control comunal	165
4.5.2. Negociaciones estratégicas y gobernanza comunal	167
4.5.2.1. Lógicas de negociación comunal y su anclaje en la práctica	167
4.5.2.2. Dilemas de gobernanza: legitimidad y tensiones internas	169
4.5.3. Visiones alternativas de desarrollo y esperanzas comunitarias	171
5. Principales hallazgos	173
5.1. Patrones comunes	173
5.2. Diferencias clave según el contexto	176
5.3. Causas y factores subyacentes	179
5.4. Implicancias	182

La influencia creciente de la minería informal y la abiertamente ilegal

	185
1. Las estrategias implementadas por los grupos de mineros	187
1.1. A nivel organizativo	187
1.2. La estrategia de alianzas	198
1.3. La estrategia de influencia política	204
2. Las disputas de los discursos y la elaboración de contenidos	214

2.1. Las distintas convivencias y el posicionamiento de los actores	214
2.2 Coaliciones en competencia y el uso de narrativas para influir en las políticas y en la acción de Estado	217
2.2.1. La puesta en evidencia de un fenómeno en expansión (el súper ciclo de precios de los minerales y los años posteriores)	218
2.2.2. El período intenso de la pandemia y el ajuste de los discursos (2020-2022)	222
2.2.3. Los discursos que se polarizan y las coaliciones que toman posición y despliegan sus fuerzas (2023-2025)	226
2.2.3.1 La coalición empresarial y su campaña	227
2.2.3.2. La coalición MAPE, sus diferentes expresiones y la campaña de respuesta	234
2.3. Reflexiones finales	244
Conclusiones	253
Referencias bibliográficas	273
Listado de cuadros	287

Abreviaturas

AMA PATAZ:	Asociación de Mineros Artesanales de Pataz
AMAPE:	Asociación de Mineros Artesanales del Perú
ANPLABEN:	Asociación Nacional de Plantas de Beneficio
CENAMI:	Central Nacional de Mineros del Perú
CONAMI:	Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Productores Mineros del Perú
CONFEMIN:	Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú
DGFM:	Dirección General de Formalización Minera
DREM:	Dirección Regional de Energía y Minas
ECA SIRA:	Entidad de Conservación Ambiental El Sira
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEDECIM:	Federación de Comunidades Indígenas Mineras
FEDEMIN:	Federación de Mineros de Madre de Dios
FEMA:	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
FENAMARPE:	Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú
FNTMMSP:	Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú
GREM:	Gerencia Regional de Energía y Minas
IGAC:	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IGAFOM:	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera
IHH:	Índice de Herfindahl-Hirschman

IIF:	Informes de Inteligencia Financiera
ILD:	Instituto Libertad y Democracia
INGEMMET:	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
IPE:	Instituto Peruano de Economía
IPFMAPE:	Instituto de Promoción y Formalización de la Minería a Pequeña Escala
KG:	Kilogramos
MAPE:	Minería Artesanal y en Pequeña Escala
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MMG:	Minerals and Metals Group
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN:	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PBI:	Producto Bruto Interno
PP:	Partida Presupuestal
REINFO:	Registro Integral de Formalización Minera
ROS:	Reportes de Operaciones Sospechosas
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SERNAMP:	Servicio Nacional de Pareas Naturales Protegidas
SONAMIPE:	Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala
SNMPE:	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
UIF:	Unidad de Inteligencia Financiera
VRAEM:	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Introducción

Desde su fundación en 1997, CooperAcción ha trabajado de manera sostenida el tema de la minería artesanal y en pequeña escala. El trabajo se ha realizado tanto interviniendo de manera directa en zonas con presencia de esta actividad, como visibilizando la problemática, al mismo tiempo que se buscaba generar conocimiento mediante investigaciones que se materializaron en varias publicaciones.

Por ejemplo, a los pocos meses de nuestra fundación y con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), implementamos un proyecto de erradicación de trabajo infantil en una operación minera informal, en el caserío de Santa Filomena, en el distrito de Sancos, provincia de Lucanas, en Ayacucho. Luego de erradicar el trabajo de niños y niñas en las labores mineras, apoyamos la mejora de las prácticas productivas y del desempeño ambiental. Así mismo, acompañamos el proceso de formalización de la operación y la certificación de su producción. La experiencia de la mina de Santa Filomena se hizo sostenible y continuó labrando su propio camino.

Posteriormente, diversas investigaciones realizadas por CooperAcción, así como artículos publicados en revistas de fundaciones, de la academia y el trabajo del Observatorio de Conflictos Mineros, dan cuenta de un seguimiento continuo a la manera como ha venido evolucionando esta actividad en las últimas décadas en diferentes zonas del país. Varias de estas publicaciones son referencias importantes para las investigaciones que se realizan sobre este tema en la actualidad.

Todo el trabajo realizado nos ha permitido observar la permanencia de esta actividad, su expansión a lo largo de estas tres 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.

En esta publicación, hemos querido abordar aspectos poco tratados en relación con las actividades de extracción de minerales que se agrupan en lo que se denomina “minería en pequeña escala”, “minería artesanal”, “informal” e “ilegal”. Presentamos en esta ocasión tres trabajos que han sido elaborados en los últimos dos años, que se nutren de toda la experiencia institucional previa y de la implantación de CooperAcción en varios territorios.

El primero busca resaltar, a través de una serie de indicadores, el peso productivo, económico, la presencia territorial, así como otras variables de este otro rostro de la producción minera en el país. Hemos identificado tres momentos claves de la expansión, que se explican tanto por factores externos como internos. El primero cubre las tres últimas décadas del siglo pasado, cuando comienza a ser notorio el avance y la consolidación de diversas actividades informales en la economía peruana, entre ellas la minería. Hacia finales de la

década de 1990, ya se habían consolidado como zonas productoras Madre de Dios, Puno, la denominada zona del sur medio (sur de Ica, norte de Arequipa y occidente de Ayacucho) y la sierra de La Libertad. El segundo momento, cubre los primeros años de la primera década del siglo XXI y mediados de la segunda, coincide con el súper ciclo de precios de las materias primas (2003-2012). En esta etapa, los territorios con presencia minera experimentaron un incremento significativo, y las operaciones se consolidaron como actividades permanentes que generan ingresos y atraen a un mayor número de personas. Finalmente, un tercer momento se inicia con la pandemia y continúa hasta la actualidad, con precios internacionales de varios minerales nunca antes vistos y una nueva etapa de expansión territorial y productiva, acompañada por la presencia creciente de economías criminales en diferentes zonas del país.

Lo cierto es que, en los últimos 35 años, el peso y la influencia de este estrato de la minería han ido variando, y en el análisis realizado se identifican varias tendencias que consideramos determinantes para entender lo que sucede en la actualidad. Además, subrayamos externalidades negativas, como la situación de violencia que se presenta en varios territorios donde la actividad minera ha terminado siendo manejada por el crimen organizado.

El segundo estudio es el resultado de un convenio entre CooperAcción y el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS) de la Universidad del Pacífico. En este trabajo, se hace un análisis comparado de cinco casos: Pataz (La Libertad); Chumbivilcas (Cusco); Cotabambas (Apurímac) en los Andes peruanos; el Cenepa, en la provincia de Condorcanqui (Amazonas); y Puerto Inca (Huánuco) en la Amazonía. En tres de estas cinco zonas, CooperAcción tiene una intervención permanente, intensiva y directa.

Como menciona, Daniel Hernández, autor de este segundo estudio, se ha buscado caracterizar de manera exhaustiva cada zona, analizando a los actores involucrados, sus experiencias productivas e identificando particularidades, pero también algunos patrones comunes. Asimismo, se hace una evaluación comparativa de los impactos socioambientales y de los desafíos asociados. Reconocer la variedad de situaciones que se presentan en territorios diversos

es determinante para construir no solamente un conocimiento más amplio, sino también respuestas y posibles salidas a la situación actual.

Finalmente, en un tercer capítulo, se analizan las principales estrategias seguidas por los actores vinculados a la actividad, a través de sus referentes organizativos, los discursos que se vienen estructurando y que buscan competir con el grupo antagónico, sobre todo el vinculado a la minería formal, así como las principales demandas que se enarbolan. Además, queremos destacar la creciente influencia de los grupos vinculados a este estrato de la minería, tanto en los territorios de implantación como en espacios de carácter nacional. Dicha influencia se puede percibir en varios planos: el económico, el social y el político.

El hilo conductor de estos tres trabajos gira en torno a la reflexión sobre el protagonismo creciente de este tipo de minería, con los riesgos y oportunidades que esto implica. Los datos muestran que, en la producción de minerales –como el oro–, la pequeña minería, en todas sus facetas, será protagónica en los próximos años, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Son varias las 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 e intervención?

Hemos tratado de responder a estas interrogantes, presentando la complejidad del escenario que se ha configurado en torno a este tipo de minería y planteando algunas pistas que consideramos necesarias para comenzar a revertir situaciones extremas que se viven en varias zonas del país.

La evolución de la minería informal y la abiertamente ilegal en el Perú

José De Echave

Antecedentes

La evolución de la economía peruana desde la última década del siglo pasado ha estado acompañada del crecimiento de varias actividades informales y, en algunos casos, abiertamente ilegales: narcotráfico, tala y un tipo de minería metálica y no metálica, entre otras. Todas estas actividades se han expandido en diferentes zonas del país y su influencia ha ido en aumento, tanto en los territorios donde operan como también a nivel nacional.

El caso de la minería es particular en la medida en que esta actividad, en sus distintos estratos, juega un rol gravitante en la economía peruana: actualmente la minería formal representa algo más del 12% del PBI, al mismo tiempo que contribuye con alrededor del 60% de las exportaciones peruanas y explica el 21% del *stock* de Inversión Extranjera Directa. Cabe precisar que ninguno de estos datos, tomados de las estadísticas oficiales, considera alguna variable de lo que representa hoy en día la minería informal y la catalogada de ilegal.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, el Perú se ubica en lugares expectantes en el ranking mundial de producción minera de varios productos.

Tabla 1. Posición de Perú en el ranking mundial de producción minera 2024

Producto	Latinoamérica	Mundo
Oro	2	10
Cobre	2	3
Plata	2	3
Zinc	1	2
Plomo	1	4
Estaño	1	4
Molibdeno	1	2
Cadmio	2	9
Roca fosfórica	2	9
Diatomita	3	9
Anbdalucita	1	5
Selenio	1	10

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Por supuesto, el Perú es un buen ejemplo de la mayoría de las tendencias globales de expansión minera ocurrida en las tres últimas décadas. Son casi 35 años de crecimiento continuo de esta actividad en lo que se puede considerar como la etapa más reciente de un boom minero: por ejemplo, en 1993, con la entrada en producción de Minera Yanacocha -que se convirtió rápidamente en la principal mina productora de oro de América Latina-, se inició formalmente una etapa de expansión productiva y de inversiones a lo largo y ancho del territorio peruano. Es importante subrayar que, como se verá más adelante con mayor detalle, hasta antes de la entrada en producción de Yanacocha, la mayor parte del oro era producido de manera informal en el Perú, lo que en las estadísticas oficiales se consignaba como la producción “aluvial y de lavaderos”.

Por otro lado, junto a la dimensión productiva, los flujos de inversión que se mueven en torno a la minería y el creciente comercio internacional, hay una dimensión territorial que es importante tomar en cuenta para entender lo ocurrido en las últimas décadas. La minería, en todos sus estratos, creció te-

ritorialmente¹ y, cada vez más, diversas zonas del país y ecosistemas se vieron presionados por esta actividad. El principal indicador de esta expansión territorial es el número de concesiones mineras que, medidas en hectáreas, pasó de poco más de dos millones a inicios de la década de 1990, a más de 26 millones a mediados de la segunda década del siglo XXI, momento pico de la expansión. En la actualidad, alrededor de 20 millones de hectáreas están concesionadas para la minería.

Una serie de factores externos e internos estuvieron a la base de este proceso de expansión: desde la primera década del siglo XXI, sobre todo en el período del súper ciclo de precios de los minerales, podemos identificar, como aspectos clave, la necesidad de incrementar reservas de minerales a nivel global; una demanda creciente en Asia y otras zonas emergentes que crecían a tasas importantes, lo que provocó el aumento de las cotizaciones de los principales metales; mercados financieros dispuestos a respaldar grandes inversiones; reformas estructurales en los países productores que, como en el caso del Perú, buscaron generar condiciones atractivas para los inversionistas. Estos son algunos de los elementos que jugaron a favor del nuevo ciclo expansivo.

En años recientes, los factores que explican la expansión han ido cambiando. Por ejemplo, en el escenario pospandemia, los precios de los minerales nuevamente comenzaron a aumentar, aunque de manera más selectiva y acotada: en el caso del oro, cuyas características de valor tradicional de refugio frente a los vaivenes de la geopolítica, la economía global y los diferentes escenarios bélicos han estado en niveles de precios nunca antes vistos (por el momento supera los US\$ 4 mil la onza). Por otro lado, algunos de los denominados minerales de la transición energética también han estado aumentando de manera sostenida. En este campo, en el Perú, lo más relevante es el caso del cobre, el principal mineral de exportación, cuya cotización ha estado batiendo

1 De 2 300 000 hectáreas a inicios de la década de 1990, llegó a ocupar 26 millones de hectáreas el año 2014. En la actualidad (2024), las concesiones ocupan 19 517 968 hectáreas, lo que representa el 15,08% del territorio nacional.

todos los récords previos en los últimos años (llegó a superar la barrera de los US\$ 5 la libra en varios momentos del año 2025). Lo cierto es que el balance de lo ocurrido en las tres últimas décadas y media en relación con la minería muestra tasas de expansión muy importantes y un peso cada más gravitante de todos los estratos de producción en la economía peruana.

Ahora bien, cuando se habla del boom de la minería en el Perú, por lo general se hace referencia sobre todo a la expansión de la actividad formal, a gran y mediana escala. De hecho, la Ley General de Minería de 1992 y toda la estructura institucional que se construyó, en la década de 1990, estuvo en función de la expansión de este tipo de minería. Sin embargo, lo ocurrido en las últimas décadas muestra un crecimiento de todos los estratos que forman parte de la clasificación de la producción minera en el Perú: gran minería, mediana minería, pequeña minería y minería artesanal. Cabe señalar, que desde el año 2002, se introdujo en la legislación peruana el estrato de la minería artesanal.

En lo que sigue, vamos a describir diferentes aspectos de la expansión de ese otro rostro de la minería que ha tenido y sigue teniendo como protagonistas a la pequeña minería, la minería artesanal, las actividades informales y las abiertamente ilegales.

1. PRECISANDO ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL OTRO ROSTRO DE LA EXPANSIÓN MINERA

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en el Perú los diferentes estratos de producción minera se definen de acuerdo a la extensión de la concesión y la capacidad productiva diaria.

Tabla 2. Estratos de la producción minera

Estrato	Extensión de concesión	Capacidad de producción
Gran Minería	Más de 2 000 Has.	Más de 5 000 TM/día
Mediana Minería	Más de 2 000 Has.	Hasta 5 000 TM/día
Pequeña Minería	Hasta 2 000 Has.	Hasta 350 TM/día
Minería Artesanal	Hasta 1 000 Has.	Hasta 25 TM/día

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

El boom de la minería formal en el Perú, grande y mediana, ha sido largamente documentado en diversas investigaciones y ensayos; sin embargo, lo ocurrido con la pequeña minería, la artesanal, informal y también la ilegal ha recibido menor atención. No ha contado con el mismo nivel de tratamiento académico, sobre todo si se considera la dimensión y la gravitación que estas actividades han alcanzado en los últimos años.

No está demás señalar que la única minería realmente existente en el Perú no es la de gran y mediana escala, reconocidas como actividades formales y que cuentan con una normativa e institucionalidad que responde a sus necesidades. La realidad en el Perú muestra, a lo largo de la historia, una persistente actividad minera pequeña, artesanal e informal que, además, en las últimas décadas ha venido alcanzando un enorme protagonismo y presenta mutaciones que es necesario identificar.

Por lo tanto, se necesita un mayor abordaje para conocer su verdadera relevancia económica, social, territorial y hasta política. Su evolución, su gran heterogeneidad, los impactos que provoca y las fronteras poco definidas que todavía persisten entre legalidad, informalidad e ilegalidad, más aún luego de la reciente expansión territorial y productiva de estos distintos estamentos. También es clave conocer cómo este tipo de minería se conecta con las actividades formales, sus cadenas de suministro y comercialización, y sus vinculaciones con los mercados externos.

Como se ha mencionado, el estrato de la minería artesanal, la informal y la abiertamente ilegal ha ido cobrando cada vez mayor importancia. Si bien no es una tendencia exclusiva, ya que en varios países de América Latina también se ha expandido, lo mismo que en África, Asia y otras regiones del mundo, el caso peruano presenta algunas características que es importante precisar.

Una primera característica a resaltar es que, si bien este tipo de minería sigue siendo predominantemente aurífera, también ha crecido la extracción de productos no metálicos y de metales de base, como el cobre, entre otros. Con las cotizaciones que han venido alcanzando los denominados minerales de la transición energética, su extracción ha comenzado a ser atractiva para la pequeña minería y la minería informal e ilegal en varias zonas del país.

¿Se pueden identificar etapas en el proceso de expansión? Si bien establecer etapas puede ser un ejercicio forzado y hasta unilateral, al mismo tiempo resulta útil para identificar varios momentos claves y características que muestran la manera en que ha evolucionado la actividad en el tiempo. Sin pretender profundizar en la historia de una actividad que algunos califican como ancestral, identificaremos tres momentos en la historia reciente de este tipo de minería, lo cual resultará útil en el marco del trabajo realizado.

- Un primer período se ubica en las tres últimas décadas del siglo pasado. En esta etapa, comenzó a ser notorio el avance y la consolidación de diversas actividades informales en la economía peruana. Este avance de la informalidad se dio tanto en espacios urbanos como en rurales: el común denominador de este proceso tiene que ver con el hecho de que amplios sectores de la población comenzaron a construir alternativas propias para generarse un sustento que la economía formal no les ofrecía. En este contexto, en los espacios rurales, comenzaron a expandirse diversas actividades que se movían en la informalidad, pero también, en algunos casos, en la abierta ilegalidad: por ese entonces, la actividad ilegal más notoria era el narcotráfico, pero también podemos mencionar la tala y una incipiente actividad minera, todavía en muy pequeña escala.

Desde entonces, en el caso de la minería, comenzaron a ser cada vez más visibles zonas de explotación informal en departamentos como Madre de Dios, la zona amazónica de Puno y en algunos otros departamentos andinos del sur y del norte del país. Un informe de Actualidad Ambiental (2016) da cuenta de que en Madre de Dios la extracción del oro, hasta la década de 1980, se realizaba generalmente en las playas de los ríos, de manera artesanal y como una actividad temporal. Pese a ser una explotación artesanal y de volúmenes limitados –si la comparamos con lo que ocurre en la actualidad–, entre las décadas de 1970 y 1990, la minería en ese departamento amazónico del sur del Perú provocó la deforestación de alrededor de 25 mil hectáreas.

Hacia finales de la década de 1990, ya se habían consolidado las siguientes zonas productoras de minería informal: Madre de Dios, Puno, la denominada zona del sur medio (sur de Ica, norte de Arequipa y occidente de Ayacucho) y la sierra de La Libertad.

- Un segundo momento de expansión se produce entre los primeros años de la primera década del siglo XXI y mediados de la segunda. En realidad, estamos hablando, sobre todo, de lo que se conoció como la etapa del súper ciclo de precios de las materias primas que, como se ha mencionado, cubre el período entre 2003 y 2012. En esta etapa, la minería informal y la abiertamente ilegal se expandió tanto en los departamentos ya mencionados, como en otros nuevos. Algunas de las características de esta etapa son que, a partir de esos años, en Madre de Dios y otras zonas, como el sur medio, Puno y la sierra de La Libertad, las operaciones ya no eran tan eventuales y se fueron consolidando como actividades casi permanentes, generadoras de mayores ingresos y que atraía a un mayor número de trabajadores. A diferencia de otros estratos de producción (sobre todo la minería a gran escala), este tipo de minería era intensiva en el uso de mano de obra, generando puestos de trabajo que, si bien eran precarios, se fueron convirtiendo en una alternativa de ingresos para miles de personas. Además, los tipos de extracción se fueron mecanizando, se incorporó cada vez más maquinaria pesada y los volúmenes de producción aumentaron de manera significativa.

El incremento de las cotizaciones internacionales, a partir de 2003 fue un factor clave en la expansión de la minería informal e ilegal, tanto en zonas andinas como en la Amazonía. Esta dinámica se reflejó en varias regiones del país, como Cajamarca y Piura, nuevas zonas de La Libertad, Ancash, Ica, provincias altas de Cusco y Apurímac, así como en la sierra de Lima, Loreto, Ucayali y Amazonas, entre otras.

- Finalmente, en la etapa que se inicia con la pandemia y que continúa hasta la actualidad. Desde el año 2021, los precios del oro y de los denominados minerales de la transición –entre ellos el cobre– comenzaron a aumentar, rompiendo récords y alcanzando niveles nunca vistos. Por lo tanto, sea cual sea el estrato de explotación, se convirtió en una actividad altamente lucrativa.

Otro factor que estuvo a la base de la expansión en este período fue el impacto que tuvo la pandemia en la economía del país, lo que se tradujo en una pérdida masiva de empleo: un sector de pobladores que vivía en zonas urbanas y que abruptamente se quedó sin empleo tomó la decisión de volver a sus comunidades, generando una fuerte presión para buscar opciones de ingresos para su subsistencia. En este contexto, la extracción minera fue una opción para un sector de la población.

La pandemia también significó el retroceso del Estado en los territorios: frente a la emergencia sanitaria, el Estado peruano se movilizó para enfrentarla, descuidando otras funciones. Ese vacío fue aprovechado por actividades ilegales que encontraron condiciones propicias para expandirse: tala, narcotráfico y minería. Algunos indicadores dramáticos de este avance son, por un lado, la deforestación, la cual alcanzó niveles récord el primer año de la pandemia (203 mil hectáreas en 2020) y, por otro, el asesinato a defensores ambientales. Desde el inicio de la pandemia hasta la actualidad, 29 defensores ambientales –sobre todo líderes indígenas amazónicos– han sido asesinados por las mafias que controlan estas actividades y buscan controlar cada vez más territorios.

El mapa de inscripciones en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) puede dar una idea de la actual expansión territorial de este tipo de minería en todo el país.

Figura 1. Mapa de inscripciones en el REINFO a nivel nacional



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2024).

1.1. Otras características a considerar

Por características geológicas y por los propios pisos ecológicos que se presentan en el Perú, este estrato minero se desarrolla en yacimientos de llanura aluvial –sobre todo en zonas de Amazonía baja y alta, como Madre de Dios, una parte

de Puno, Loreto, así como en la zona norte del departamento de Amazonas y Huánuco, entre otras—. También se realiza extracción en yacimientos filonianos o de vetas diseminadas, en particular en zonas andinas y de la costa.

Por otro lado, es importante señalar que, hasta hace unos años, el estrato de la gran y mediana minería, casi no compartía territorios con la pequeña minería ni con la minería informal e ilegal. Por lo general, la pequeña minería se implantaba en zonas que no eran atractivas para las grandes empresas, de modo que no existía una competencia directa por los mismos yacimientos. Sin embargo, esta situación fue cambiando, sobre todo a partir del período de bonanza minera y del incremento de los precios de los metales en la segunda década del siglo XXI.

En la actualidad, ya se identifican zonas de tensa convivencia con la gran minería: ocurre en regiones como Apurímac, Cusco, La Libertad, Arequipa, Puno, entre otras. En muchas de estas zonas, la fiebre del oro y de otros minerales ha provocado que comunidades enteras se vuelquen a la extracción en áreas próximas a operaciones y en concesiones de empresas de la gran y mediana minería formal. Sin embargo, debemos señalar que, en varias regiones del país, la pequeña minería, la artesanal y la informal precedieron a la presencia de la gran minería².

En algunos de estos casos, la convivencia termina generando competencia y una disputa abierta, muchas veces violenta, por el acceso a las concesiones. El caso más conocido es el de la provincia de Pataz en La Libertad; sin embargo, no es el único dado que, en algunas provincias del norte de Arequipa o en provincias altas de Cusco y de Apurímac, se han registrado enfrentamientos entre la minería formal y la informal.

Cabe aclarar que, en el sur andino del país, no se trata únicamente de una disputa entre dos formas o escalas de hacer minería, sino también de pobla-

2 La provincia de Pataz es un ejemplo de una minería que precedió la llegada de la gran minería.

ciones locales y comunidades campesinas –propietarias de las tierras– que reclaman el derecho de realizar extracción minera en sus territorios de una forma distinta al formato impuesto desde el Estado central, que prioriza las grandes inversiones mineras. Este tema lo desarrollaremos más adelante.

A los factores que ya han sido mencionados y que explican la expansión de este tipo de minería, se pueden agregar otros aspectos, como la evidente debilidad del Estado peruano en sus diferentes instancias nacionales y subnacionales, que se traduce en una muy limitada capacidad de presencia, control y fiscalización en los territorios.

Igualmente, hay que considerar la histórica e influyente presencia de este tipo de minería en varias regiones en el país, lo que ha provocado una suerte de especialización productiva de pobladores y hasta trabajadores que, luego de desempeñar labores en la minería formal, pasan a realizar minería en pequeña escala, informal o ilegal. Esta suerte de “conocimiento minero” y especialización productiva se observa en varias zonas de implantación de mineros informales e ilegales y también en sus propias organizaciones representativas: por ejemplo, algunos dirigentes de los mineros informales han trabajado en la minería formal e incluso han formado parte de experiencias sindicales en la gran y mediana minería.

En este contexto de expansión, se hicieron cada vez más visibles diferentes conflictos en zonas de presencia de minería informal e ilegal. Como antecedente, el boom de la minería en el Perú ha estado acompañado de un aumento importante de la conflictividad social. Así, según los informes regulares que emite la Defensoría del Pueblo, alrededor de la mitad de los conflictos sociales que se producen en el Perú tienen su origen en problemas ambientales y, entre ellos, la gran mayoría (64%) son conflictos mineros en los diferentes estratos.

En los últimos años, el Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, también ha venido registrando varios casos de conflictos vinculados a la minería informal y abiertamente ilegal, tanto de poblaciones que se oponen a esta activi-

dad como de aquellas que están a favor y cuestionan las políticas orientadas a erradicarla. Podemos citar algunos ejemplos: la intervención de la Fiscalía y la Policía Nacional en varios campamentos de mineros informales en provincias de Cajamarca; enfrentamientos entre mineros y agricultores en Ayabaca, Piura; los pueblos indígenas awajún y wampís, que denuncian la proliferación de mineros y taladores ilegales en sus territorios en la región Amazonas; los ganaderos y agricultores de Puno que demandan la suspensión de actividades de minería informal que afectan las principales cuencas; los enfrentamientos recurrentes en la provincia de Pataz (La Libertad), Caravelí (Arequipa) y Moquegua; las disputas en provincias altas de Cusco y Apurímac, entre varios otros casos.

También se han registrado movilizaciones de los propios mineros informales de varias zonas del país, como Madre de Dios, Arequipa, La Libertad, Ica y Puno, que se oponen a las políticas de formalización e interdicciones dictadas por el gobierno central. Queda claro que, en un país donde el centro de la conflictividad social ha estado vinculado a actividades extractivas como la minería, la presencia creciente de la minería informal e ilegal constituye un ingrediente adicional, que complejiza las situaciones de tensión social, debate y polarización, y que no puede dejar de ser considerado en los análisis.

Más adelante se analizan las tensiones presentes en cuatro zonas con presencia de este tipo de minería.

2. MINERÍA: ENTRE LO INFORMAL Y LO ILEGAL

Como se ha mencionado, hasta mediados de la década de 1990, la mayor parte de la producción aurífera provenía de las actividades informales, lo que en las estadísticas oficiales se denominaba producción “aluvial y de lavaderos”. Con la entrada en producción de grandes yacimientos auríferos como Yanacocha (Cajamarca), Pierina (Ancash), Ares (Arequipa), Santa Rosa, Poderosa (La Libertad), la participación porcentual de la minería aluvial y de los lavaderos

fue cayendo desde mediados de esa década, lo que no significa que la producción de este estrato no haya seguido activa en varias zonas del país o incluso que no haya aumentado su influencia. Sin embargo, el salto productivo de las mega minas auríferas fue restándole peso a la pequeña minería en las estadísticas oficiales.

En 2002, con la aprobación de la Ley N.º 27651 de Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, se reconoció en la clasificación oficial a este estrato:

Desde entonces, la minería artesanal, conjuntamente con la pequeña minería, que ya estaba contemplada en la legislación minera, son definidas como actividades que se sustentan en la utilización intensiva de mano de obra (...)

La referida ley define al minero artesanal como aquel que se dedica en forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas, habitualmente o como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos” (Torres Cuzcano, 2007, pág. 37).

Además de sus características, el nuevo marco legal también estableció los procedimientos de formalización, aunque sin señalar metas específicas y menos aún sin destinar los recursos que permitiesen llevar adelante el proceso.

No obstante, es importante subrayar que el nuevo marco legal coincidió con el inicio del boom minero y el súper ciclo de los precios de los metales, lo que provocó a su vez el crecimiento exponencial de este tipo de minería. Por ejemplo, en regiones amazónicas como Madre de Dios, la expansión de la minería informal también se puede medir en hectáreas deforestadas: las cifras del propio Ministerio del Ambiente muestran que de 6 254 hectáreas deforestadas por la minería el año 2000, se pasó a 32 750 hectáreas en 2011 y a más de 50 mil en 2024.

De las zonas ya mencionadas con presencia de minería informal, la de Madre de Dios es, sin duda, uno de los casos más visibles, por tratarse de una región amazónica que además está considerada como una de las 25 zonas de mayor biodiversidad del planeta: la Reserva Nacional de Tambopata, el Parque Nacional del Manu y el Parque Nacional Bahuaja Sonene forman parte del importante Corredor de Conservación Vilcabamba Amboró que, desde hace décadas, está siendo presionado por la minería informal y la ilegal.

Lo cierto es que los impactos de décadas de actividad minera aurífera en Madre de Dios fueron devastadores. En este contexto, el gobierno peruano publicó el 18 de febrero de 2010 el Decreto de Urgencia N.º 012-2010, que declaró de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios. En este decreto, se utilizó por primera vez el concepto de minería ilegal, aunque sin distinguirlo claramente del de minería informal: tanto en los considerandos del decreto como en los artículos se habló indistintamente de minería aurífera informal o ilegal. Por ejemplo, en el artículo 2, numeral 5, se menciona como una de las acciones la “Recuperación de las zonas degradadas por la minería aurífera informal o ilegal”. Al respecto Torres Cuzcano (2015, pág. 22) señala que “Desde entonces, las sucesivas normas que han buscado regular/erradicar esta actividad han ido afinando el concepto de “minería aurífera ilegal”, vinculándolo cada vez más con los efectos nocivos en el ecosistema y en la vida de las personas”.

Por otro lado, también es importante señalar que el mismo Decreto de Urgencia N.º 012-2010 se refirió a zonas de exclusión minera aurífera:

Declárese como las zonas de exclusión minera en el departamento de Madre de Dios, las áreas en las que no se otorgará concesiones mineras ni se ejecutará actividades de exploración, explotación y/o beneficio. El objetivo de las zonas de exclusión minera aurífera en el departamento de Madre de Dios y de utilizar el término de ilegalidad, era priorizar sobre todo la conservación de los bosques primarios, de las concesiones forestales maderables y no maderables, de las concesiones para ecoturismo,

de las concesiones de reforestación, de las concesiones para conservación, de las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

La lucha de las autoridades peruanas contra la minería informal e ilegal se concentró principalmente en Madre de Dios. A partir de 2011, el gobierno del presidente Humala buscó profundizar los planes de intervención y erradicación para controlar “las actividades ilegales que afectan el patrimonio natural de Madre de Dios y recuperar las áreas degradadas por la minería informal” (Plan de Intervención del Ministerio del Ambiente, septiembre 2011; tal como se citó en CooperAcción, 2016, 5 de agosto).

En este proceso, las normas que respaldaban la estrategia de intervención fueron precisando el concepto de minería ilegal. Por ejemplo, el 28 de febrero de 2012, se publicó el Decreto Legislativo N.º 1102, que incorporó al Código Penal los delitos de minería ilegal. En su artículo 307-A, se especifica que el delito de minería ilegal

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho años, y con cien a seiscientos-días multas, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos y no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental.

Además, en el mismo Decreto Legislativo, artículo 307-B, se precisan los supuestos en los que se comete este delito:

- En zonas no permitidas para el desarrollo de actividad minera
- En áreas naturales protegidas, o en tierras de comunidades campesinas, nativas o indígenas
- Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares
- Cuando el agente emplea instrumentos u objetos capaces de poner en peligro la vida, la salud o el patrimonio de las personas

- Si se afecta sistemas de irrigación o aguas destinadas al consumo humano
- Cuando el agente se aprovecha de su condición de funcionario o servidor público
- Cuando el agente emplea para la comisión de delito a menores de edad u otra persona inimputable.

Posteriormente, el 19 de abril de 2012, fue publicado el Decreto Legislativo N.º 1105, que “estableció disposiciones especiales para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal” y que, en su artículo 2, define claramente que: “toda actividad ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal”. En este mismo artículo, se diferencia a la minería informal de la ilegal definiendo a la primera como la actividad que se realiza “en zonas no prohibidas”. Además, se considera mineros informales a quienes, pese a no contar con todas las autorizaciones correspondientes, sí han iniciado el proceso de formalización.

Con estas leyes se definió también que la competencia sobre la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) quedaría a cargo de los gobiernos regionales, en el marco del proceso de transferencia de funciones a estas entidades subnacionales, iniciado durante el gobierno de Alejandro Toledo. Las funciones fueron asumidas por las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) de los gobiernos regionales. Sin embargo, este proceso de transferencia no vino acompañado de adecuados recursos financieros o programas de acompañamiento y asistencia técnica necesarios para que los gobiernos regionales y sus DREM pudieran cumplir eficazmente sus funciones respecto de la MAPE.

De esta manera, el objetivo de los decretos legislativos y normas complementarias aprobadas durante el gobierno de Humala era promover la formalización de la actividad minera y erradicar la minería ilegal. No obstante, en la práctica, el gobierno de Humala otorgó más fuerza y visibilidad mediática a esta última acción, llevando a cabo numerosas interdicciones que se concretaron en grandes operativos policiales orientados a destruir maquinaria y otros equipos utilizados por los mineros.

Los avances en términos de formalización durante esta etapa fueron casi nulos, lo cual se explica por una variedad de motivos: la dificultad de los mineros para cumplir los compromisos; la poca flexibilidad de las normas de formalización para adaptarse a las diversas realidades en la que viven los mineros informales; las escasas capacidades de los gobiernos regionales para asumir la tarea de evaluar los expedientes de formalización de los mineros; la conformación de redes clientelares y prácticas de corrupción al interior de las DREM; entre otros factores.

Durante el gobierno del presidente Kuczynski, a partir de 2016, se pretendió dar un nuevo impulso al proceso de formalización de la MAPE, mediante la aprobación de un nuevo conjunto de decretos legislativos y normas complementarias que buscaban simplificar varios de los requisitos que los mineros debían cumplir para formalizarse. Una de estas normas, el Decreto Legislativo N.º 1293, creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que se constituyó en el único registro que comprende a todos los mineros en proceso de formalización. Además, el REINFO quedó a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM, en adelante) del Ministerio de Energía y Minas. Los registros anteriores –el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos y el Registro de Saneamiento– estaban a cargo de los respectivos gobiernos regionales.

Se estableció que, para continuar el proceso de formalización minera integral, los mineros con inscripción válida en el REINFO debían cumplir los siguientes requisitos: 1) acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial; 2) acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera; 3) aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM). Además, estos requisitos podían ser tramitados o acreditados de manera simultánea.

Con este nuevo esquema de formalización, los mineros tenían hasta el año 2020 para cumplir los requisitos y formalizar sus actividades. También con-

taban con la posibilidad de seguir desarrollando labores mientras estuvieran realizando los trámites, con excepción de las zonas prohibidas por ley.

Asimismo, con la finalidad de establecer planes diferenciados de acuerdo con las propias realidades y características de los mineros artesanales, la DGFM definió el establecimiento de conglomerados mineros, agrupando varios departamentos en bloques. Estos conglomerados fueron 1) Arequipa y Ayacucho; 2) Áncash, La Libertad, Cajamarca y Lambayeque; 3) Apurímac, Ayacucho, Cusco; 4) Madre de Dios, Cusco; 5) Puno; 6) Lima Metropolitana, Lima Provincias, Pasco, Junín, Huancavelica; 7) Ica, Ayacucho; y, 8) Piura.

Si bien en esta etapa, a partir del gobierno de Kuczynski, se avanzó en cierta medida en el proceso de formalización —si se compara con el gobierno de Humala—, los resultados tampoco fueron significativos, considerando la inmensa cantidad de personas que se dedican a esta actividad de manera informal, sin medidas de seguridad, sobre terrenos concesionados —sin seguridad jurídica— o generando impactos ambientales. Uno de los principales cuellos de botella del proceso fue la dificultad para lograr acuerdos entre los titulares de las concesiones mineras y los productores mineros. Este tema, como se analizará más adelante, ha sido uno de los principales puntos de crítica de diversos voceros y de las campañas impulsadas por diferentes asociaciones de pequeños mineros.

Además, las organizaciones de mineros artesanales tuvieron éxito en la gestión de intereses (*lobbies*) ante el Congreso para solicitar la prórroga del proceso de formalización. Así, con la Ley N.º 31007, del 17 de octubre de 2019, se amplió el plazo de formalización minera integral hasta el 31 de diciembre de 2021. Junto con ello, esta norma también reabrió el REINFO por un plazo de 120 días. Posteriormente, en el gobierno de Pedro Castillo, se promulgó la Ley N.º 31388, del 31 de diciembre de 2021. Esta nueva norma volvió a extender el proceso de formalización hasta el 31 de diciembre de 2024. De esa manera, con estas prórrogas, los mineros lograron seguir operando sin mayores dificultades, dado que, mientras el procedimiento de formalización permanecía

abierto y contaban con inscripción vigente en el REINFO, no podían ser intervenidos por la policía o la fiscalía. Más adelante, detallaremos las nuevas prórrogas y ampliaciones del REINFO.

Poco a poco, comenzó a hacerse notoria la creciente capacidad de organización y presión política de los mineros informales. En junio de 2022, se realizó el denominado Primer Congreso de las Comunidades Indígenas Mineras del Perú, con delegados de cinco departamentos, en el que participaron algunos congresistas, autoridades estatales y diversos políticos. De acuerdo con el comunicado emitido en dicho evento, el objetivo fue visibilizar la problemática minera de las comunidades indígenas quechuas del Perú, aprobándose además un informe técnico-jurídico sobre la territorialidad de los pueblos indígenas, su autonomía y el manejo de los recursos naturales. En este evento, también se anunció la presentación de un proyecto de ley para una nueva Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (CooperAcción, 2016, 1 de julio). Es importante resaltar que en dicho evento participaron, sobre todo, representantes de comunidades del sur del país, de los departamentos de Apurímac, Cusco, Huancavelica, Puno y Ayacucho.

Además de ello, como se señala en el informe del Observatorio de Conflictos Mineros N.º 31 (2022), en agosto de ese mismo año la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú (Confemin Perú) organizó marchas en Lima y logró reunirse en Palacio de Gobierno con el propio presidente Pedro Castillo, a quien presentó una serie de demandas, como la modificación y derogación de varios decretos supremos que regulaban los procesos de formalización y precisaban las causales de exclusión. Las declaraciones del expresidente Castillo tras la reunión fueron abiertamente favorables a los mineros y no se limitaron a lo declarativo, ya que en septiembre se publicó el Decreto Supremo N.º 010-2022-EM, que flexibilizó las normas sobre el proceso de formalización minera, modificando artículos del Decreto Supremo N.º 018-2017-EM y del Decreto Supremo N.º 001-2020-EM. Entre los cambios más relevantes, y que guardan relación con la situación de las cuatro comunidades analizadas en este estudio, destacan las siguientes:

- En relación con el Decreto Supremo N.º 018-2017-EM, se eliminó el artículo 7, literal e, que obligaba al minero inscrito en el REINFO a desarrollar su actividad de forma pacífica, sin vulnerar el derecho a la vida, la integridad, la seguridad, o salud de las personas, y sin provocar daños a las instalaciones públicas o privadas.
- A su vez, se eliminaron como causales de exclusión del REINFO el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades ambientales o de seguridad ocupacional, así como la obligación de mantener un actuar pacífico establecido en el artículo eliminado.
- Por su parte, el Decreto Supremo N.º 10-2022-EM, también modificó el Decreto Supremo 001-2020-EM, estableciendo que el minero que busque formalizarse no tendrá acceso a áreas que ya han sido otorgadas a otro titular minero que hayan sido reconocidas por resolución administrativa. Asimismo, se precisa que el solicitante no tendrá acceso a las zonas con superposición de derechos mineros ni a las áreas efectivas o de influencia directa de otro minero. Por lo tanto, se infiere que, en los casos en los que el área sea de influencia indirecta, sí podrá desarrollarse la actividad minera, salvo que dicha zona forme parte de un Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) o de un IGAFOM previamente aprobados.
- En caso de realizarse actividades mineras y si la autoridad competente verifica en campo que la acción del minero informal inscrito no afecta el desarrollo de la actividad minera declarada en el instrumento de gestión ambiental, este podrá mantener su acceso a dichas zonas. Como indica el informe del Observatorio de Conflictos Mineros (OCM, 2022, pág. 12), esta disposición podía generar enfrentamientos entre los mineros que ya culminaron su proceso de formalización y aquellos que aún se encuentran en trámite.

Es importante señalar que, paralelamente a la aprobación de estas normas — que representan un retroceso en los objetivos de formalización—, a nivel de la DGFM se estuvo trabajando una política pública para la MAPE, que finalmente se aprobó mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM (publicado el 25 de noviembre de 2022). Esta política se denomina *Política Nacional Multisecto-*

rial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 y tiene cuatro líneas de acción estratégicas: 1) la reducción de las condiciones de precariedad social, laboral y ambiental de la MAPE; 2) el incremento del acceso a las cadenas de valor formales para las actividades de MAPE; 3) el mejoramiento de la articulación interinstitucional y las capacidades de las entidades vinculadas a la MAPE; y 4) el incremento del acceso de los pequeños mineros y mineros artesanales a la titularidad del derecho minero y a la autorización de uso del terreno superficial.

Esta nueva política buscaba generar incentivos concretos para que los mineros decidieran formalizar sus actividades. Sin embargo, de forma paralela se siguieron aprobando reformas normativas que extendían continuamente el proceso de formalización. Bajo ese esquema, resultaba muy complicado que los mineros optaran por formalizarse, dado que podían seguir operando sin mayores inconvenientes, y además con la expectativa de que era bastante probable que el plazo de formalización volviera a prorrogarse.

Otro de los capítulos de la disputa por definir marcos legales, se dio en el segundo semestre de 2024. El entonces ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, previendo que en diciembre de ese año se vencía el plazo de ampliación del REINFO, inició un proceso de elaboración de una nueva ley para la pequeña minería y la minería artesanal (*Ley MAPE*). Después de varias demoras y postergaciones, el Ejecutivo remitió al Congreso de la República el proyecto de ley el 21 de noviembre 2024, con el respaldo del voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Cabe precisar que el proyecto llegó en el tramo final de la legislatura, cuando solo quedaban tres sesiones plenarias, con una agenda ya comprometida con temas como la aprobación del presupuesto 2025 y muy pocas posibilidades para que sea debatido y menos aún aprobado. Fue así que el ministro Rómulo Mucho fue llamado al Congreso el 22 de noviembre para que explique la propuesta, mientras se promovía en su contra un pedido de censura.

Por el lado del Ejecutivo, se argumentó que el proceso de elaboración del proyecto de ley había durado más de lo previsto, debido a la participación de diferentes especialistas, de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, de asociaciones de mineros (sin precisar cuáles), entre otros actores. Apparently, la estrategia del Ejecutivo había sido buscar consensos con el sector empresarial minero y algunos círculos de exministros, etc., dejando en un segundo plano la urgencia de los plazos legislativos.

La propuesta del Ejecutivo planteaba la creación de zonas especiales para la pequeña minería y la minería artesanal, con un número determinado de cuadrículas, concesiones intransferibles y explotadas directamente por el titular; la implementación de una plataforma informática que integrara información relacionada con la pequeña minería y la minería artesanal, de acceso público; y el establecimiento de instrumentos específicos de gestión ambiental para ambos estratos productivos.

El proyecto también proponía un conjunto de disposiciones transitorias y, en el tema del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), se indicaba que los procedimientos administrativos iniciados por el proceso de formalización minera integral (Decreto Legislativo N.º 1293 – REINFO) que se encontraban a cargo de las DREM/GREM continuarían su trámite durante seis meses y, culminado dicho plazo, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) asumía las funciones relacionadas con el proceso de formalización minera integral. El proyecto también derogaba el decreto legislativo que modificó el Código Penal, de modo que los mineros en proceso de formalización dejaban de estar exentos del delito de minería ilegal.

Todo esto ocurrió en medio de una amplia movilización de mineros que llegó a Lima y se instaló en las inmediaciones del Congreso de la República. En paralelo, se realizaban bloqueos de carreteras y movilizaciones en varias zonas del país. El pedido central de las organizaciones de mineros era evitar la desaparición del REINFO y lograr una nueva ampliación. Para ello, contaban con el

respaldo de un grupo de congresistas de diferentes bancadas y de comisiones congresales, como la de Energía y Minas.

Finalmente, el ministro Rómulo Mucho fue censurado y obligado a renunciar. En paralelo, la vigencia del REINFO fue ampliada por seis meses, con la posibilidad de extenderse por seis meses más (hasta diciembre de 2025). Al mismo tiempo, la Comisión de Energía y Minas optó por organizar mesas de trabajo, mientras que el nuevo ministro de Energía y Minas, Jorge Luis Montero, anunciaba la elaboración de un nuevo proyecto de ley MAPE. Sin embargo, poco después desistió de esta iniciativa y trasladó la responsabilidad al Congreso: “¿Dónde se hacen las leyes? En el Congreso”, declaró el ministro, señalando a la Comisión de Energía y Minas como la encargada de evaluar las propuestas de leyes presentadas y formular un dictamen para que sea debatido por el pleno del Congreso (Gestión, 2025, 8 de mayo). Cabe precisar que, durante el primer semestre de 2025, en la Comisión de Energía y Minas del Congreso, se presentaron más de 50 proyectos de ley, pero no se avanzó en nada concreto y al término de la legislatura solo se tuvo un predictamen que no fue aprobado. De esa manera, quedó expedito el camino para una nueva ampliación del REINFO hasta diciembre de 2025. Posteriormente, como veremos más adelante, en diciembre de 2025 el Reinfo fue ampliado nuevamente.

En este contexto, quedó claramente establecido que el poder y la influencia política de las centrales de mineros, sobre todo en el Congreso de la República, había aumentado de manera significativa. Todo esto acompañado de una importante capacidad de organización, movilización, campaña y control de territorios, donde se ubican las operaciones de extracción y las plantas de beneficio que se siguen multiplicando.

Todos estos temas y las estrategias que se implementaron, serán abordados más adelante.

3. APROXIMACIONES A ALGUNAS CIFRAS CLAVES DE LA MINERÍA INFORMAL E ILEGAL

La producción oficial de oro, que se registra en las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas, muestra un crecimiento sostenido desde el año 1992, alcanzando un pico histórico en el año 2005, con 208 toneladas de contenido fino, lo cual representó cerca de nueve veces la producción que se había alcanzado en 1992.

Posteriormente, se registra una caída más o menos constante hasta el año 2020, con algunas moderadas recuperaciones: en ese año, se obtuvo una producción de oro de 108,14 kilogramos de contenido fino, lo que representa una cifra cercana a la observada entre 1998-1999 y casi 100 kilogramos por debajo del pico histórico del año 2005.

Figura 2. Producción de oro, 1992 a 2024 (kg de contenido fino)



Fuente: Minem. Elaboración: CooperAccion.

Sin embargo, las estimaciones de los diferentes estratos de productores de oro en el Perú son todavía bastante gruesas. Esto se explica sobre todo por la presencia de pequeños productores mineros que están dispersos en casi 21 regiones del país, y también por el peso cada vez más relevante de la minería informal y la abiertamente ilegal, de la cual no se tiene cifras oficiales. Además, en algunas de las zonas, esta actividad todavía se sigue presentando como un trabajo estacional para sectores de pobladores.

Las cifras de personas que laboran en la minería informal y la abiertamente ilegal van de 200 mil a 500 mil personas. Sin embargo, como se puede apre-

ciar en la Tabla 3, son solo 84 318 mineros inscritos en el REINFO, aunque en la actualidad el 78,1% tiene el registro suspendido.

Tabla 3. Estado de las inscripciones en el Reinfo por regiones

Región	Suspendido	%	Vigente	%	Total	Total
					Reinfo	%
Arequipa	12445	14.8	3794	4.5	16239	19.26
Puno	8194	9.7	3901	4.6	12095	14.34
Madre de Dios	7282	8.6	1722	2	9004	10.68
Ayacucho	6494	7.7	1270	1.5	7764	9.21
Apurímac	5845	6.9	1472	1.7	7317	8.68
La Libertad	4639	5.5	1978	2.3	6617	7.85
Áncash	3832	4.5	659	0.8	4491	5.33
Cusco	3231	3.8	642	0.8	3873	4.59
Lima	2581	3.1	569	0.7	3150	3.74
Ica	2199	2.6	455	0.5	2654	3.15
Piura	1728	2.0	305	0.4	2033	2.41
Huancavelica	1508	1.8	320	0.4	1828	2.17
Junín	1389	1.6	274	0.3	1663	1.97
Cajamarca	899	1.1	314	0.4	1213	1.44
Pasco	994	1.2	179	0.2	1173	1.39
Huánuco	812	1.0	205	0.2	1017	1.21
Tacna	485	0.6	98	0.1	583	0.69
Lambayeque	291	0.3	82	0.1	373	0.44
Moquegua	263	0.3	79	0.1	342	0.41
Amazonas	207	0.2	49	0.1	256	0.3
San Martín	188	0.2	38	0	226	0.27
Tumbes	132	0.2	34	0	166	0.20
Loreto	86	0.1	46	0.1	132	0.16
Ucayali	79	0.1	7	0	86	0.1
Callao	11	0.0	12	0	23	0.03
Total general	65814	78.1	18504	22	84318	100

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

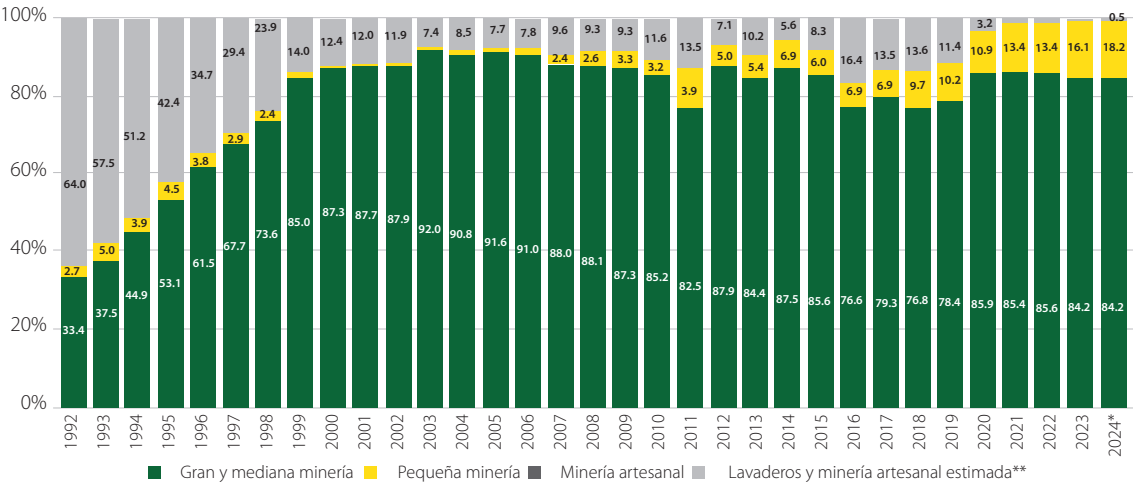
En el análisis de la producción de oro por estratos, es importante señalar que, en el periodo de estudio, se han presentado cambios en la clasificación dentro de las estadísticas oficiales. Hasta el año 2004, se presentaban los estratos de gran minería, mediana minería, pequeña minería y lavaderos. En 2002, se crea el estrato de la minería artesanal y se incorpora en las estadísticas dos años después, en 2004. Además, se agruparon los datos de la gran y mediana minería. En 2014, se cambió la denominación de “lavaderos” por “artesanales en formalización”; y, en 2017, se volvió a cambiar la denominación a “producción estimada de mineros artesanales”. Para la presentación, en la Figura 4 (según estrato), se ha considerado a este grupo como “lavaderos y minería artesanal estimada”.

Adicionalmente, también se han producido cambios en las regiones que se han considerado dentro de los cálculos de las estadísticas: hasta 2002, el estrato de “lavaderos” abarcaba a las regiones de Madre de Dios, La Libertad (Pataz), Puno, Ica y Arequipa. Entre 2003 y 2015, solo se consideraba a Madre de Dios; y, en el 2016, se adicionaron las regiones de Puno, Arequipa y Piura.

Tomando en consideración todos los cambios producidos en el manejo de las estadísticas oficiales, hemos elaborado la siguiente figura en la que se busca visualizar la evolución de la participación de cada uno de los estamentos en la producción de oro.

Como hemos mencionado, se puede observar que, entre los años 1992 y 1998, los “lavaderos” tuvieron una participación relevante; incluso, en el periodo 1992-1994, llegaron a superar la participación de la gran y mediana minería en la producción total. Luego, en el periodo 1999-2015, los “lavaderos”—denominados “artesanales en formalización”— tuvieron una participación de entre el 5 % y 15 % del total de producción de oro. En el año 2016, se alcanzó un nuevo valor máximo no observado en 17 años: 16,4 %. Sin embargo, en el año 2020, se retornó a valores mínimos por debajo del 5 %, lo cual se ha mantenido hasta el año 2023.

Figura 3. Producción de oro según estrato, 1992-2023 (% del total)



Nota: En 2014-2017, se dejó de subir los datos de Lavaderos y se publicaron los datos como artesanales en formalización; desde 2017, se publica como producción estimada de mineros artesanales.

*2023: Datos preliminares.

**En los anuarios del Minem, se ha ido cambiando la denominación de este estrato, 1920-2013: "Lavaderos". 2014-2016: "Artesanales en formalización". 2017-2023: "Producción estimada de mineros artesanales".

Además, se han ido modificando las regiones incluidas. 1992-2002: Incluía Madre de Dios, La Libertad (Pataz), Puno, Ica, Arequipa. 2003-2015: Incluía solo Madre de Dios. 2016-2023: Incluye Madre de Dios, Arequipa, Piura, Puno.

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

Por su parte, la pequeña minería ha venido representando valores por debajo de 10 % entre 1992 y 2018, inclusive, en algunos años, por debajo del 5 %. Sin embargo, desde 2019, se presentan cifras por encima del 10 % y se alcanzó un valor máximo en el año 2023 con 15,3 %. Cabe señalar que este mayor valor se relaciona con la disminución de la participación del rubro "lavaderos y minería artesanal estimada" sobre el total.

La gran y mediana minería presentó un crecimiento constante en su participación desde 1993 hasta el 2003, donde alcanzó un valor histórico: 92%. Posterior a ello, en el periodo 2003-2023, presentó cifras ligeramente fluctuantes con un promedio de participación de 85 %.

En cuanto al nivel de producción de los estratos, en la Figura 5, se puede observar que la tendencia de producción de la “gran y mediana minería” es similar a la del total de la producción de oro, lo cual se puede relacionar con su elevada participación general: en el periodo 1992-2005, se presentó una tendencia creciente, pasó de 8 mil kg de contenido fino en 1992 a un pico de 190,5 mil kg de contenido fino en 2005. A partir de 2006, se ha observado una tendencia decreciente y, en 2023, alcanzó una cifra de menos de la mitad de lo obtenido en 2005: 84 000 kg de contenido fino.

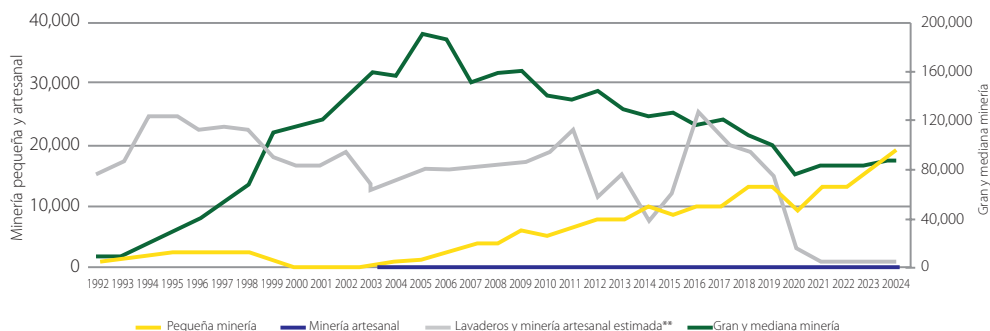
Por su parte, el comportamiento de los “lavaderos y minería artesanal estimada” ha sido fluctuante, con cierta tendencia decreciente en el periodo 1994-2014, durante el cual se presentó una variación de -68 %. Luego, se observa una recuperación que alcanzó un pico en 2016, con 25 000 kg de contenido fino. Después de este año, se presentó una fuerte caída hasta el año 2023, cuando se registraron 508 kg de contenido fino.

Por otro lado, la “pequeña minería” ha incrementado su producción en el periodo 2000-2024. En este último año, la cifra de producción (15 000 kg de contenido fino) representó aproximadamente 51 veces la observada en el año 2000 (298 kg de contenido fino). Por último, en cuanto al estrato de “minería artesanal”, en el periodo 2003-2014, la producción fue, en promedio, 24 kg de contenido fino. En el periodo 2015-2017, se incrementó y fue en promedio de 216 kg de contenido fino. En 2017, alcanzó un máximo de 283 kg. Posterior a ello, en el periodo 2018-2023, disminuyó en gran medida y presentó una producción promedio de 3,6 kg de contenido fino.

En cuanto a los estimados de producción, Torres Cuzcano (2015) remarcó algunos aspectos claves vinculados al período del super ciclo de precios de los minerales (2003-2012) que pueden ayudar a entender la real dimensión de esta actividad. Por ejemplo, hasta el año 2002, el volumen de oro exportado guardaba estrecha correspondencia con el volumen producido; sin embargo, desde el año 2003, cuando precisamente se inicia el súper ciclo

de precios y la cotización del oro comenzó a aumentar de manera sostenida, las estadísticas oficiales muestran que el volumen de oro producido se fue distanciando del volumen exportado.

Figura 4. Producción de oro según estrato, 1992-2024 (kg de contenido fino)



Nota: En 2014-2017, se dejó de subir los datos de Lavaderos y se publicaron los datos como artesanales en formalización; desde 2017, se publica como producción estimada de mineros artesanales.

*2023: Datos preliminares.

**En los anuarios del Minem, se ha ido cambiando la denominación de este estrato, 1920-2013: "Lavaderos". 2014.2016: "Artesanales en formalización". 2017-2023: "Producción estimada de mineros artesanales".

Además, se han ido modificando las regiones incluidas. 1992-2002: Incluía Madre de Dios, La Libertad (Pataz), Puno, Ica, Arequipa. 2003-2015: Incluía solo Madre de Dios. 2016-2023: Incluye Madre de Dios, Arequipa, Piura, Puno.

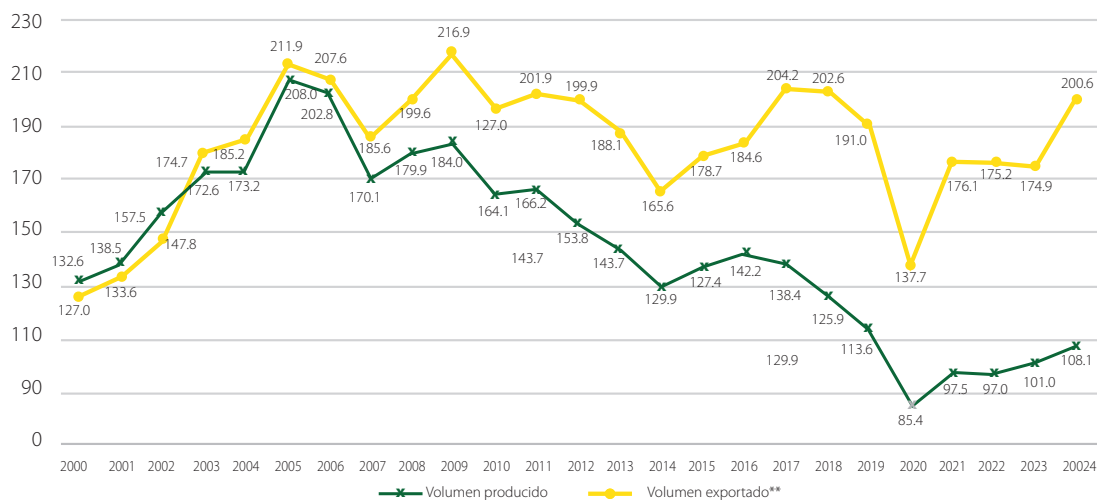
Todo indica que

(...) conforme la producción de oro se hizo más rentable, la producción ilegal e informal de este metal se volvió más intensiva. En este contexto, el exceso de volumen exportado con respecto al volumen oficial de producción registrado, constituye una buena variable proxy para estimar la amplitud de la producción de la minería ilegal (Torres Cuzcano, 2015, pág. 36).

Esta situación se volvió a repetir a partir del año 2020, cuando la cotización del oro comenzó a aumentar en medio de la pandemia y la turbulencia que se generó en la economía mundial. La distancia entre el volumen producido en el Perú y el que se exporta, volvió a ser notoria; es decir, se ha incrementado la

diferencia entre lo que exportamos y lo que producimos: se ha pasado de una diferencia de 4,8 toneladas en 2006 a un máximo de 79,2 toneladas en 2022 (multiplicándose la cifra aproximadamente por 17). En 2023, se presentó un ligero retroceso en la diferencia entre ambos indicadores, alcanzando un valor de 73,9 toneladas, mientras que en el año 2024 esta brecha alcanzó 98,5 toneladas.

Figura 5. Oro: volumen producido versus volumen exportado, 2000-2024 (toneladas)



**Incluye estimación de exportaciones de oro no registrados por Aduanas.

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

Según los cálculos de Torres Cuzcano (2015), ya en el período 2003-2014, de cada 100 toneladas de oro que se produjo en el Perú, poco más de 19 toneladas provenían de la minería ilegal o informal:

(...) es más, durante 2010-2013, la producción ilegal o informal representó -en promedio- poco más de la cuarta parte de la producción total de oro de esos años [y que] el valor total de la producción ilegal o informal de oro en el Perú, registrada y no registrada, ascendió a US\$15,777 millones durante 2003-2014; monto que en promedio representó US\$ 1,315 millones al año (Torres Cuzcano, 2015, pág. 39).

Estas cifras alcanzadas por la actividad minera ilegal e informal coinciden con las proyecciones hechas por algunos estudios que señalan, por ejemplo, que

entre los años 2010 y 2011 las exportaciones ilegales de oro superaron a las del narcotráfico³.

De manera más reciente y según los Informes de Inteligencia Financiera (IIF)⁴ de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), en el periodo acumulado de enero de 2014 a mayo de 2024, el monto que se presume vinculado a las economías ilegales alcanzó los 13 341 millones de dólares (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024, mayo). En este reporte, la minería ilegal ocupa el primer lugar como posible delito vinculado con 7 810 millones de dólares. Respecto a los doce últimos meses contados hasta mayo de 2024, el monto involucrado en los IIF alcanzaría los 392 millones de dólares; y se mantiene la minería ilegal como líder en el ranking según posible delito vinculado con 143 millones de dólares⁵.

3 “El volumen de exportación de oro de procedencia ilegal llega por lo menos a 1,800 millones de dólares, más que el narcotráfico que alcanza los 1,208 millones de dólares: el oro ilegal le gana a la cocaína”. Elmer Cuba, director de Macroconsult (Redacción Gestión, 2012, 16 de mayo).

4 “Documento de inteligencia financiera, con carácter confidencial y reservado, que emite la UIF-Perú luego del análisis e investigación de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) recibidos de los sujetos obligados y/o de la información que obra en las bases de datos de la SBS, en el que concluye que el caso o casos materia de análisis e investigación se presume vinculado a actividades de lavado de activos, sus delitos precedentes o de financiamiento del terrorismo. No tiene valor probatorio y no puede ser utilizado como elemento indiciario o medio de prueba en ninguna investigación o proceso judicial, administrativo y/o disciplinario, a excepción de los anexos que lo sustentan, siempre y cuando se cuente con autorización expresa de la UIF -Perú para su empleo total o parcial” (UIF-SBS, 2024).

5 Cabe señalar que la UIF-SBS también publica las estadísticas de las Comunicaciones de Inteligencia Financiera (CIC), la cual incluye a los IIF y otros documentos de carácter nacional o internacional. En el periodo junio 2023 a mayo 2024, se presentaron 1,688 CIC por un monto involucrado de 33,217 millones de dólares. Cerca de una tercera parte de este monto se le atribuye a la minería ilegal como posible delito vinculado: 10,246 millones de dólares (UIF-SBS, 2024).

Tabla 4. Monto involucrado en los informes de inteligencia financiera por delito precedente

Posible delito vinculado	Acumulado: ene 2014 - may 2024		12 últimos meses: jun 2023 - may 2024	
	Nº de IIF	Total Millones US\$	Nº IIF	Total Millones US\$
Minería ilegal	66	7810	4	143
Delitos tributarios	45	1502	0	-
Delitos contra la administración pública	206	1483	15	23
Tráfico ilícito de drogas	68	657	6	29
Delitos contra el orden financiero y monetario	20	473	0	-
Delitos aduaneros	59	449	13	102
Delitos contra el patrimonio	80	174	9	25
Tala ilegal	2	162	0	-
Delitos informáticos	5	10	1	0,03
Otros delitos ambientales	3	3	1	0,5
Otros	92	617	4	70
Total	646	13340	53	392

Fuente: UIF-SBS.

3.1. Los delitos y el crimen organizado que se entrelazan

Son varios delitos los que se entrelazan con actividades como la minería. Las cifras de la UIF-SBS, que se manejan para el caso peruano, confirman una tendencia que se viene dando en varios países de la región, sobre todo en territorios de la Amazonía, donde el avance de las economías criminales plantea hoy en día una disputa clara y abierta por el control de diversas actividades ilícitas, que han ido cambiando de peso a lo largo de los últimos años.

Informes elaborados por las instituciones Amazon Watch y Amazon Under World (2023 y 2025), sobre economías criminales en la Amazonía, dan cuenta de un entramado complejo de organizaciones que se encuentran en plena expansión, aunque con el denominador común de que cada vez ejercen un mayor dominio en varios territorios de los diferentes países de la cuenca amazónica.

Intervienen actores vinculados históricamente al narcotráfico, pasando por grupos armados, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), además de los grupos paramilitares, a los que, en los últimos años, se han sumado organizaciones criminales poderosas de Brasil, como el Comando Vermello, La Familia Do Norte o el Primeiro Comando da Capital. También comienzan a tener visibilidad bandas ecuatorianas como Los Lobos y los Choneros.

Por ejemplo, a mediados de mayo de 2025, en la Amazonía ecuatoriana —en Alto Punino, cerca del Parque Nacional Sumaco Galeras— once militares ecuatorianos fueron abatidos en un enfrentamiento con el denominado Comando de la Frontera, una organización disidente de las FARC que controla esta zona y que tiene una fuerte presencia en la minería ilegal y otras actividades delictivas. Además, esta organización estaría vinculada a la mencionada banda de crimen organizado del Ecuador conocida como Los Lobos, especializada en el tráfico de drogas y el sicariato.

Otra información que confirma esta presencia es la captura, en la provincia del Carchi, en Ecuador, frontera con Colombia, de Ángel Polibio Q., considerado como uno de los cabecillas de la organización disidente de las FARC y que, según versiones del propio ejército ecuatoriano, estaría a cargo de la minería ilegal en la zona.

Por otro lado, en la zona de El Tambo, en el distrito de El Cenepa, en el departamento de Amazonas, la banda ecuatoriana Los Choneros también viene ampliando su presencia, controlando la minería que se expande en la zona.

Según fuentes periodísticas de Ecuador, Los Choneros comenzaron a incursionar en la minería ilegal desde el año 2022 en la Amazonía ecuatoriana, para luego pasar a intervenir en las zonas fronterizas con el Perú.

Todas estas organizaciones vienen librando “una batalla sin cuartel” por el control de la Amazonía, incluido el territorio peruano, los diversos corredores que existen por donde transitan, diversifican y amplían actividades criminales, desplazando la atención hacia la minería ilegal de oro. Aunque de manera cada vez más notoria, todas las economías ilegales (tala, narcotráfico y minería) estarían reforzando sus conexiones. Por ejemplo, la frontera entre Perú y Ecuador (en el norte de Cajamarca y en la provincia de Condorcanqui, en Amazonas); la zona de la triple frontera entre Ecuador, Perú y Colombia; o la otra triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil, en el denominado Trapecio Amazónico —las localidades de San Rosa (Perú), Tabatinga (Brasil) y la de Leticia (Colombia) forman el Trapecio Amazónico que delimita a los tres países—; así como la de Ucayali con Brasil; Madre de Dios y Puno con Bolivia, son claros ejemplos de territorios en los que estas organizaciones ya están presentes, aunque con diferentes grados de intensidad. Según la Fiscalía Especializada en Delitos de Medio Ambiente, la intensa actividad de minería ilegal en la cuenca del río Nanay, principal fuente de abastecimiento de agua dulce de la ciudad de Iquitos (Loreto), está controlada por el procesado colombiano Luis López García, conocido como “Pastuzo”.

Cuando hablamos de las fronteras amazónicas, nos referimos a una zona históricamente codiciada por varias economías ilícitas. Como lo subraya el mencionado informe de Amazon Watch y Amazon Underworld (2025), la zona del Putumayo es uno de los principales centros mundiales de cultivo de coca, con más de 50 000 hectáreas en el lado colombiano y con corredores que van hacia otras partes de Colombia, y hacia Ecuador y Perú. Además, su red fluvial permite conexiones directas con Brasil —uno de los principales países consumidores— y prolonga sus rutas hacia mercados internacionales en Europa y África Occidental. En el caso del Putumayo, tomando en cuenta los lados colombiano y peruano, la superficie cultivada de coca supera las 60 000

hectáreas. Esta zona también es un corredor de salida para la marihuana que se produce en el Cauca.

En el caso de la minería de oro, todo indica que el alza de las cotizaciones la ha consolidado en los últimos años como la principal actividad ilícita en varios países amazónicos. En la actualidad, no debe haber una actividad más rentable que la extracción, procesamiento y comercialización del oro. Un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito da cuenta de que los grupos vinculados al crimen organizado se han involucrado en toda la cadena de producción del oro.

Además, la minería ilegal se conecta con otras actividades criminales, como el lavado de activos, el tráfico de insumos, la trata de personas, entre otras economías ilícitas. Un alto funcionario peruano reconoció que los grupos dedicados al tráfico de drogas probablemente se han diversificado hacia la minería ilegal de oro. En relación a la diversificación de los cárteles, Dammert Guardia (2025), habla del tránsito “del polvo blanco al metal dorado”:

La producción y tráfico de oro tiene bajas consecuencias legales para las estructuras criminales. Altas ganancias y poco castigo es la combinación perfecta para su fortalecimiento (Dammert Guardia, 2025, pág. 131).

Según el informe de *Amazon Watch* y *Amazon Underworld* (2025), las operaciones vinculadas al narcotráfico han girado hacia esta actividad debido a sus condiciones favorables: las penas son bajas, las posibilidades de captura mínimas, las investigaciones no suelen abordarse con herramientas propias del crimen organizado y las ganancias resultan extremadamente altas (Amazon Watch & Amazon World, 2025).

En suma, en la actualidad, se ha consolidado un escenario en el que varias actividades ilícitas convergen, se interrelacionan y se potencian.

La minería ilegal de oro es también una actividad codiciada para blanquear los beneficios del narcotráfico, y genera los ingresos necesarios para financiar la violencia utilizada por los grupos criminales para controlar territorios y comunidades.

(...)

Desde una perspectiva criminal, el oro ofrece una serie de ventajas que lo hacen atractivo: es fácil de transportar y más resistente a los daños que sustancias como la cocaína; es una inversión estable, ya que incluso pequeñas cantidades tienen un valor significativo que tiende a subir en épocas de incertidumbre económica; y se puede sacar fácilmente de un país (...). Además, las consecuencias legales del tráfico de oro suelen ser menos graves que las del tráfico de drogas ilícitas. (Amazon Underworld, 2023).

No obstante, como se ha mencionado, este tipo de minería también está presente en zonas andinas e incluso en la costa del Perú. En varios de estos territorios, sobre todo en las zonas con mayor presencia de explotación aurífera en provincias andinas, también hay presencia de bandas criminales que se disputan la producción minera, buscando controlar las operaciones de los miles de pequeños mineros. Incluso, desde hace unos años, incursionan en las concesiones y labores de grandes empresas mineras formales.

El caso más notorio es el de la provincia de Pataz, en la sierra de La Libertad, donde hay diversas bandas identificadas que se disputan el control de la producción de oro. Todas las versiones y testimonios recogidos coinciden en señalar que, en un primer momento, estos grupos llegaron a la zona contratados por los propios mineros para protegerse como respuesta al incremento de invasiones y robos de los minerales extraídos, así como también para resolver disputas entre ellos.

Sin embargo, rápidamente estas bandas advirtieron la oportunidad de controlar el negocio —en primer lugar, el de la pequeña minería y la minería informal—, para luego pasar a disputarle las concesiones y zonas de producción a la minería formal en el propio subsuelo. Un momento clave de expansión para estas bandas fue el período de la pandemia.

Entre las bandas identificadas más importantes que operan en La Libertad, se encuentran la denominada Gran Alianza —algunos informes señalan que controla el 50 % de la extracción de oro en Pataz—, así como Los Pulpos y los Parqueros de Pataz —algunas son divisiones o ramas que se especializan en determinadas actividades delictivas—. Todas han tenido presencia previa en localidades como Trujillo, el valle de Virú y otras zonas de La Libertad, además de una amplia acción delictiva en temas de narcotráfico, extorsión y sicariato. También existen otras bandas, como La Jauría, Los Ochenta, Los Malditos de Río Seco y, según algunas versiones, el Tren de Aragua, de Venezuela, que desarrolla actividades de extorsión. Entre estas organizaciones, también se establecen alianzas orientadas a mantener cuotas de poder en una compleja red territorial, caracterizada por diferentes especialidades delictivas y ámbitos de influencia.

Si bien en el caso de Pataz predominan, por el momento, bandas nacionales, existen algunas evidencias de lazos con el crimen organizado en otros países de la región. Además de la presunta presencia del Tren de Aragua, se puede señalar que uno de los líderes de la Gran Alianza, el peruano Josué Oliver Blas Lezama, fue asesinado en Colombia, país al que había llegado escapando de una orden de captura en el Perú. Algo similar ocurrió con Miguel Antonio Rodríguez Díaz, alias “Cuchillo”, sindicado como el principal responsable del asesinato de trece personas en una galería minera en Pataz, en mayo de 2025, quien también huyó a Colombia, donde —todo indica— contaba con redes de apoyo.

¿Existe en el Perú una política clara y decidida de lucha contra esta actividad ilícita? Lo que se observa es que el Estado aborda esta problemática desde dos líneas de acción: por un lado, intentos desarticulados para reducir la actividad y, por otro, esfuerzos erráticos por formalizar la pequeña minería y la minería artesanal.

Un indicador clave para evaluar las líneas de acción implementadas es el presupuesto asignado, y su comparación con otras intervenciones, lo que permite dimensionar el grado de prioridad que el Estado otorga a este problema.

Tabla 5. Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2019-2024 y Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2025

Programa presupuestal	PIM						PIA
	2019 S/	2020 S/	2021 S/	2022 S/	2023 S/	2024 S/	2025 S/
0128: Reducción de la minería ilegal	97816 076	67973 019	69666 233	67926 080	83750 716	90872 249	70610 196
0126: Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal	27291 372	26819 474	23865 858	21997 035	24102 067	25866 409	15492 508
0031: Reducción del tráfico ilícito de drogas	296869 036	270735 126	275588 705	273692 558	316582 534	277269 280	265119 635
0139: Disminución de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público	306147 911	454083 572	578941 241	522114 596	687404 130	716004 525	1125084 624

Fuente: MEF. Elaboración: CooperAcción.

Como se puede apreciar, el presupuesto del programa para reducir la minería ilegal —partida presupuestal (PP) 128—, cayó en el año 2020. Si bien en los años siguientes hubo incrementos, con excepción del año 2022, las cifras muestran que no se ha vuelto a alcanzar el monto de 2019 (prepandemia). En 2024, el Programa Presupuestal 128 representó apenas el 0.03 % del presupuesto nacional. En 2025, volvió a sufrir una reducción de algo más de 20 millones de soles, mientras que la partida del presupuesto destinada a enfrentar los conflictos sociales —partida presupuestal 139— es 16 veces mayor. Además, los fondos del PP128 están orientados principalmente a algunas acciones de control e interdicción. Son pocas las operaciones destinadas a recuperar el control real del territorio mediante intervenciones sostenidas en el tiempo.

La partida 126, destinada a la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, también ha sufrido una drástica reducción: pasó de S/ 25 866 409 el 2024 a S/ 15 492 508, una disminución de más de 10 millones de soles. Estas cifras son una muestra de la prioridad que se asigna a la lucha contra la minería ilegal dentro de las políticas públicas.

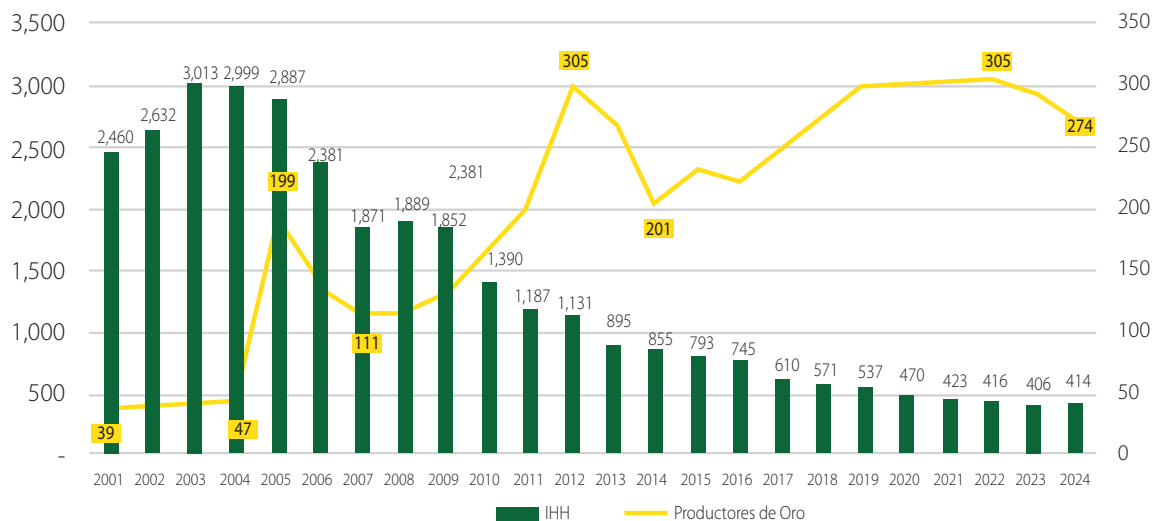
4. EL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN DEL MERCADO DEL ORO EN EL PERÚ

El Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) se utiliza para medir los niveles de concentración de un mercado o la ausencia de competencia. Cuanto más alto es el índice, más concentrado o menos competitivo se considera el mercado. Las agencias que monitorean este indicador consideran que los mercados que presentan un IHH superior a 2 500 puntos son altamente concentrados; Un IHH entre 1 500 y 2 500 puntos representa un mercado moderadamente concentrado, mientras que un índice inferior a 1 500 puntos indica un mercado desconcentrado.

Torres Cuzcano (2015) utilizó este índice para analizar el grado de concentración del mercado de oro en el Perú durante el período 1990-2014 y obtuvo los siguientes resultados: en la mayoría de los años de la década de 1990, la producción de oro registró altos niveles de concentración, por encima de los 2 500 puntos. Este pico puede explicarse principalmente por la puesta en marcha de grandes minas, como Yanacocha y Pierina, entre otras. Su presencia en el mercado desde mediados de esa década permitió que la producción nacional de oro alcanzara elevados niveles de concentración.

En los primeros años del siglo XXI, la concentración se mantuvo alta (ver Figura 6) hasta 2005, año en que comenzó a descender a niveles moderados (menos de 1 800 puntos). El período 2005-2009 representó una etapa de varios cambios; por un lado, el inicio del súper ciclo de precios altos del oro hizo más atractiva la producción del metal a nivel nacional y generó un pico en el número de productores. Los productores registrados pasaron de 47 en 2004 a 199 en 2005, manteniéndose todavía niveles altos de concentración (por encima de 2 500 puntos). Por otro lado, en los años siguientes y hasta 2009, se observa una caída en el nivel de concentración del mercado, que llegó a situarse entre 1 700 y 1 800 puntos en el IHH.

Figura 6. Concentración de la producción de oro versus número de productores en el Perú, 2001–2024



Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

La actualización del índice muestra que, desde 2013 en adelante, el IHH se mantiene por debajo de los 1 000 puntos e, incluso, en los últimos años, por debajo de los 500 puntos. Por lo tanto, en la actualidad, puede afirmarse que la producción de oro en el Perú, a diferencia de lo que ocurrió desde mediados de la década de 1990 y de lo que ha pasado con otros minerales —como el cobre y el zinc—, registra un bajo nivel de concentración.

¿Cómo se explica el particular proceso de la desconcentración de la producción de oro? Un primer elemento a considerar es la atomización de los productores de oro en buena parte del territorio nacional: el número de productores de oro pasó de 39 en 2001 a un primer pico en 2012, con 305 productores —lo que coincide con el superciclo de precios de la onza troy de oro, iniciado en 2003—.

Posteriormente, se produjo un retroceso en el número de productores, que llegó a 201 en 2014, en un contexto caracterizado por la caída de las cotizaciones internacionales del oro (fin del superciclo de precios de las materias primas). En los años siguientes, se observa una tendencia al aumento, con

un nuevo pico en 2022, nuevamente con 305 productores, lo que coincide con un nuevo período de incremento de las cotizaciones del oro a nivel internacional. En los dos últimos años, se ha registrado una ligera disminución, llegando a 272 productores en 2024.

Torres Cuzcano (2015) argumenta que la disminución de los niveles de concentración del mercado nacional de oro entre 1990 y 2014 se debió, en principio, al aumento del número de productores, un factor que también se relaciona con la reducción en la participación relativa de la gran minería debido al cierre de operaciones importantes, como la mina Pierina, y al descenso de la producción en Yanacocha. Este proceso de desconcentración puede analizarse de la siguiente manera: al crecer el universo de productores, parte de ellos son actores esporádicos o “golondrinos”⁶, por lo cual el Índice de Herfindahl–Hirschman disminuyó. Sin embargo, esto no implica necesariamente una mayor competencia en el sector, sino más bien una segmentación favorecida por el elevado precio del oro y las bajas barreras de entrada para las operaciones de pequeña escala.

Otra forma de ver el escenario de la producción de oro en el Perú se presenta en la Tabla 6: durante el período 2005-2024, los cuatro principales productores de oro pasaron de tener una participación del 78,4% al 31,1%, respectivamente. Además, la composición del grupo también cambió: aunque Minera Yanacocha se mantiene como el principal productor, Minera Poderosa comenzó a aparecer como el segundo productor en los últimos años. Por su parte, la categoría Aluviales y Lavaderos se mantuvo entre los cuatro principales productores de oro hasta mediados de la década pasada.

6 Torres Cuzcano (2014) utiliza el término golondrino para referirse a productores de oro que realizan la actividad de manera esporádica y a demanda. Estos productores suelen tener operaciones pequeñas que bordean lo informal e ilegal. Su producción responde al precio del metal y a condiciones favorables en el mercado.

Tabla 6. Producción de Oro – Concentración de los cuatro primeros productores, 2005 – 2024

2005		2010		2014		2020		2024	
Productor	Part. %	Productor	Part. %	Productor	Part. %	Productor	Part. %	Productor	Part. %
Minera Yanacocha	49.6	Minera Yanacocha	27.7	Minera Yanacocha	21.5	Minera Yanacocha	12.01	Minera Yanacocha	10.2
Min. Barrick Misquichilca	17.6	Min. Barrick Misquichilca	18.9	Min. Barrick Misquichilca	13.3	Cía. Minera Poderosa	9.35	Cía. Minera Poderosa	8.41
Aluvial y lavaderos	7.74	Aluvial y lavaderos	11.6	Aluvial y lavaderos	5.62	Min. Aurífera Retamas	5.535	Min. Boro Misquichilca S.A.	6.73
Cía. Minera Ares	3.49	Cía. Minas Buenaventura	7.29	Cons. Minero Horizonte	5.48	Shauindo S.A.C.	5.09	Cons. Minero Horizonte	5.77
TOTAL	78.4		65.5		45.9		31.99		31.1

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

Asimismo, de los productores de oro registrados en los últimos diez años, el 34,4 % ha producido entre uno y dos años. Este tipo de productores podría calificarse como “golondrinos”, según la valoración de Torres Cuzcano (2015). Esta tendencia de productores esporádicos coincide con la observada entre 2005 y 2013, período en el cual, del total de 496 titulares, 54 % registró producción solo durante uno o dos años (Torres Cuzcano, 2015).

A pesar de lo expuesto, en los últimos diez años, la frecuencia de productores se distribuye casi equitativamente entre productores ocasionales o golondrinos, regulares (con frecuencias de producción entre 3 a 6 años) y quienes produjeron casi todo el periodo 2014–2024 (entre 7 a 11 años).

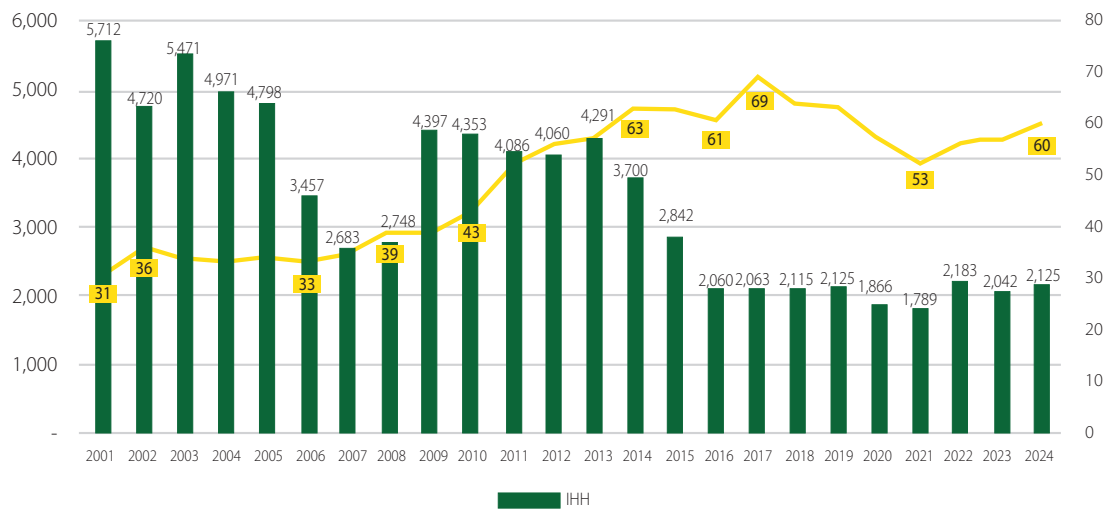
Tabla 7. Productores de Oro – Frecuencia de Producción, 2014 – 2024

Frecuencia	Nº Productores	Part. %
7 a 11	194	32,6
3 a 6	197	33,1
1 a 2	205	34,4
	596	100,0

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

Es interesante comparar lo que pasa en el caso del oro con el comportamiento de otros minerales, como el cobre. En este último, la concentración de mercado no baja de los 1 789 puntos en el IHH (ver Figura 7). Este valor, aunque debajo del umbral de 2 500 puntos, que indica alta concentración, se mantiene dentro del rango de un mercado moderadamente concentrado (entre 1 500 y 2 500 puntos), lo que sugiere que, si bien existe participación de varios actores, unas cuantas empresas aún tienen una presencia significativa en la producción total.

Figura 7. Concentración de la producción de cobre versus número de productores en Perú, 2001–2024



Fuente: Minem. **Elaboración:** CooperAcción.

Este nivel de concentración del cobre puede explicarse, en parte, por la expansión de la actividad minera durante el súper ciclo de precios (2003–2015), período en el cual el precio internacional de este metal alcanzó niveles históricamente altos. En ese contexto, el número de productores de cobre en el país se incrementó de 34 a 63, lo que reflejó una mayor diversificación empresarial y mayor dinamismo en el sector. Asimismo, este incremento también tuvo como protagonistas a empresas de talla mundial que, durante ese período, iniciaron la fase operativa de sus proyectos de inversión o realizaron importantes ampliaciones de operaciones ya existentes.

Tras la etapa de bonanza, entre 2015–2016, la caída de precios⁷ provocó que se reajuste el número de productores en concordancia con los precios del metal. Incluso, bajo esas condiciones, el periodo 2015–2016 se caracterizó por una elevada producción cuprífera: la producción nacional de cobre creció 23,46 % en 2015 —variación porcentual acumulada para el periodo enero-diciembre (Ministerio de Energía y Minas, 2015)— y 38,40 % en 2016 —variación porcentual acumulada para el periodo enero-diciembre (Ministerio de Energía y Minas, 2016). Estos resultados se deben principalmente a operaciones de la gran minería como Cerro Verde —cuya ampliación del yacimiento original permitió que la producción anual de la mina pasara de 300 000 t a 500 000 t— (Gestión, 2014, 13 de febrero) y Las Bambas, que inicio su producción comercial en 2016 (Las Bambas, s.f.).

En 2017, el repunte de productores de cobre fue decisivo: los registrados llegaron a 69, alcanzando el pico más alto del período 2001-2024 (ver Tabla 8). No obstante, el nivel de concentración se mantuvo moderado, con un IHH de 2 063. En 2024, la cotización del cobre aumentó 30 % (Barría, 2018, 2 de enero), lo que refleja que el sector minero presenta cierta elasticidad en la oferta ante variaciones de precios de los metales, especialmente cuando se cuenta con amplias reservas de cobre.

Cabe precisar que, desde 2020, el precio del cobre ha seguido una trayectoria ascendente, impulsada principalmente por nuevos modelos de crecimiento asociados a la transición energética global y el cambio hacia tecnologías verdes. En este contexto, el mercado cuprífero nacional ha ganado protagonismo con el inicio de operaciones de proyectos como Quellaveco (Cruz, 2024, 24 de octubre) así como la participación significativa de productores líderes del sector, entre ellos Las Bambas, Southern, Cerro Verde y Antamina. Estas empresas lideran la producción de cobre en 2025, con participaciones del 15,9 %, 15,6 %, 14,9 % y 12,3 %, respectivamente (Energiminas, 2025, 14 de febrero).

⁷ Según la memoria anual de Codelco (2016), el precio promedio de 2015 fue de 249,2 cUS\$/lb, mientras que el promedio de los primeros dos meses de 2016 no superó los 210 cUS\$/lb.

Aun así, en el caso del cobre, no se observa un IHH que refleje una desconcentración total comparable con la del oro.

Sin embargo, en el caso del cobre también muestra una disminución en la participación de los cuatro primeros productores entre 2010 y 2024. En un periodo de quince años, pasaron de concentrar el 91,4 % de la producción nacional a solo el 70,5 % (ver Tabla 8).

Tabla 8. Producción de Cobre – Concentración de los cuatro primeros productores, 2010 – 2024

Productor	Part. %	Productor	Part. %	Productor	Part. %	Productor	Part. %
Southern Perú Copper Corp.	63,5	Southern Perú Copper Corp.	58,2	Southern Perú Copper Corp.	48,28	Southern Perú Copper Corp.	41,3
Cía. Minera Antamina	12,4	Cía. Minera Antamina	13,3	Cía. Minera Antamina	11,8	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	10,9
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	11,9	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	8,65	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	11,55	Cía. Minera Antamina	10,5
Xstrata Tintaya S.A.	3,55	Compañía Minera Antapaccay S.A.	6,15	Minera Las Bambas S.A.	9,311	Minera Las Bambas S.A.	7,77
TOTAL	91,4	TOTAL	86,3	TOTAL	80,93	TOTAL	70,5

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

En el caso de la frecuencia de los productores de cobre registrados entre 2003 y 2012, correspondiente al superciclo de precios, el 52,1 % de los productores operó de manera “golondrina”: 63 titulares produjeron entre uno y dos años (ver Tabla 9). Esto ocurrió en un periodo en el cual el mercado cuprífero se encontraba altamente concentrado: en 2010, el 91,4 % de la producción estaba en manos de los cuatro principales productores, todos pertenecientes al estrato de la gran minería. Pese a esto, las condiciones favorables del mercado facilitaron la activación de un régimen de minería de menor escala —tanto formal como informal— bajo condiciones de producción golondrina.

Tabla 9. Productores de Cobre – Frecuencia de Producción, 2003 – 2012

Frecuencia	Nº Productores	Part. %
7 a 11 años	27	22,3
3 a 6 años	31	25,6
1 a 2 años	63	52,1
	121	100,0

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

Para el periodo 2014-2024 (Tabla 10), también se evidencia una alta presencia de productores “golondrinos”: de los 157 productores inscritos en ese periodo, 49,7 % ha producido entre uno y dos años. Le siguen los productores constantes (entre siete y once años de producción), quienes probablemente corresponden a empresas de la gran minería que operan dentro del régimen formal. Finalmente, se encuentran los productores regulares, que presentan una actividad sostenida entre tres y seis años en la producción de cobre.

Tabla 10. Productores de Cobre – Frecuencia de Producción, 2014 – 2024

Frecuencia	Nº Productores	Part. %
7 a 11 años	44	28,0
3 a 6 años	35	22,3
1 a 2 años	78	49,7
	157	100,0

Fuente: Minem. Elaboración: CooperAcción.

Las diferencias entre el mercado de oro y el de cobre son notorias: mientras que en la actualidad el oro es un mercado más desconcentrado, con una mayor presencia de productores pequeños y esporádicos, el mercado del cobre muestra mayor estabilidad, manteniendo una concentración moderada, incluso durante los períodos de precios altos. Ambos minerales presentan características estructurales distintas: el oro requiere menores economías de escala, y su cotización internacional es más alta y rentable, lo que lo vuelve especialmente atractivo para los pequeños productores,

favoreciendo así el crecimiento del mercado informal o semiformal. En la actualidad, con los elevados precios internacionales, la extracción y comercialización del oro constituye una de las actividades más rentables del mundo.

Por otro lado, el cobre presenta un proceso productivo más complejo, con requerimientos técnicos, logísticos y de inversión que —salvo períodos excepcionales— limitan la entrada de operadores de muy pequeña escala y permiten que la gran minería concentre la mayor parte de la producción.

Aunque el mercado aurífero esté más desconcentrado, el cuprífero también ha registrado una presencia importante de productores golondrinos, lo que revela dinámicas de entrada y salida de operadores vinculadas a la evolución de los precios internacionales. No obstante, las características del mercado del oro lo hacen más atractivo en un contexto como el peruano.

Proyectando escenarios futuros para ambos minerales, todo indica que, en el mediano plazo, es poco probable que se retorne a niveles de alta concentración en la producción de oro, caracterizados por la predominancia de operaciones a gran escala, como ocurrió desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la primera década del siglo XXI. Por un lado, la tendencia al fortalecimiento de los medianos y pequeños productores parece consolidarse; por otro, en la cartera actual de proyectos mineros, no figura —por el momento— ningún proyecto aurífero de gran escala.

En cambio, en el caso del cobre, la minería a gran escala continuará predominando, aunque en los últimos años ha surgido, en varias zonas del país, un tipo de explotación informal impulsado por los altos precios internacionales de este mineral.



Estudio comparado de la minería informal/ilegal en zonas alto andinas y amazónicas en el Perú⁸

Daniel Hernando

1. INTRODUCCIÓN

En el discurso político y económico, la minería es un sector considerado clave para la economía peruana, por lo que ha sido promovida a gran escala por diversos sectores del gobierno nacional. Esta actividad económica aporta aproximadamente el 10% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional y representa cerca del 60% de las exportaciones totales del Perú; también, genera empleo directo para más de 200 000 personas y dinamiza indirectamente diversos sectores económicos como el transporte, la agricultura, la energía, los servicios y el comercio. Paralelo a este escenario, durante las últimas dos décadas, la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE, en adelante) ha experimentado una expansión considerable, consolidándose como una fuente importante de trabajo, especialmente en zonas rurales y marginadas. Se estima que al menos 300 000 personas participan de manera directa en estas actividades, cifra que podría ser significativamente mayor si se consideran los incrementos recientes en la informalidad.

En este contexto, la minería informal –realizada en zonas permitidas, pero sin cumplir con los requisitos administrativos y técnicos establecidos, cuyos ope-

8 Una primera versión de este texto fue publicada por la Universidad del Pacífico y CooperAcción (2025).

radores pueden acogerse a procesos de formalización– e ilegal –realizada en zonas prohibidas por ley o que emplea métodos expresamente vedados, lo que constituye un delito ambiental según la normativa peruana– se presenta como uno de los desafíos socioambientales más complejos y persistentes que enfrenta el Perú en la actualidad. Su expansión se evidencia particularmente en territorios altoandinos y amazónicos, presentando características comunes como la precariedad laboral, impactos ambientales significativos y una débil regulación estatal. No obstante, este fenómeno también muestra claras diferencias según el contexto geográfico y cultural donde se desarrolla. Por ello, surge la necesidad de realizar un estudio comparado tomando como referencia cinco zonas emblemáticas del país: Pataz, en el departamento La Libertad; Cenepa, en el departamento de Amazonas, Cotabambas, en el departamento Apurímac; Chumbivilcas en Cusco; y Puerto Inca, en el departamento Huánuco.

La relevancia de este estudio reside en la urgencia de comprender con mayor profundidad las similitudes y particularidades que caracterizan la minería informal e ilegal en contextos geográficos diferenciados, como los Andes y la Amazonía peruana. Esta comprensión es fundamental para diseñar e implementar intervenciones estatales efectivas, que respondan adecuadamente a las especificidades de cada región. Actualmente, existe una brecha significativa tanto en la literatura académica como en las políticas públicas respecto de información comparativa sobre estas dinámicas mineras, lo que dificulta la toma de decisiones informadas, y la creación de estrategias focalizadas y sostenibles. Asimismo, los impactos sociales y ambientales generados por estas actividades demandan atención urgente y respuestas integrales de los gobiernos nacionales y subnacionales.

El objetivo general del presente estudio es realizar un análisis comparativo de las dinámicas, impactos y desafíos asociados a la minería informal e ilegal en las cinco zonas mencionadas, con la finalidad de identificar patrones comunes y particularidades contextuales que permitan formular recomendaciones prácticas y efectivas para políticas públicas. Entre los objetivos específicos,

están la caracterización exhaustiva de la actividad minera en cada zona; el análisis profundo de los actores involucrados y sus perspectivas, incluyendo mineros informales e ilegales y comunidades locales; la evaluación comparativa de los impactos socioambientales; y, finalmente, la formulación de recomendaciones prácticas sustentadas en evidencia comparada que orienten futuras intervenciones del Estado.

2. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

2.1. Enfoque normativo-legal: formalidad, informalidad e ilegalidad en la minería peruana

El marco jurídico peruano distingue entre minería formal, informal e ilegal, aunque en la práctica estas categorías pueden superponerse. Históricamente, la legislación minera ha buscado incorporar a la pequeña minería y minería artesanal dentro de la legalidad. Ya en 1992 se emitió el Decreto Supremo N.º 018-92-EM, primer intento de regular la minería a pequeña escala en el Perú (Ministerio de Energía y Minas, 1992, 7 de septiembre). Años después, la Ley N.º 27651 de 2002 declaró de interés nacional la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, lo que creó un marco para que los mineros informales –quienes realizan actividad minera sin cumplir todos los requisitos legales– transiten a la formalidad (Congreso de la República, 2002, 12 de enero).

A fin de precisar los conceptos que guiarán este estudio, en la siguiente tabla, se muestran las definiciones operativas adoptadas para las principales categorías de la MAPE, así como sus fuentes normativas.

Tabla 1. Definiciones operativas para las principales categorías de la MAPE

Concepto	Definición empleada en el estudio	Fuente principal
Minería ilegal	Actividad minera ejercida (i) usando equipos/maquinaria que no corresponden a la categoría de la actividad (PPM o PMA), o (ii) sin cumplir exigencias administrativas, técnicas, sociales o ambientales, o (iii) en zonas prohibidas. En todo caso, si se realiza en zona prohibida, se considera ilegal.	D. Leg. 1105, art. 2(a). Ministerio del Ambiente
Minería informal	Actividad minera que (i) usa equipos/maquinaria que no corresponden a la categoría, o (ii) opera sin cumplir exigencias administrativas/técnicas/sociales/ambientales, en zonas no prohibidas, y realizada por personas que han iniciado un proceso de formalización conforme al propio D. Leg. 1105.	D. Leg. 1105, art. 2(b). Ministerio del Ambiente
Mineros en proceso de formalización	Sujetos que han iniciado la formalización. Bajo el D. Leg. 1105, el proceso se rige por los pasos del art. 4; la presentación de la Declaración de Compromisos inicia el proceso y coloca al solicitante "en proceso de formalización". En 2016 se creó el REINFO como registro integral del proceso.	D. Leg. 1105, arts. 3–5 (inicio con Declaración de Compromisos); D. Leg. 1293, art. 3.2.1 (crea el REINFO). Ministerio del Ambiente+1
Minería artesanal (PMA)	Menor escala, métodos manuales y/o equipos básicos; hasta 1 000 ha entre denuncios petitorios y concesiones y capacidad instalada $\leq 25 \text{ TM}^3/\text{día}$ (en metálicos). Para placeres/metales detríticos: $\leq 200 \text{ m}^3/\text{día}$.	Ley 27651, art. 10. Ministerio del Ambiente
Pequeña minería (PPM)	Escala mayor que la artesanal, con cierto grado de mecanización; hasta 2 000 ha entre denuncios petitorios y concesiones. Capacidad instalada $\leq 350 \text{ TM}^3/\text{día}$ (en metálicos). Para placeres/metales detríticos: $\leq 3 000 \text{ m}^3/\text{día}$.	Ley 27651, art. 10. Ministerio del Ambiente

Nota. Elaboración propia a partir de los DL del Ministerio del Ambiente.

Ante el auge de la minería aurífera informal, durante el *boom* de precios de la década de 2000, el Estado peruano endureció su posición normativa. En 2012, se promulgó el Decreto Legislativo N.º 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal a nivel nacional y establece medidas drásticas contra esta actividad (Actualidad Ambiental, 2016). El Decreto Legislativo N.º 1100, prohibió el uso de dragas y maquinaria pesada en la minería sin autorización, habilitando operativos de decomiso y destrucción de equipos ("interdicción") en defensa del ambiente y la legalidad (Ministerio del Ambiente, 2012a, 18 de abril). Complementariamente, el Decreto Legislativo N.º 1105 (Ministerio del Ambiente, 2012b, 18 de abril) definió un proceso de formalización para las actividades de pequeña minería y minería artesanal, diferenciando explícitamente entre minería ilegal e informal (Actualidad Ambiental, 2016). Este decreto estableció

que se consideraría *minería ilegal* a toda actividad en zonas prohibidas (por ejemplo, áreas naturales protegidas, cabeceras de cuenca) o realizada incumpliendo normas fundamentales, mientras que se denominó *minería informal* a la realizada al margen de requisitos administrativos/técnicos, pero en zonas permitidas y susceptible de formalizarse. Asimismo, el Decreto Legislativo N.º 1105 creó la “Ventanilla Única” para simplificar trámites y una Comisión Multisectorial permanente para supervisar la lucha contra la minería ilegal y la formalización.

Este marco normativo evidenció un giro: criminalizar la minería ilegal—incluso incorporando delitos ambientales por minería en el Código Penal en 2012—a la par que se ofrecía una vía de formalización a los mineros informales. La legislación declaró de interés público la erradicación de la minería ilegal y, a su vez, impulsó la inscripción de mineros en registros de formalización (como el REINFO) con plazos perentorios para cumplir requisitos. En esencia, desde 2012, la política estatal combina “mano dura” (interdicción, sanciones penales) con “mano tendida” (programas de formalización) hacia la pequeña minería.

Sin embargo, la implementación ha sido problemática. Los plazos de formalización fueron extendidos repetidamente (el Decreto Legislativo N.º 1293 de 2016 relanzó el proceso) debido a la baja tasa de mineros formalizados y a la conflictividad social generada (De Echave, 2016). Muchos pequeños productores que trabajaban en zonas donde la actividad estaba permitida no lograron reunir los títulos de concesión, estudios ambientales y otros requisitos exigidos dentro del tiempo establecido. Como consecuencia, pasaron de la condición de “informales”—con posibilidad de formalizarse— a ser clasificados normativamente como “ilegales”. Este resultado mostró las limitaciones del enfoque normativo: requisitos poco realistas para mineros de subsistencia, burocracia y recursos insuficientes para acompañar la formalización, así como corrupción y debilidad institucional que dificultan la fiscalización efectiva (Delgado et al., 2024). En la práctica, ello explica por qué, a pesar del robusto andamiaje legal, muchos sectores de la MAPE en el Perú continúan operando fuera de la formalidad jurídica.

2.2. Enfoque socio-territorial: extractivismo, territorio y actores locales

Desde las ciencias sociales, se plantea un análisis más complejo del fenómeno, atendiendo a las dinámicas territoriales y a la interacción de diversos actores. La expansión de la minería informal/ilegal en Perú se inserta en un contexto de extractivismo intensivo, en el cual se configuran nuevas territorialidades extractivas (Himley, 2019). Estas territorialidades implican formas de control del espacio orientadas a la extracción de recursos, muchas veces a costa del despojo o desplazamiento de las comunidades locales (Gudynas, 2013; Merino, 2021). Como señala Gudynas (2013), la lógica extractivista impone reconfiguraciones geográficas que favorecen la apropiación de bienes naturales por actores externos (empresas, redes ilegales), apoyadas por marcos jurídicos y arreglos políticos que priorizan la extracción sobre otros usos del territorio. En el Perú, esta dinámica se manifiesta tanto en concesiones mineras formales otorgadas de manera extensa sobre territorios comunales, como en la ocupación de áreas remotas por actividades mineras informales en búsqueda de explotaciones rentables.

Otro elemento crítico es la presencia (o ausencia) del Estado peruano en los territorios. Muchas zonas altoandinas y amazónicas del Perú históricamente han enfrentado una presencia estatal fragmentada o débil, que muchas veces se ha inclinado más a la represión que al soporte al desarrollo local (Damonte, 2016). La exclusión estatal –manifestada en servicios básicos insuficientes, falta de oportunidades económicas y escaso control institucional– sienta las condiciones para que la minería informal prospere como estrategia de subsistencia o de enriquecimiento rápido. Estudios recientes evidencian que, en contextos de ausencia estatal efectiva, las poblaciones locales tienden a mostrar mayor tolerancia o pragmatismo frente a economías ilegales como la minería, pues las perciben como una de las pocas fuentes de ingreso disponibles (Massé & Le Billon, 2018; Marston, 2022). Por ejemplo, en la Reserva Comunal El Sira (selva central), se ha observado que la falta de intervención del Estado facilita que redes delictivas se aprovechen de comunidades indígenas vulnerables para

introducir minería ilegal, con la aquiescencia de parte de los comuneros que buscan subsistir (Manrique & Hernando, 2025). Esto conecta con patrones de exclusión histórica: muchas de las poblaciones involucradas en minería informal (desde mineros andinos migrantes hasta comunidades nativas) han sido marginadas del desarrollo económico formal, arrastrando pobreza y abandono que las hacen proclives a incorporarse en actividades extractivas de alta rentabilidad aunque sean ilegales (Orozco, 2022).

En este panorama, los actores comunales y la gobernanza local desempeñan un rol clave. Lejos de ser meros espectadores, las comunidades pueden actuar como facilitadores, reguladores informales y también como opositores de la minería en sus tierras. En varias zonas altoandinas, la minería informal ha echado raíces en la estructura social comunal. Como se verá en el desarrollo de este documento, en provincias andinas como Cotabambas o Chumbivilcas, la actividad minera informal aurífera se articuló parcialmente a través de organizaciones comunales: se formaron cooperativas de hecho, se establecieron mecanismos de reparto de beneficios y se tomaron decisiones en asambleas comunales para permitir o restringir la extracción en ciertos parajes. Esta forma de gobernanza comunal contrasta con la visión legal de individualización de concesiones, lo que demuestra cómo las comunidades andinas adaptan la minería a sus estructuras de autoridad tradicionales (por ejemplo, los presidentes comunales o rondas campesinas son quienes regulan el acceso a zonas mineras).

En las zonas amazónicas, en cambio, comunidades nativas como los awajún y los wampís en el río Cenepa han visto irrumpir la minería aluvial ilegal principalmente por mineros foráneos “golondrinos” que emplean maquinaria pesada y buscan negociar apoyos con líderes locales o corromper a ciertos miembros de la comunidad (Valdivia, 2024, 27 de julio). La debilidad de las instituciones comunales frente a las redes externas y la introducción de tecnologías como retroexcavadoras y dragas ha generado fragmentación interna: se forman bandos a favor y en contra de la actividad. Esta situación ha derivado en divisiones profundas e incluso en episodios de violencia dentro de

pueblos indígenas anteriormente cohesionados (Delgado et al., 2024). Un caso emblemático es el del río Cenepa (Amazonas), donde, según reportes periodísticos, la minería ilegal de oro ha provocado enfrentamientos entre comunidades awajún, con facciones que apoyan a los mineros ilegales y otras que intentan expulsarlos, resultando en conflictos intracomunales y el debilitamiento de la autoridad tradicional (Heredia, 2022). No obstante, aun en estos contextos, emergen formas de resistencia y autogobierno comunal: las organizaciones indígenas (i.e. la ODECOFROC en el Cenepa) han suscrito actas internas prohibiendo la minería ilegal en sus territorios y han organizado guardias comunitarias, aunque su eficacia depende en gran medida del respaldo estatal (Valdivia, 2024, 27 de julio). Por tanto, el vacío o retirada del Estado obliga a las comunidades a asumir roles de gobernanza ambiental, con resultados dispares según su cohesión y los intereses en juego.

Finalmente, un factor socio-territorial crucial son las trayectorias históricas mineras de cada localidad. La minería informal no aparece en un vacío, sino que suele seguir el rastro de actividades mineras pasadas, formales o tradicionales (Valle Díaz et al., 2023). En antiguos distritos mineros de los Andes, como Pataz (La Libertad), la población posee conocimientos técnicos y cultura minera acumulada por generaciones –desde la época colonial y las compañías operantes en el siglo XX– que facilitan la continuidad de labores informales actualmente (De Echave, 2016). Dicha trayectoria dota de legitimidad social a la minería informal: es vista localmente como una actividad “de siempre”, parte de la identidad económica del territorio.

En contraste, en provincias andinas sin historial minero significativo hasta hace poco –por ejemplo, Cotabambas o Chumbivilcas, donde la fiebre del oro comenzó en la última década– la informalidad surge de forma más disruptiva, a menudo como efecto indirecto de grandes proyectos cercanos. Estudios han documentado cómo la entrada en producción de minas de gran escala puede estimular actividades informales en su entorno (Rodríguez-Novoa & Holley, 2023) atrayendo a comuneros y foráneos a explotar

yacimientos menores en los márgenes de las concesiones, al tomar como referencia el modelo de prosperidad minera. Aquí la minería informal aparece como imitación y protesta: imitación, porque las comunidades adoptan la actividad al ver sus beneficios; protesta, porque es una forma de reclamar participación en rentas que perciben les son negadas por la gran minería formal (Mendoza, 2021).

Por otro lado, en la Amazonía peruana, las zonas de extracción minera han ido expandiéndose no desde hace muchas décadas. Así, zonas remotas como el Cenepa o Puerto Inca pasaron de no tener tanta minería a ser invadidas por cientos de mineros ilegales en menos de una o dos décadas y ello ha generado cambios sociales abruptos. Estas diferencias de antigüedad y ritmo –minerías informales “maduras” y arraigadas versus minerías incipientes y explosivas– explican en parte la heterogeneidad de situaciones que cualquier marco conceptual debe considerar.

2.3. Tensiones y difuminación de categorías en la práctica

Aunque la ley separa conceptualmente la minería **formal, informal e ilegal**, en el terreno estas distinciones se vuelven borrosas y conflictivas (Manrique & Hernando, 2025; De Echave, 2016). En otras palabras, la realidad no se ajusta plenamente a las categorías jurídicas, lo que genera tensiones en múltiples niveles:

- ✓ **Legitimidad local vs. legalidad estatal:** Lo que el Estado califica como minería ilegal a menudo goza de legitimidad o aceptación social en las localidades mineras (Orozco & Arce, 2024). A su vez, autoridades comunales o incluso municipales en zonas de minería informal a veces respaldan tácitamente la actividad –por los ingresos que genera en la economía local– y reivindican la legitimidad de estas actividades al denominarla minería comunal (Kaufmann & Côte, 2021), lo que crea una brecha entre la legalidad escrita y la legalidad percibida.

- ✓ **Instrumentos de formalización empleados como escudo:** La línea divisoria entre “informal” (potencialmente formalizable) e “ilegal” (fuera de toda regla) tampoco es clara en la práctica, pues depende de trámites administrativos más que de diferencias sustanciales en la manera de operar. Muchos mineros inscritos en el REINFO (Registro de Formalización) continúan explotando sin estudios ambientales ni permisos completos, diferenciándose poco de un minero “ilegal” salvo por tener un expediente en trámite. De hecho, el REINFO se ha convertido en algunos casos en una “carta libre” para explotar y transportar oro sin ser intervenido, mediante el simple amparo de un papel en regla (Salazar, 2024, 9 de diciembre). Esto ha permitido que operadores de gran envergadura (incluso financistas con maquinaria pesada) se disfracen de mineros informales en proceso de formalización para evitar la interdicción, distorsionando el espíritu de la norma. En consecuencia, las categorías “minero informal” o “ilegal” abarcan, en la realidad, desde pequeños buscadores tradicionales hasta verdaderos empresarios ilegales con gran poder económico, lo que dificulta trazar políticas uniformes.
- ✓ **Convivencia y alianzas entre actores formales e informales:** Lejos de mantenerse separados, el sector formal y el informal/ilegal con frecuencia interactúan, lo que genera zonas grises (Cano & Kunz, 2022). Casos investigados en Pataz, esto es la sierra norte, revelan que mineros informales excavan túneles que interceptan vetas de concesiones formales, robando mineral de los yacimientos de empresas legales (Salazar, 2024). Asimismo, parte del oro extraído ilegalmente ingresa a los canales comerciales formales mediante compradores autorizados o empresas exportadoras que maquillan su origen (Brugger et al., 2024; Ubillús & Benites, 2023; Le Tourneau, 2021), difuminando la frontera entre oro “legal” e “ilegal”.
- ✓ **Respuesta estatal ambivalente:** Las autoridades enfrentan el dilema de aplicar la ley a cabalidad o adaptarse a la realidad local. En algunas zonas altoandinas, operativos contra la minería informal han generado protestas

multitudinarias de mineros y sus familias, forzando al gobierno a flexibilizar plazos de formalización y suspender interdicciones (Mc Cubbin, 2024, 27 de diciembre). Esta presión social ha llevado a excepciones y arreglos temporales, lo que ha diluido la frontera entre lo permitido y lo prohibido. Por otro lado, en la Amazonía, la dificultad logística y el riesgo de violencia han hecho que las fuerzas del orden intervengan solo esporádicamente en ciertos epicentros de minería ilegal, lo que envía la señal de una tolerancia de facto. Así, la formalidad aparece no como un Estado claramente delimitado, sino como un continuo en el que distintos actores se mueven estratégica y contextualmente.

En síntesis, las categorías normativas rígidas se diluyen en la práctica según el contexto territorial. Un mismo actor puede transitar entre la informalidad y la ilegalidad dependiendo del momento. De igual modo, un territorio puede contener enclaves formales junto a bolsones informales en coexistencia cotidiana. Esta ambigüedad genera tensiones entre mineros informales e instancias del Estado que los quieren erradicar, disputas entre comunidades que apoyan o se oponen a la actividad, y debates sobre justicia (¿es justo criminalizar a pobladores con alternativas económicas limitadas por buscar sustento, o tolerar actividades que contaminan ríos y bosques?).

La literatura reciente subraya que comprender estas tensiones requiere abandonar visiones binarias. En lugar de limitar el análisis a la dicotomía legal/ilegal, se propone una mirada más integradora de la informalidad, que considere tanto las barreras institucionales de acceso a la legalidad como las dinámicas estructurales de explotación laboral, diferenciación entre actores y arreglos sociales que permiten su persistencia (Verbrugge, 2015). Esta perspectiva permite entender la informalidad como parte de un régimen más amplio de acumulación, en el que convergen actores formales e informales, intereses económicos y tolerancia estatal.

3. METODOLOGÍA

3.1. Revisión documental

La revisión documental constituye el primer paso metodológico del presente estudio comparativo. Este proceso se realizó mediante una búsqueda exhaustiva y sistemática de fuentes secundarias relevantes, asegurando una cobertura integral de los antecedentes históricos, datos estadísticos, conflictos socioambientales documentados y esfuerzos previos de formalización minera en las cinco zonas seleccionadas para el estudio: Pataz (La Libertad), Cenepa (Amazonas), Cotabambas y Chumbivilcas (Apurímac y Cusco), y Puerto Inca (Huánuco).

Para ello, se utilizaron fuentes documentales diversas, como informes oficiales de instituciones gubernamentales clave (Ministerio de Energía; Minas, Ministerio del Ambiente; gobiernos regionales y locales correspondientes), documentos normativos (leyes, decretos legislativos, y resoluciones ministeriales), investigaciones académicas (tesis, artículos científicos y libros especializados) y reportes generados por organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a temas socioambientales y económicos relacionados con la minería informal e ilegal.

La estrategia para la recopilación y análisis documental implicó un procedimiento de selección basado en criterios explícitos que garantizaron la calidad y pertinencia de la información recopilada. Se dio prioridad a estudios recientes (publicados en los últimos cinco años) y documentos oficiales que contaran con datos validados o verificados por entidades reguladoras. Esta información fue complementada con publicaciones académicas de relevancia reconocida en el ámbito nacional e internacional, así como reportajes periodísticos locales que ofrecieron contextos específicos y detallados de las zonas analizadas.

Toda la documentación recolectada fue organizada mediante un sistema de fichas de resumen, agrupadas según los siguientes ejes temáticos para cada zona estudiada: historia y evolución de la actividad minera; características técnicas y modalidades de operación minera; actores involucrados; impactos

socioambientales documentados; y procesos o intentos previos de formalización. Estos resúmenes permitieron la creación de cuadros comparativos preliminares, lo que facilitó la posterior identificación de patrones comunes y diferencias contextuales esenciales para el análisis comparativo.

Así, la revisión documental realizada sentó las bases empíricas para la construcción de los instrumentos metodológicos posteriores, tales como las entrevistas semiestructuradas y la matriz comparativa. Asimismo, proporcionó un sólido marco de referencia histórico, normativo y socioeconómico para entender en profundidad las dinámicas y particularidades de la minería informal e ilegal en cada una de las zonas seleccionadas.

3.2. Enfoque cualitativo

El estudio incorporó un abordaje cualitativo a través de entrevistas semiestructuradas realizadas en las cinco zonas seleccionadas, con el propósito de capturar perspectivas diversas y profundas sobre las dinámicas locales de la minería informal e ilegal. Este enfoque permitió acceder a información directa sobre experiencias personales, percepciones, tensiones y expectativas de los actores involucrados en torno a la actividad minera.

Se definieron tres perfiles prioritarios de actores para la recolección de información: (1) mineros informales involucrados o interesados en procesos de formalización; (2) mineros que operan abiertamente al margen de cualquier regulación; y (3) actores comunales o locales, entre ellos líderes comunales, autoridades locales y residentes afectados de manera directa o indirecta por la actividad minera. En cada territorio, se buscaron contrastes internos por género, edad o rol comunitario, en la medida en que la accesibilidad y disposición de los actores lo permitió.

En total, se realizaron 70 entrevistas, priorizando la saturación temática y la diversidad de trayectorias. Las entrevistas fueron conducidas a partir de una guía semiestructurada elaborada para este estudio, que incluyó preguntas

abiertas sobre experiencias personales en la minería, impactos socioambientales percibidos, relaciones con actores estatales y no estatales, y propuestas para afrontar los desafíos asociados a la minería informal e ilegal.

Para asegurar la calidad, pertinencia y ética del proceso, se aplicaron protocolos de consentimiento informado en todos los casos, y se garantizó el anonimato total de los participantes mediante el uso de seudónimos en la transcripción y el análisis. Las entrevistas fueron registradas mediante grabación de audio (previa autorización) y notas de campo sistemáticas.

El análisis cualitativo se desarrolló mediante una codificación temática sistemática, a partir de un proceso iterativo de lectura, categorización e interpretación. Para ello, se emplearon herramientas de procesamiento textual en Python, lo que permitió estructurar una base organizada de citas codificadas por eje temático y por zona. Este tratamiento metodológico facilitó la identificación de patrones, divergencias y contradicciones en los discursos, y enriqueció de forma sustancial el análisis comparativo y la comprensión de las dinámicas territoriales desde una perspectiva situada.

3.3. Enfoque comparativo de análisis

El análisis del estudio se estructuró a partir de un enfoque comparativo de casos múltiples, orientado a identificar tanto los patrones estructurales comunes como las diferencias sustantivas en las dinámicas de la minería informal e ilegal en zonas altoandinas y amazónicas del Perú. Esta estrategia metodológica se fundamenta en el método de comparación cualitativa intensiva, que integra evidencia recogida mediante revisión documental y entrevistas semiestructuradas en cada una de las cuatro zonas de estudio.

Para organizar y sistematizar el análisis, se diseñó una matriz analítica central basada en los objetivos específicos del estudio, que permitió agrupar de manera coherente la información obtenida en categorías predefinidas: tipos y modalidades de minería, características operativas, actores involucrados, im-

pactos sociales, económicos y ambientales, dinámicas comerciales, relación con el Estado y perspectivas comunitarias sobre alternativas futuras. Esta matriz fue retroalimentada por los hallazgos emergentes del trabajo de campo, lo que permitió ajustar los criterios de comparación en función de la especificidad de cada territorio.

El análisis comparativo se desarrolló mediante un proceso iterativo de contraste de contenidos por eje temático y por zona. Para ello, se empleó una base de datos cualitativa construida a partir de las entrevistas codificadas, utilizando herramientas de procesamiento textual en Python. Este recurso permitió clasificar citas relevantes por categorías, subcategorías y zonas geográficas, facilitando la detección de convergencias discursivas, tensiones internas, contradicciones explícitas y singularidades locales. Este procedimiento técnico mejoró la trazabilidad del análisis, y aseguró transparencia metodológica y rigor interpretativo.

La comparación cruzada entre casos permitió identificar tendencias estructurales compartidas, como la debilidad institucional, la informalidad económica persistente o la participación temprana de jóvenes en actividades mineras. Al mismo tiempo, reveló elementos contextuales específicos, determinados por variables como la antigüedad de la actividad minera, la geografía, los arreglos comunales, la presencia o no de empresas formales, y los vínculos con redes delictivas. Esta aproximación permitió, además, trazar contrastes significativos entre las zonas altoandinas y amazónicas, con implicancias directas para el diseño de políticas diferenciadas.

Este enfoque permitió realizar inferencias sobre factores causales subyacentes a la informalidad e ilegalidad minera, así como evaluar la eficacia relativa de políticas de formalización y fiscalización implementadas previamente en cada zona. Este ejercicio fue clave para la construcción de hallazgos y para garantizar que las conclusiones del estudio respondan a la diversidad territorial del fenómeno, con base en evidencia cualitativa sólida, metodológicamente trazable y contextualizada.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ZONAS DE ESTUDIO

Las formas de extracción minera observadas en las zonas de estudio responden a combinaciones específicas de condiciones geológicas, acceso diferencial a tecnologías, marcos normativos similares y trayectorias históricas locales. Estas configuraciones no solo determinan el tipo de mineral explotado o la técnica empleada, sino que también estructuran formas particulares de organización del trabajo, jerarquías en esta actividad y disputas territoriales.

4.1. Características de la actividad minera

4.1.1. Tipo de minería predominante según zona geográfica

En las zonas amazónicas analizadas, la minería informal se caracteriza por una modalidad de extracción aurífera predominantemente aluvial, basada en el trabajo sobre los cauces de los ríos mediante maquinaria pesada y sistemas de dragado. Esta técnica implica la succión de sedimentos del lecho fluvial, su procesamiento inmediato a bordo de plataformas flotantes (dragas) y, en algunos casos, el uso complementario de retroexcavadoras en las orillas.

En la zona del río Cenepa, un comunero describe con claridad el proceso operativo: “Porque bucean y bucean ahí abajo, buscan la piedra. Lo hace chupar todo material. Ah, ya está dirigiendo la manguera para sacar. Claro. Y luego eso ya sube a la draga y ya lo procesa y todo” (comunero, entrevista 10_Cenepa). La cita evidencia no solo el uso de dragas, sino también la familiaridad con la lógica técnica de funcionamiento y el control manual del proceso. Se trata de una minería intensiva en maquinaria y con una lógica extractiva centrada en el aprovechamiento inmediato de oro fino disperso en los sedimentos fluviales.

En Puerto Inca, la modalidad es similar, pero con testimonios que destacan una mayor diversidad de maquinaria y una afectación directa sobre el entorno terrestre además del acuático. Según relata un comunero: “Con draga. Todo era con draga en esos tiempos. Lo que ha sido azotado así, con retroexcavador, así acá, en esta comunidad, sí ha sido destruido con retroexcavadoras”

(comunero, entrevista 69_Puerto Inca). Esta afirmación no solo confirma la continuidad de la minería aluvial con dragas, sino que introduce la presencia de retroexcavadoras como agentes de transformación territorial más agresiva, asociada a procesos de remoción masiva de suelos en áreas ribereñas.

En las zonas altoandinas, la minería informal e ilegal adopta modalidades técnicas distintas a las observadas en los territorios amazónicos, en parte debido a las condiciones geológicas y a la disponibilidad de recursos minerales. En Pataz, la minería aurífera se realiza principalmente mediante el sistema filoniano, es decir, la extracción de oro a partir de vetas subterráneas en roca. Esta actividad requiere un nivel técnico considerable y suele desarrollarse a través de socavones excavados directamente en la montaña. Así lo describe una autoridad local: “Tú cuando haces un cateo en la mina para llegar a una veta, para llegar al mineral en sí, haces una cierta inversión, pues te vas a ir en roca bruta, llegas ahí y vas a encontrar en la mina (...) una concentración de mineral” (autoridad municipal, entrevista 49_Pataz). La minería en Pataz implica, por tanto, el reconocimiento y perforación de vetas, con operaciones subterráneas que requieren experiencia y equipamiento específico, como explosivos, vigas de soporte y sistemas de ventilación.

En Cotabambas, la actividad minera informal gira en torno a la extracción de cobre y otros minerales polimetálicos presentes en el subsuelo del corredor minero del sur. Un comunero explica que para este tipo de trabajo es necesario contratar personal especializado: “El experto es el que tiene que saber, el experto que contratan, digamos, de Puno, de otros lugares, tiene que saber armar el cuadro, tiene que saber armar la dinamita, el disparo, y tiene que saber formar el socavón” (Comunero, entrevista 41_Cotabambas). Esta referencia da cuenta de una minería subterránea de carácter artesanal pero tecnificada, que exige cierto grado de conocimiento técnico en minería formal, aunque operada al margen de la ley.

Por su parte, en Chumbivilcas, un minero describe una forma de organización más flexible, en la que la minería informal puede desarrollarse a partir del ha-

llazgo de vetas, la formación de sociedades y la rotación de capital entre zonas: “Hay acá los que, digamos, tienes una labor, ya tienes un capital y otra labor así puedes invertir normal en otros lugares, es formar socios y a tal lugar hay veta y empiezan a trabajar” (Minero, entrevista 19_Chumbivilcas). Esto sugiere una actividad menos intensiva en infraestructura fija que en Pataz, pero igual de orientada a la explotación de vetas subterráneas, con cierta capacidad de movilidad del capital y del trabajo.

Por lo tanto, la tipología minera observada en las zonas de estudio revela cómo la geología, la tradición técnica y el acceso a maquinaria configuran modalidades diferenciadas de explotación: aluviales, intensivas y móviles en la Amazonía; subterráneas y vetiformes en los Andes, con mayores requerimientos técnicos. Esta diferenciación anticipa no solo contrastes en los impactos ambientales y sociales, sino también en las posibilidades y desafíos de una eventual regulación o formalización adaptada a cada contexto.

Tabla 2. Comparación entre distintos tipos de actividad minera en las zonas de estudio

Zona	Tipo de minería predominante	Características
Río Cenepa	Aurífera aluvial con dragas y mangueras de succión, centrada en ríos	Dragas flotantes, control manual de mangueras, oro fino en sedimentos
Puerto Inca	Aurífera aluvial con dragas y retroexcavadoras, impacto fluvial y terrestre	Dragas y retroexcavadoras, remoción de suelo ribereño, diversidad de maquinaria
Pataz	Aurífera vetiforme subterránea, socavones y perforación en roca dura	Perforación con explosivos, socavones, ventilación y soportes; experiencia técnica
Cotabambas	Polimetálica subterránea (cobre y otros minerales), técnica operada informalmente, con rotación de capital y movilidad	Contratación de expertos para dinamita, disparo, y formación de socavones
Chumbivilcas	Polimetálica (cobre, oro y otros minerales) y aurífera técnica operada informalmente, con rotación de capital y movilidad	Contratación de expertos para dinamita, disparo, y formación de socavones

Nota. Elaboración propia.

4.1.2. Temporalidad de la actividad minera

Esta diversidad técnica en las formas de explotación minera también se expresa en las trayectorias temporales que adopta la actividad en cada territo-

rio. En los casos amazónicos de Puerto Inca y Cenepa, la evidencia cualitativa muestra diferencias claras tanto en el momento de inicio como en el ritmo de expansión de la minería, lo cual ha configurado procesos de asentamiento y transformación territorial divergentes.

Según un testimonio local, la presencia de maquinaria pesada se habría iniciado en 2012 en Puerto Inca, como parte de un ingreso progresivo a la zona. Esto permite situar el inicio de la minería aluvial mecanizada en una fecha relativamente temprana dentro del conjunto amazónico estudiado. Además, como se mostrará en el siguiente acápite, la implantación no parece haber sido súbita, sino progresiva, marcada por una expansión territorial constante en el tiempo. La incorporación de maquinaria pesada desde etapas tempranas sugiere un tipo de operación que demandó inversiones logísticas significativas, que logró permanecer y consolidarse en el territorio.

En Cenepa, por el contrario, la minería aluvial presenta un ingreso más reciente. Un comunero afirma: “Llegaron 2018, desde ahí empezó a entrar dragas” (Comunero, entrevista 10_Cenepa), lo que permite matizar la percepción de que no se trata de un fenómeno exclusivamente posterior a la pandemia. Si bien el ingreso inicial se habría producido en 2018, testimonios como el de un dirigente local indican que la fase de intensificación se habría dado entre 2020 y 2023: “2020 empieza en esta comunidad. Aquí no llegaban casi la minería. Aquí no llegaban. En 2020, 2021, ahí ya viene entrando, en 2022 estaban subiendo y en 2023 entran ya con todo a la comunidad” (Pastor de Apafa, entrevista 01_Cenepa). Esta doble lectura permite distinguir entre un primer momento de ingreso de maquinaria y una posterior aceleración en términos de volumen de operaciones, actores involucrados o transformación territorial. Estas diferencias en la temporalidad de inicio y ritmo de expansión entre Puerto Inca y Cenepa demuestran que la minería informal en la Amazonía no responde a un patrón uniforme, y que su análisis requiere un enfoque territorial que considere tanto los momentos de ingreso como la forma en que estas actividades evolucionan en cada zona específica.

En las zonas altoandinas, la temporalidad de la actividad minera muestra trayectorias más largas o, en algunos casos, procesos recientes de expansión ligados a transformaciones económicas locales. La minería no se presenta como una irrupción reciente, sino como una práctica arraigada o reactivada en función de coyunturas más amplias, como la instalación de grandes proyectos o el incremento del precio de los minerales.

En Pataz, la minería tiene un carácter histórico profundo que se remonta a la época prehispánica y colonial. Así lo afirma un minero local: “Pataz fue creado a consecuencia de la minería, según nuestra investigación, la minería vive aquí desde la cultura preinca” (Minero, entrevista 51_Pataz). Este carácter histórico es reforzado por otro testimonio que narra el papel de la minería desde la colonia hasta la llegada de empresas extranjeras en el siglo XX: “La minería acá en Pataz cuando fundan los españoles, dos españoles [...] Entonces la minería ha sido siempre la actividad principal en Pataz [...] vino una empresa americana que lo llamamos la Northern” (Minero y autoridad, entrevista 53_Pataz). Estas afirmaciones permiten caracterizar a Pataz como un territorio donde la minería forma parte de una trayectoria de larga duración, con un rol central en la configuración económica y social del distrito.

En cambio, en Cotabambas, la minería informal emerge como una respuesta reciente a la presencia de la gran minería formal en la zona. Un comunero señala que, si bien había algunos casos aislados, la actividad se expandió con fuerza recién después del inicio de operaciones de Las Bambas, en torno a 2015: “Desde que ha entrado a trabajar la mina de las Bambas [...] desde ahí es lo que se ha, desde 2015 así se habrán aumentado más minas artesanales a trabajar” (Comunero, entrevista 35_Cotabambas). Esta cita permite identificar un efecto de arrastre o estímulo indirecto de la gran minería sobre la minería informal, tanto por el modelo económico observado como por las oportunidades de inserción al margen del circuito formal. Además, se observa un patrón de difusión territorial, con el ingreso progresivo de mineros a comunidades cercanas, en función de los resultados económicos percibidos por los primeros que incursionaron en la actividad.

En Chumbivilcas, la minería artesanal informal también se describe como un fenómeno de aproximadamente una década de antigüedad. Una autoridad comunal señala: “Acá digamos han empezado así con fuerza hace 10 u 8 años alrededor” (Autoridad comunal, entrevista 26_Chumbivilcas). Del mismo modo, una comunera estima un periodo similar: “Más o menos han empezado a ser artesanal hace unos 10 años más o menos” (Comunera, entrevista 20_Chumbivilcas). Estas referencias permiten ubicar el inicio de la minería informal entre 2013 y 2015, aunque sin precisar un evento catalizador como en Cotabambas. La temporalidad aquí sugiere una expansión por necesidad económica o por replicación de prácticas observadas en zonas cercanas, más que como respuesta directa a megaproyectos.

Estas trayectorias temporales muestran que la minería informal e ilegal en el Perú no es un fenómeno homogéneo ni reciente en todos los casos. Mientras en territorios amazónicos como Puerto Inca y Cenepa se observan ingresos relativamente recientes pero con dinámicas diferenciadas de consolidación, en zonas andinas como Pataz la actividad responde a una larga historia minera, y en Cotabambas y Chumbivilcas a procesos de expansión más recientes asociados a coyunturas económicas o modelos de réplica.

4.1.3. Ritmo e intensidad de la expansión de la actividad

En Cenepa, la minería aluvial ha experimentado un proceso de crecimiento progresivo, con momentos diferenciados de ingreso, mayor visibilidad y persistencia, que han modificado las dinámicas comunales y el uso del territorio. La evidencia cualitativa indica que el ingreso de maquinaria comenzó alrededor de 2018, impulsado por actores foráneos vinculados a redes familiares de las comunidades. Una comunera recuerda: “En 2018, una persona de afuera, llegó a conversar acá y además tenía mujer acá [...] dijeron que hay mucho oro, y que entonces hay que trabajar [...] han traído unas cinco máquinas” (Comunera, entrevista 05_Cenepa). Esta primera fase muestra cómo el ingreso también se dio en el marco de relaciones sociales existentes, y no como una irrupción externa aislada.

Posteriormente, hacia 2020, se produjo un nuevo momento de expansión tras un intento comunitario de frenar la actividad por parte de algunas comunidades, especialmente de aquellas ubicadas en la zona ribereña del río Comaina. “Entonces ahí lo había cerrado [...] vuelta 2020 otra vez traen la minería, y siguen trabajando” (Comunera, entrevista 05_Cenepa), señala la misma fuente. Este testimonio sugiere una continuidad interrumpida temporalmente, seguida por una reaparición de la actividad en un contexto de tensiones internas.

Esta dinámica continuó en los años siguientes, aunque con nuevas configuraciones. En 2022, según otro comunero, se registró un caso en el que la actividad minera fue retomada en terrenos comunales, pese a los acuerdos colectivos que buscaban detenerla. En este caso, fueron las propias familias que ocupaban dichos terrenos quienes, de forma individual, decidieron permitir nuevamente el ingreso de mineros, reactivando la actividad por cuenta propia. En algunos casos, como el del río Cenepa, se ha observado que la actividad minera vuelve a reactivarse pese a decisiones comunales previas de contención, debido a acuerdos individuales o familiares que reabren frentes de explotación con nuevos aliados. Estas reactivaciones fragmentadas evidencian un patrón de expansión intermitente, pero persistente.

A lo largo de 2024, la minería sigue presente y activa en algunas zonas, incluso en lugares que ya habían sido intervenidos previamente: “Este año 2024 están trabajando de vuelta. Algunos sitios que no han terminado todo, están volviendo a trabajar” (Comunero, entrevista 06_Cenepa). A esto se suma una percepción generalizada de la insuficiencia de las interdicciones estatales para contener la actividad: “Así como han dicho las interdicciones vienen y dejan unas tres, cuatro dragas reventadas, pero dejan a un lado, esperan y luego de un tiempo [...] siguen trabajando hasta ahorita [2024]” (Apu Comunidad, entrevista 03_Cenepa).

En Puerto Inca, la minería aluvial con maquinaria ha seguido una trayectoria de crecimiento progresivo, combinada con momentos de expansión más acelerada y otros de contención parcial. La evidencia cualitativa sugiere que

la actividad se encuentra presente al menos desde 2012, con un ingreso temprano de maquinaria pesada que marcó el inicio de un proceso sostenido de instalación en la zona. Un miembro de la Entidad de Conservación Ambiental El Sira (ECA Sira) recuerda: “El año 2012 llevé un curso de diplomado para que nosotros entremos a ver ese tema y cuando volvimos ese mismo año ya tenían a la gente con maquinarias, motores de 18, motores de 24, o sea, con retroexcavadoras (...) y así han ido avanzando poco a poco con los años hasta lo que es ahora” (Miembro Eco Sira, entrevista 59_Puerto Inca). Esta cita permite identificar una base de actividad minera que, lejos de ser reciente, tiene más de una década de continuidad en el territorio.

El ingreso de dragas fluviales se habría producido de forma más explícita hacia 2018, marcando una nueva fase de desarrollo extractivo centrado en el río. “Llegaron 2018, desde ahí empezó a entrar dragas” (Presidente comunidad, entrevista 60_Puerto Inca), afirma un dirigente comunal, lo que indica un punto de inflexión en el tipo de maquinaria utilizada y en la ocupación territorial de los cauces fluviales.

Posteriormente, entre 2020 y 2023, varios testimonios coinciden en señalar una aceleración en la expansión minera, tanto en términos de actores involucrados como de presencia visible en las comunidades. “2020 empieza en esta comunidad. Aquí no llegaban casi la minería. Aquí no llegaban. En 2020, 2021, ahí ya viene entrando, en 2022 estaban subiendo y en 2023 entran ya con todo a la comunidad” (Presidente comunidad, entrevista 60_Puerto Inca). Este proceso se habría intensificado en un corto periodo de tiempo, al punto que, según otra comunera, en los años 2017 y 2018 se llegó a una situación de saturación minera en el río Pachitea: “2017, 2018 ha sido fuerte la minería que atacaba las comunidades. [...] 100 balsas en el río Pachitea. [...] Tenías que ir surcando las balsas por el espacio que dejaban, porque las balsas se ponían hasta casi la mitad del río” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca).

Sin embargo, en 2023, la presencia de la Marina habría provocado una reducción parcial de la actividad, especialmente en lo que refiere al número de

dragas visibles en el río: “Y cuando empezó a bajar, bajó el año pasado, cuando empezó la Marina a detonar, ahí. Todavía sí están los dragueros. [...] Claro, ya no es tan masivo como antes, porque han hecho intervención, pero están pues ahí pendiente” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Este testimonio sugiere un escenario en el que la actividad no se ha erradicado, pero sí ha disminuido su intensidad reciente, manteniéndose aún como una presencia relevante en el territorio.

En Pataz, la actividad minera muestra una trayectoria prolongada y dinámica, marcada por momentos de expansión gradual, intensificación tecnológica y transformaciones recientes en los patrones de control territorial. A diferencia de otras zonas donde la minería aparece como fenómeno reciente o explosivo, en Pataz se trata de un proceso arraigado, diversificado y en constante recomposición.

Entrevistas con autoridades y mineros locales permiten ubicar un primer momento de crecimiento a inicios de la década de 2000. Un minero recuerda: “Hasta el 99, 2000, por acá no había esta zona [...] A partir del año 2000 sí empieza a crecer más” (Minero, entrevista 54_Pataz). Esta expansión inicial coincide con la apertura de nuevas zonas y la reactivación de antiguas labores mineras abandonadas por empresas extranjeras.

A partir de 2006, se produce un cambio técnico fundamental que modifica el ritmo y la escala de producción. Como explica una autoridad distrital: “La gente empezó a dominar en Pataz [...] antes todos amalgamaban [...] cuando el pueblo empieza a conocer sobre el proceso de cianuración, empieza a procesar todo tipo de mineral. Tu nivel de producción en un día en amalgamación era una roba [...] en cianuración podías procesar hasta 20, 30 toneladas” (Autoridad distrital, entrevista 45_Pataz). Esta transición tecnológica permitió ampliar el procesamiento de minerales de menor ley y aumentó la rentabilidad de la minería artesanal, facilitando su expansión territorial y el ingreso de nuevas inversiones.

El crecimiento económico generado por esta nueva fase atrajo a población migrante, según relata una autoridad distrital: “Hay mucha migración de todo tipo de personas [...] lo que atrae es el movimiento económico” (Autoridad distrital, entrevista 45_Pataz). En paralelo, se consolidó una minería de carácter estable y prolongado, como señala un minero: “¿Hace cuánto tiempo lo está trabajando? Ya se estará trabajando como 15 años” (Minero, entrevista 48_Pataz). Esta continuidad en el tiempo refuerza la idea de un tejido minero que, sin haber crecido de forma explosiva, se ha consolidado de manera sostenida.

Además, la actividad se ha extendido territorialmente hacia casi todos los anexos del distrito, como indica un comunero: “Los que son mineros son casi todos los anexos de Pataz ahora” (Minero, entrevista 48_Pataz). Este patrón de dispersión confirma que el crecimiento ha sido también horizontal, en términos de cobertura geográfica y diversificación de puntos de explotación.

No obstante, en años recientes, el ritmo de expansión ha sufrido cambios sustanciales vinculados a nuevos actores y formas de violencia. Un minero relata: “Antes del 2020, todo bien [...] con la pandemia llegaron otros [...] les metían bala, y se quedaron con las labores” (Minero, entrevista 54_Pataz). Esta cita da cuenta de una nueva fase en la que la minería artesanal establecida fue desplazada por actores externos armados, lo que representa una ruptura en la dinámica previa y un quiebre en el control local del trabajo minero.

En Cotabambas, la minería artesanal ha seguido una trayectoria de expansión paulatina pero sostenida, articulada a cambios en el contexto regional, a la llegada de la gran minería (Las Bambas) y a una creciente participación de actores comunales. A diferencia de otros casos amazónicos donde la minería informal irrumpe abruptamente, en Cotabambas se configura como un fenómeno que emerge progresivamente y se consolida desde mediados de la década de 2010.

Según un testimonio de autoridad local, hacia 2012 la presencia minera artesanal era mínima, limitada a muy pocos actores: “En el 2012 poco era todavía,

poco, nada todavía creo, era unos cuantitos" (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas). Esta baja intensidad inicial cambia a partir de 2015, cuando la minería artesanal se expande de forma más visible, posiblemente impulsada por la percepción de oportunidades generadas tras el inicio de operaciones de Las Bambas: "Desde 2015 así se habrán aumentado más minas artesanales a trabajar" (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas_) y "En el 2015 con fuerza empezó" (Minero, entrevista 35_Cotabambas).

Esta expansión no ha sido homogénea ni simultánea en todo el territorio. Algunos sectores muestran ingresos más recientes, como lo indica un testimonio que sitúa el inicio de actividad en una nueva zona recién en 2023: "Aquí por este lado también recién han empezado desde el año pasado a trabajar, porque no había todavía" (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas). Esto sugiere que el crecimiento sigue activo, con comunidades aún incorporándose a la dinámica extractiva.

Si bien existía minería artesanal anterior, esta se describe como de muy baja escala y limitada capacidad técnica: "Sí había una minera antigua, se hacía minería antigua [...] más bajo, más artesanal" (Minero, entrevista 54_Cotabambas). La diferencia con el momento actual es marcada: hoy se registran entre 800 y 1000 labores activas en el distrito, con equipos de trabajo de entre 7 y 15 personas por labor: "En cada labor 15, ocho, siete [...] son aproximadamente 800 a 1000 labores en este distrito" (Minero, entrevista 54_Cotabambas). Esta cifra no solo refleja el nivel de fragmentación y crecimiento territorial, sino también una intensificación laboral y económica sin precedentes.

Finalmente, otro comunero confirma esta expansión temporal con una estimación directa: "Minería artesanal estaba trabajando ya 10 años. Ya 10 años, sí" (Minero, entrevista 37_Cotabambas), lo que permite ubicar el inicio del ciclo reciente en torno a 2013–2014, con consolidación posterior.

En conjunto, la trayectoria minera en Cotabambas evidencia un proceso de expansión progresiva, vinculado tanto a factores locales (reapropiación del re-

curso, necesidad económica) como regionales (influencia del megaproyecto Las Bambas), y con una intensidad creciente que ha transformado el paisaje productivo del distrito. El caso muestra cómo la minería artesanal puede consolidarse no como fenómeno marginal, sino como una actividad estructurante, en coexistencia conflictiva o paralela con formas de minería formal.

En Chumbivilcas, la minería artesanal ha seguido una trayectoria de expansión reciente pero sostenida, marcada por una transición desde formas tradicionales de extracción hacia un modelo tecnificado, de mayor escala e intensidad. A diferencia de territorios con minería de larga data o de ingreso súbito, aquí la actividad minera informal se configura como un proceso escalonado, que gana fuerza en la última década.

Distintos testimonios sitúan el inicio del actual ciclo extractivo entre 2013 y 2015. Un minero recuerda: “Hace unos 10 años atrás, 2014, 15, por ahí ha empezado la minería aquí” (Minero, entrevista 19_Chumbivilcas), mientras otra comunera señala de forma concordante: “Hace unos 10 años más o menos (2014) empezó la minería en Velille” (Comunera, entrevista 20_Chumbivilcas). Estas referencias permiten ubicar el surgimiento de la minería artesanal moderna como un fenómeno reciente, aunque precedido por experiencias de lavaderos ancestrales: “Ancestralmente siempre ejecutaban lavaderos así, pero no así con máquinas, voladuras, nada, solamente pala y pico” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas).

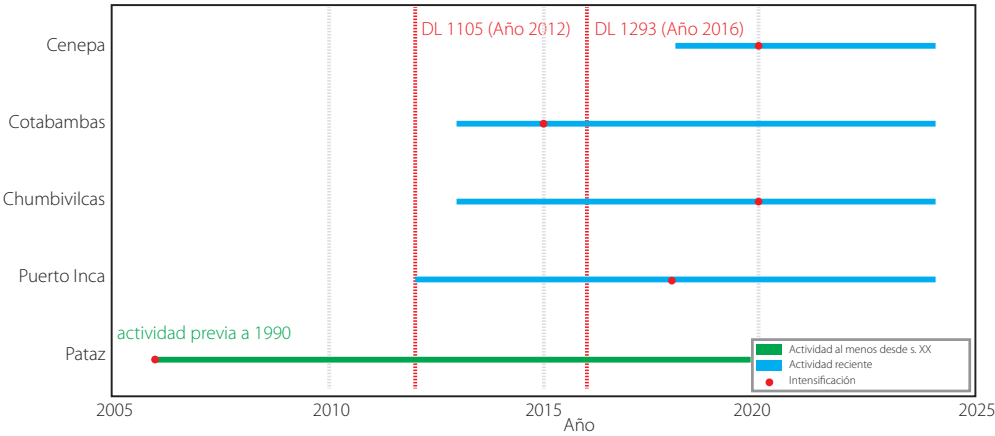
La expansión adquiere una nueva dimensión a partir de 2020, con el ingreso progresivo de maquinaria. Como relata un comunero: “En toda parte están haciendo lavaderos también así con maquinarias ellos. Hace tres años creo que están empezando ahí” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas). Esta intensificación se habría consolidado aún más recientemente: “¿En qué tiempo sí ha empezado a expandirse así con fuerza, digamos, ya como que ya con maquinaria? Eso más bien ha sido el año pasado (2024)” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas_). Estos datos evidencian que la minería no solo se ha sostenido en el tiempo, sino que ha incrementado su escala y tecnificación en los últimos años.

En paralelo, la actividad se ha extendido territorialmente a múltiples comunidades, como confirma un minero: “Acá en la comunidad vecina, hay cinco labores [...] y al otro lado también están trabajando, en esa todas las comunidades alrededor” (Minero, entrevista 27_Chumbivilcas). Este patrón de dispersión demuestra que el crecimiento no es puntual, sino regionalizado y replicado en diversos núcleos comunales.

Este proceso ha estado acompañado por una creciente reinversión de utilidades, que ha permitido a muchos comuneros adquirir maquinaria propia: “Ya una vez que han ganado han invertido su dinero [...] ya tienen su máquina [...] su perforadora” (Minero, entrevista 27_Chumbivilcas). Esto ha generado un nuevo tipo de actor minero con capacidad económica y técnica, que difícilmente retrocedería en su participación: “La gente que aprendió a trabajar en minería artesanal ya no va a retroceder [...] tienen poder económico” (Minero, entrevista 29_Chumbivilcas).

Finalmente, las proyecciones de los propios actores indican que la minería ha dejado de ser una actividad marginal para consolidarse como estructura productiva con expectativas de permanencia. “Yo creo que esta actividad va a seguir todavía, porque todo es minería [...] posiblemente esto va a continuar por varios años todavía” (Minero, entrevista 27_Chumbivilcas), señala un comunero. Esta percepción refuerza la idea de que la minería artesanal no es una fase transitoria, sino un componente estructurante del territorio comunal. La siguiente figura representa una línea de tiempo que identifica según la evidencia cualitativa la fecha señalada de inicio e intensificación de la minería para cada una de los casos de estudio.

Figura 1. Línea de tiempo: inicio e intensificación de la minería por zona



Nota. Elaboración propia.

Las trayectorias técnicas y temporales analizadas en esta sección muestran que la minería informal e ilegal adopta configuraciones muy distintas según el territorio. La Figura 1 permite visualizar con claridad estas divergencias: en zonas como Pataz, la minería se despliega como un proceso de larga duración, mientras que, en otras, como Cenepa, aparece como una actividad reciente, en expansión acelerada. Además, los hitos normativos —como los Decretos Legislativos N.º 1105 (Perú, 2017a) y N.º 1293 (Perú, 2017b)— resaltan los intentos estatales por intervenir un fenómeno ya instalado con distintas lógicas según la región. Este análisis comparativo confirma que no existen trayectorias homogéneas, y que los procesos mineros responden a historias territoriales diferenciadas. Por ello, cualquier política pública dirigida a este sector deberá incorporar estas especificidades, evitando tratamientos uniformes que ignoren las diferencias entre escenarios amazónicos y andinos.

El análisis del ritmo de expansión e intensidad de la minería informal e ilegal en las zonas estudiadas evidencia patrones diferenciados que responden a la temporalidad de ingreso, los tipos de actores involucrados, y el entorno normativo o estatal. En territorios como Cenepa y Puerto Inca, la minería avanza mediante oleadas irregulares, con rupturas comunitarias y limitada capacidad

de contención, mientras que en Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas se observa un crecimiento más sostenido, ligado a procesos de tecnificación, reinversión y apropiación comunal. Este diverso panorama invita a reflexionar sobre las nociones de expansión “explosiva” como un patrón general en Perú, así como el reto de incorporar estas características en el diseño de diferentes estrategias de intervención para abordar esta problemática.

Asimismo, estas diferencias no solo expresan condiciones geológicas o tecnológicas, sino que estructuran formas específicas de organización del trabajo, de relación con el entorno y de configuración de actores sociales. Reconocer esta diversidad es clave para evitar respuestas generalizadas e ineficaces: cualquier política pública o propuesta de formalización deberá partir de esta heterogeneidad estructural que atraviesa la minería informal e ilegal en el Perú.

4.2. Actores involucrados

El despliegue de la minería informal e ilegal en los territorios amazónicos y andinos no puede entenderse sin los actores que intervienen en ella: quienes promueven, toleran, enfrentan o se benefician directa o indirectamente de esta actividad. En todos los casos analizados, la minería opera en una red de relaciones en la que convergen actores de comunidades, inversionistas mineros, empresas formales, intermediarios y representantes del Estado. Este último aspecto se desarrolla en la siguiente sección, la cual examina comparativamente el papel de dichos actores en las cinco zonas de estudio, atendiendo sus formas de involucramiento, su capacidad de agencia o cooptación, y su vínculo con las estructuras locales de poder. El objetivo es identificar patrones diferenciados entre contextos andinos y amazónicos, con el fin de visibilizar cómo varía la composición del ecosistema minero informal según el territorio, y qué tipo de dinámicas sociales y regulaciones locales emergen en torno a él. El análisis se organiza en cuatro subapartados: actores comunales o locales, empresas formales, actores vinculados a redes delictivas y, finalmente, facilitadores o inversionistas de la minería informal e ilegal.

4.2.1. Actores comunales y locales

En los territorios analizados, los actores comunales y locales —como apus, presidentes comunales, asambleas y comuneros— cumplen un rol central en la configuración de la minería informal e ilegal. Su participación puede adoptar formas diversas: desde la organización directa de labores extractivas hasta la autorización, mediación o resistencia frente a actores externos. Aquí se examina comparativamente cómo varía esa participación en zonas andinas y amazónicas, atendiendo a tres dimensiones clave: el tipo de involucramiento (activo, pasivo o conflictivo), la cohesión o fragmentación interna frente al fenómeno minero, y el grado de agencia comunal en la regulación o expansión de la actividad.

En Cenepa, la participación comunal en la minería informal presenta un patrón ambivalente, caracterizado por la coexistencia de habilitación operativa, acuerdos económicos informales y conflictos internos no resueltos. El ingreso inicial de maquinaria minera no se debió a una imposición externa absoluta, sino que se articuló con vínculos familiares y decisiones locales que facilitaron la entrada de operadores foráneos. Las relaciones de parentesco a través del matrimonio entre foráneos y miembros de la comunidad, junto con las expectativas compartidas sobre la existencia de oro funcionaron como puerta de entrada inicial. Desde entonces, distintos sectores comunales han asumido roles activos en el sostenimiento de la actividad, lo que incluyó esquemas de reparto de beneficios: “nuestros paisanos ya mineros trabajaban y le daban porcentaje al dueño y porcentaje a la comunidad [...] 10 % y otro 10 para comunidad” (Comunero, entrevista 10_Cenepa). A pesar de acuerdos colectivos para detener la actividad minera, en 2022, algunos comuneros retomaron la habilitación de labores por decisión propia, lo que desafió la autoridad comunal y reactivó la minería en terrenos individuales.

La comunidad no solo está dividida entre quienes respaldan la minería por necesidad o conveniencia, y quienes la rechazan, sino que también se encuentra afectada por tensiones derivadas de la creciente dependencia hacia los aportes

de los mineros en infraestructura o bienes: “no podemos votar a los mineros porque nos están apoyando [...] hemos hecho un techo buenazo, ya material noble, todo equipo nos apoyó” (Comunero, entrevista 10_Cenepa). A esto se suma una percepción de abandono estatal y desprotección frente a operadores ilegales, lo que empuja a las comunidades a organizar respuestas propias con resultados dispares: “ya hemos reventado eso [...] pero el efectivo dice que estamos pagados por los mineros. ¿Entonces, a quién vamos a creer?” (Comunero, entrevista 07_Cenepa). En conjunto, el caso de Cenepa revela un escenario de participación comunal fragmentada, en el que las formas de agencia local se ven constantemente reconfiguradas por la presión externa, la falta de alternativas económicas y la ausencia de marcos de gobernanza claros.

En Puerto Inca, a diferencia de Cenepa, la participación comunal en la minería informal ha tendido a adoptar formas más organizadas y estructuradas, tanto en términos de habilitación como de operación directa. Sectores comunales con poder económico, particularmente ganaderos, no solo toleraron la actividad, sino que impulsaron activamente su implementación: “los hermanos que han venido de la sierra [...] ellos han visto que ahí está el ingreso económico [...] ellos han armado su balsa, dos, tres balsas también se metieron” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Esta apropiación local de la minería fue acompañada por arreglos informales entre dirigentes y operadores externos, donde se pactaron condiciones económicas para el ingreso de maquinaria: “La minería paga al jefe, hablando de la comunidad, hazme trabajar, acá hay un billete, y sacamos el oro” (Miembro Eco Sira, entrevista 58_Puerto Inca).

Algunos acuerdos establecieron porcentajes para la comunidad, como lo relata una comunera: “lo único que se negoció fue un pequeño porcentaje a la comunidad [...] con eso también la comunidad ya se recourseaba y hacía algunos trámites documentarios” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Esta lógica habilitadora no ha impedido, sin embargo, la existencia de mecanismos de control interno, expresados en la referencia a una estructura comunal organizada para contener la expansión minera. En este contexto, la comunidad juega un rol doble: por un lado, como estructura capaz de negociar condi-

ciones con operadores externos; por otro, como actor con iniciativa propia, que internaliza la minería como fuente legítima de ingresos bajo márgenes de fiscalización autónoma.

Puerto Inca y Cenepa revelan dos modelos de involucramiento comunal en la minería informal amazónica con lógicas claramente diferenciadas. Mientras que en Cenepa predominan formas fragmentadas de participación —marcadas por rupturas de acuerdos comunales, tensiones internas y participación individualizada en contextos de ambigüedad—, en Puerto Inca, se observa una apropiación más cohesionada y pragmática de la minería por parte de los comuneros. En Cenepa, la minería entra por vínculos familiares y se enfrenta a divisiones entre sectores que la habilitan y otros que intentan resistir, lo que ha generado conflictividad interna persistente. En cambio, en Puerto Inca, sectores comunales con mayor capacidad económica han liderado la instalación de la actividad, articulando mecanismos de negociación informal que permiten cierto control territorial y beneficios comunales tangibles. Esta diferencia no solo marca dos trayectorias institucionales distintas dentro de la Amazonía, sino que también evidencia que **el rol del actor comunal no puede ser comprendido fuera de su contexto histórico, económico y organizativo específico**, lo cual refuerza la necesidad de respuestas diferenciadas a nivel de política pública.

Los casos de Cenepa y Puerto Inca muestran que no existe un patrón homogéneo de participación comunal frente a la minería informal en territorios amazónicos. En lugar de reproducir una narrativa de comunidades pasivas o meramente víctimas, la evidencia cualitativa revela una gama de respuestas que van desde la resistencia activa y fragmentación interna, hasta la apropiación directa y estructuración de esquemas extractivos locales, pasando también por oposición de algunas comunidades que sopesan el tema ambiental y por ello prefieren no entrar a la minería. En Puerto Inca, la minería ha sido asumida por sectores comunales como una actividad económica legítima y organizada, habilitada mediante arreglos informales que incluyen distribución de beneficios y control territorial relativo. En contraste, en Cenepa, la participa-

ción comunal se caracteriza por disputas persistentes, acuerdos incumplidos y una fuerte exposición a divisiones internas que impiden consolidar un marco colectivo de gobernanza. Esta diversidad evidencia que incluso dentro de la Amazonía, las formas de involucramiento comunal responden a trayectorias institucionales, experiencias organizativas y capacidades económicas locales diferenciadas, lo que subraya la necesidad de enfoques de intervención sensibles al territorio y a la agencia local.

En Pataz, la participación comunal en minería lejos de representar una irrupción reciente, es percibida por los propios actores como una práctica constitutiva del territorio: “Pataz fue creado a consecuencia de la minería [...] la minería vive aquí desde la cultura preinca” (Minero, entrevista 51_Pataz), señalan algunos comuneros, reforzando la idea de que esta actividad forma parte del tejido productivo y cultural del distrito. Esta continuidad histórica se traduce en una amplia base social involucrada en la actividad, tal como lo ilustra un testimonio que afirma: “Los que son mineros son casi todos los anexos de Pataz ahora” (Minero, entrevista 48_Pataz). La minería en Pataz es, en ese sentido, una práctica comunal extendida, con participación generalizada y legitimada por su antigüedad y función económica. Además, su desarrollo ha requerido un grado considerable de capitalización, lo que implica una inserción activa de comuneros con capacidad de inversión: “Para hacer un socavón inviertes \$500 por cada metro de avance [...] grande cuesta hasta \$1000 por día” (Minero, entrevista 48_Pataz).

A diferencia de los contextos amazónicos donde el ingreso de maquinaria suele depender de acuerdos con actores externos, en Pataz la minería informal ha sido conducida por mucho tiempo por comuneros que asumen directamente los costos y riesgos de la explotación, integrando redes de trabajo que operan al margen de la formalidad, pero con una lógica interna consolidada. El resultado es una estructura descentralizada pero fuertemente integrada al territorio y, en este contexto, aparentemente la autoridad comunal no se opone a la actividad, sino que la asume como parte del funcionamiento económico cotidiano. No obstante, esta estructura local se ha visto crecientemente ten-

sionada por la presencia reciente de bandas criminales armadas. Este proceso histórico de apropiación comunal de la minería en Pataz ha sido severamente alterado en los últimos años, especialmente a partir del contexto de pandemia de COVID-19, cuando actores externos vinculados a redes criminales armadas irrumpieron violentamente, desplazando a mineros locales mediante amenazas y la toma forzada de labores. Esta transformación marcó un quiebre en el equilibrio previo, lo cual introdujo nuevas lógicas de control y debilitó los márgenes de legitimidad y seguridad que habían sostenido la actividad.

Más allá de la generalización de la minería como práctica comunal, en Pataz, se ha consolidado también una **estructura organizativa formal de mineros artesanales** que refuerza el carácter local y estratégico de la actividad. La Asociación de Mineros Artesanales de Pataz (AMA Pataz) constituye un actor colectivo con presencia política creciente en el ámbito local, al estar vinculada por exautoridades locales, dirigentes comunales y afiliados con vínculos partidarios. Este tipo de organización expresa una forma de agencia comunal que no se limita a la extracción, sino que busca incidir en el espacio político-institucional, disputando representación y capacidad de interlocución con el Estado.

Por lo tanto, estas estructuras no se restringen al frente productivo, sino que extienden su participación hacia otros eslabones de la cadena de valor. Varios de sus miembros controlan aspectos clave del transporte del mineral, el acceso a insumos, y en algunos casos mantienen relaciones con plantas de beneficio. Esta **capacidad de intervenir en tramos críticos del circuito económico** de la minería informal da cuenta de un proceso de consolidación organizativa que supera la figura del minero individual y que configura un actor comunal-empresarial con poder económico y proyección territorial.

La existencia de esta asociación permite comprender por qué, en el caso de Pataz, la actividad minera se sostiene no solo por su legitimidad histórica y su enraizamiento cultural, sino también por la presencia de una base organizativa que articula intereses colectivos y busca incidir en la gobernanza local. Esta

dimensión organizativa introduce un contraste importante respecto a otras zonas altoandinas y amazónicas, donde la minería comunal tiende a adoptar formas más fragmentadas, informales o sin proyección política definida. En Patatz, la organización minera local constituye un nodo articulador de intereses económicos, sociales y políticos que complejiza el mapa de actores y desafía las aproximaciones homogéneas sobre la informalidad.

En Cotabambas, la minería informal ha evolucionado desde experiencias individuales y dispersas hacia formas de organización comunal consolidadas, marcadas por aprendizajes colectivos, apropiación de capacidades técnicas y mecanismos internos de regulación. Según un minero, “antes trabajaban personal, cada uno tenía su labor [...] en el 2019 se inició el trabajo comunal” (Minero, entrevista 38_Cotabambas). Esta transición hacia una minería comunitaria fue el resultado de decisiones asamblearias frente a dinámicas de exclusión interna: “dijimos: o trabajamos a nivel comunal, o no trabajamos más” (Minero, entrevista 38_Cotabambas). En la actualidad, la minería se realiza bajo una estructura cooperativa en la que la asamblea comunal actúa como máxima instancia de decisión: “la asamblea comunal es la máxima autoridad, el que va a decidir cómo tenemos que trabajar” (Minero, entrevista 38_Cotabambas). La actividad involucra de forma equitativa a los comuneros inscritos, bajo un esquema de distribución de utilidades y rotación laboral: “todo se distribuye por igual entre 105 comuneros empadronados” (Minero, entrevista 38_Cotabambas). A nivel territorial, se estima la existencia de entre 800 y 1000 labores activas: “en cada labor 15, ocho, siete [...] son aproximadamente 800 a 1000 labores en este distrito” (Minero, entrevista 54_Cotabambas).

Esta participación comunal se ha construido también a partir del contacto con actores externos. En un primer momento, se recurrió a inversionistas privados: “un inversionista pidió 10 a 15 años, solo le dimos tres. Aprendimos cómo trabajan [...] después de eso ya teníamos experiencia y materiales. Empezamos solos” (Minero, entrevista 38_Cotabambas). Con el tiempo, la comunidad consolidó mayor autonomía y varios comuneros pasaron a convertirse en inversionistas que trabajan para sí mismos, bajo mecanismos de redistri-

bución y control con asambleas mensuales obligatorias (Autoridad local, entrevista 31_Cotabambas). No obstante, esta forma de minería también ha generado tensiones: algunas iniciativas han sido discutidas e incluso rechazadas colectivamente, y ya se anticipan posibles conflictos intercomunales en torno al uso de recursos críticos como el agua (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas).

El caso de Cotabambas revela así un modelo comunal de minería informal que, si bien permanece al margen de la legalidad, ha logrado constituirse como un espacio de autogestión con legitimidad interna, capacidad de aprendizaje técnico y mecanismos de gobernanza propios, que contrastan tanto con las formas más fragmentadas como con aquellas dependientes de actores foráneos observadas en otros territorios.

En Chumbivilcas, la minería informal ha sido apropiada por comuneros locales como una estrategia económica autónoma, en un proceso que combina capitalización individual, redes familiares y cierta institucionalidad comunal. Testimonios dan cuenta de una participación directa de comuneros como propietarios de labores, con capacidad de inversión: “Hay acá los que, digamos, tienes una labor, ya tienes un capital y otra labor así puedes invertir normal en otros lugares, es formar socios y a tal lugar hay veta y empiezan a trabajar” (Minero, entrevista 19_Chumbivilcas). Este protagonismo local se ha traducido en una expansión progresiva de la actividad, acompañada por la adquisición de maquinaria propia: “Ya una vez que han ganado han invertido su dinero [...] ya tienen su máquina [...] su perforadora” (Minero, entrevista 27_Chumbivilcas). La minería se ha difundido a lo largo de comunidades vecinas, muchas de las cuales concentran actualmente varias labores: “Acá en la comunidad vecina, hay cinco labores [...] y al otro lado también están trabajando” (Minero, entrevista 27_Chumbivilcas).

Junto con este crecimiento, se han institucionalizado ciertos mecanismos de regulación y beneficio colectivo, aunque de alcance parcial. Por ejemplo, se han implementado sistemas de control comunitario sobre el traslado de carga

mineral: “Tenemos una garita [...] cada carro que sale con carga está dejando tanto [...] como un peaje” (Comunero, entrevista 21_Chumbivilcas). Además, los mineros cuentan con una asociación y participan en asambleas comunales periódicas donde mensualmente se reúnen, y en algunos casos, mineros autoidentificados como artesanales afirman tener vínculos con alguna asociación minera local.

No obstante, la consolidación de este modelo también ha generado tensiones internas crecientes. Algunos comuneros denuncian la desaparición de los mecanismos de reparto equitativo que existían en fases iniciales: “Antes se repartían entre todos por igual. Ahora ya no existe, desapareció” (Comunero, entrevista 21_Chumbivilcas), mientras que otros describen conflictos por el control de vetas, incluso entre familiares: “Entre hermanos, uno nomás que agarre [...] conflictos entre familias por parcelas” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas). La desigualdad entre quienes acceden a labores con mejor ley de mineral y quienes no también ha generado malestar: “Uno que tiene más o menos una buena ley [...] los que no tienen labor están descontentos” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas).

La participación comunal en la minería en Chumbivilcas refleja así una estructura híbrida: por un lado, autonomía económica emergente y ciertas formas de organización interna; por otro, concentración progresiva del recurso y fragmentación social. Este modelo se desarrolla, además, en un entorno en el que conviven la minería artesanal con la presencia de empresas formales como Hudbay, lo que introduce nuevas tensiones políticas dentro de las propias comunidades: “Hay una división acá [...] un grupo defiende a la empresa, otro grupo a la minería artesanal” (Comunero, entrevista 21_Chumbivilcas). En este contexto, la figura del actor comunal no puede entenderse como homogénea ni cohesionada, sino como resultado de una tensión continua entre capitalización desigual, lealtades productivas divergentes y disputas territoriales internas.

El análisis comparativo entre Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas revela que, si bien en las tres zonas altoandinas la minería informal ha sido apropiada prin-

cialmente por actores comunales, esta participación adopta formas organizativas, trayectorias y tensiones internas significativamente distintas. En Pataz, la actividad minera es parte de una historia de larga duración, con una base social amplia, capital local significativo y una estructura descentralizada que ha operado tradicionalmente sin mayores conflictos internos. La minería aquí es una práctica legitimada por su continuidad histórica y asumida como parte del funcionamiento económico del territorio. En Cotabambas, en cambio, la minería comunal emerge como una respuesta organizada y deliberada frente a la exclusión de ciertos sectores durante la expansión de la gran minería formal. El trabajo minero se estructura mediante asambleas, redistribución equitativa de beneficios y aprendizaje técnico colectivo, lo que da lugar a un modelo comunal institucionalizado que articula legitimidad, control social y función redistributiva.

Chumbivilcas, por su parte, representa una forma más híbrida y conflictiva de participación comunal. Aunque los comuneros tienen presencia activa como propietarios de labores e inversionistas y pese a que existen formas de control como garitas o asociaciones, el proceso ha estado marcado por una creciente concentración del recurso, pérdida de mecanismos colectivos de reparto y surgimiento de tensiones internas. La convivencia conflictiva con la minería formal (Hudbay) también ha exacerbado divisiones comunales. Así, mientras Pataz muestra continuidad sin institucionalización formal, Cotabambas evidencia una respuesta organizada de base comunal, y Chumbivilcas refleja una expansión informal con fragmentación interna creciente. Esta diversidad evidencia que no existe un solo modelo de participación comunal en los Andes, sino múltiples formas de apropiación de la minería informal, determinadas por trayectorias históricas, relaciones con actores externos y capacidades locales de organización.

El análisis comparativo de los cinco territorios muestra que la participación comunal en la minería informal adopta configuraciones profundamente diferenciadas entre la Amazonía y los Andes, pero también entre zonas de una misma región. En los territorios amazónicos, la figura del actor comunal tiende a estar afectada por tensiones derivadas de disputas internas, vínculos fragmentarios

con operadores externos y una débil capacidad organizativa en contextos de alta presión extractiva.

En Cenepa, por ejemplo, la habilitación de maquinaria ha generado divisiones persistentes entre comuneros, rupturas de acuerdos colectivos y reconfiguración del control territorial por decisiones individuales o familiares. Cabe mencionar que, ante la ausencia de una respuesta estatal efectiva, tanto el Gobierno Territorial Autónomo Awajún como el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis han implementado mecanismos de defensa territorial. Estas acciones han incluido la incautación y destrucción de maquinaria de extracción ilegal, la quema de dragas y el bloqueo de tramos del río Cenepa (Goret & Tuesta, 2025, 14 de enero; Chumpitaz, 2025, 24 de mayo). Bajo el liderazgo de dirigentes como Dante Sejekam, y en coordinación directa con las comunidades, se han desarrollado al menos cuatro operativos de este tipo que culminaron con la destrucción de más de sesenta dragas en la cuenca (Lazo, 2025, 16 de febrero). En paralelo, los Wampis han denunciado públicamente la presencia de al menos treinta dragas ilegales en el río Santiago y cuencas aledañas, exigiendo al Estado operativos de interdicción coordinados (Vera, 2024, 14 de febrero; Forest Peoples Programme, 2024). Tales experiencias constituyen una necesidad de presencia estatal en contextos de creciente presión extractiva. En contraste, Puerto Inca muestra un modelo más estabilizado, en el que sectores comunales con poder económico han asumido un rol organizador y habilitador, estableciendo acuerdos informales con mineros externos y participando activamente en la operación de dragas y retroexcavadoras.

En los Andes, la minería informal tiene mayor arraigo, legitimidad y autonomía comunal. En Patatz, la actividad es histórica y está extendida en casi todos los anexos, con participación directa de comuneros y sin necesidad de pactos externos para sostenerla. Aunque de surgimiento más reciente, Cotabambas revela, en varias zonas de la provincia, una forma comunal altamente institucionalizada, basada en decisiones asamblearias, distribución equitativa de ingresos y autogestión. Chumbivilcas, por su parte, representa una trayectoria mixta: si bien la participación comunal es central, el modelo muestra signos de

fragmentación social, concentración del recurso y tensión frente a la presencia de la gran minería. En conjunto, estas diferencias confirman que no existe un único tipo de “comunidad minera”, sino una diversidad de formas de involucramiento local, determinadas por trayectorias históricas, capacidad organizativa, condiciones económicas y relaciones con otros actores. Esta heterogeneidad refuerza la necesidad de pensar políticas públicas que no partan de categorías homogéneas, sino que reconozcan los arreglos comunales reales que hoy dan forma a la minería informal e ilegal en el país.

4.2.2. Actores empresariales formales

Si bien este estudio se centra en el análisis de la minería informal e ilegal, resulta indispensable considerar el papel que las empresas mineras formales desempeñan —o no desempeñan— en la configuración de los territorios analizados. La presencia o ausencia de actores empresariales formales no solo influye en las dinámicas económicas locales, sino que también puede impactar en las trayectorias de expansión de la minería informal, en las formas de organización comunal y en los escenarios de conflicto o coexistencia productiva. Como se verá a continuación, en las zonas altoandinas, la existencia de grandes proyectos mineros —históricos o recientes— ha generado externalidades económicas, tensiones de legitimidad y procesos de reconfiguración territorial que han influido en la participación comunal en actividades extractivas informales. En contraste, en los territorios amazónicos estudiados, la ausencia de grandes empresas mineras formales, junto con una limitada presencia y capacidad de control estatal, contribuye a configurar escenarios de elevada desregulación, en los que las actividades mineras informales e ilegales pueden proliferar con mayor rapidez. Esta sección analiza comparativamente cómo la interacción o la falta de interacción con empresas formales contribuye a delinear las dinámicas locales de la minería informal en los diferentes contextos geográficos.

En el caso de Pataz, la presencia de la minería formal estructurada ha sido un factor central en la configuración territorial y en las dinámicas de la minería informal y artesanal. La empresa minera Poderosa se mantiene como el principal operador de gran minería en la zona, tal como lo reconoce una autoridad

local: “Primero está la minera Poderosa, que es el actor de minería grande, gran minería aquí. Luego están los mineros artesanales y pequeños que trabajan aquí en Pataz, que están en el margen de la informalidad, ilegalidad. Pero también, por otro lado, están estos otros mineros ilegales, pero que también están asociados a bandas criminales” (Autoridad distrital, entrevista 45_Pataz). Esta coexistencia de actores —formal, informal e ilegal— genera un escenario de tensiones superpuestas, en el que los límites entre legalidad y criminalidad se vuelven difusos en el territorio.

Si bien la Compañía Minera Poderosa, fundada en 1980, constituye hoy el actor dominante de la minería en Pataz, es importante subrayar que la pequeña minería y la minería artesanal tienen en este territorio una historia mucho más prolongada. La actividad aurífera de baja escala precede con varias décadas a la instalación de la empresa, configurando un sustrato minero local que se reacomodó tras la llegada de Poderosa. Además, la empresa desarrolló tempranamente mecanismos de articulación con la MAPE, impulsando rutas de formalización mediante contratos de explotación y protocolos de comercialización vigentes al menos desde 2002 (Compañía Minera Poderosa, 2013, diciembre; Gestión, 2025, 13 de mayo). Este rasgo diferencia a Pataz de otras zonas como Cotabambas, donde la pequeña minería y la minería artesanal se expanden de manera más reciente y asociada al ingreso de la gran minería. La trayectoria histórica de Pataz, por tanto, muestra una inversión en el orden temporal de la actividad minera: primero, un arraigo de pequeña minería que más tarde coexistió y se tensionó con la presencia de un gran operador formal.

Más allá de la coexistencia, la relación entre Poderosa y los pequeños mineros comunales se caracteriza por la desconfianza y el conflicto. La falta de articulación entre ambos sectores es percibida como un obstáculo para avanzar hacia la formalización y el ordenamiento territorial: “Mientras los mineros en proceso de formalización y la minera formal sigan peleados, distanciados, no se va a poder combatir este tipo de mal social que es la inseguridad” (45_Pataz_Autoridad distrital). Este distanciamiento se expresa también en términos jurídicos y contractuales: uno de los principales cuellos de botella para la formalización

de los mineros comunales es la exigencia de contar con un contrato de explotación suscrito con la empresa titular de la concesión, es decir, Poderosa: “Sí, ese es el cuello de botella de todo este proceso [...] el contrato de explotación con la minera Poderosa” (45_Pataz_Autoridad distrital).

En Cotabambas, aunque la minería artesanal existía de forma marginal antes de la llegada de la empresa Las Bambas, testimonios indican que la percepción de nuevas oportunidades económicas derivadas del megaproyecto minero impulsó un proceso de apropiación comunal de la actividad extractiva. De acuerdo con los resultados de las entrevistas, luego de la llegada del proyecto Las Bambas, las comunidades comenzaron a observar un crecimiento de la minería artesanal en el entorno, lo que algunos atribuyen a las oportunidades derivadas del nuevo contexto económico generado desde 2015.

Esta expansión no fue el resultado de una inserción ordenada en la cadena de valor formal, sino del aprovechamiento paralelo de las externalidades generadas por el aumento de infraestructura, capital circulante y apertura de vías de acceso. La minería artesanal en Cotabambas se consolidó como una estrategia comunal autónoma, basada en la autogestión, la organización colectiva y, en algunos casos, la distribución equitativa de utilidades. Como señala un comunero, “minería artesanal estaba trabajando ya 10 años. Ya 10 años, sí” (Minero, entrevista 37_Cotabambas), lo que refuerza la idea de que esta actividad no constituye una irrupción reciente ni marginal, sino una dinámica profundamente enraizada en la nueva configuración económica del territorio tras la instalación de Las Bambas. En este contexto, la expansión de actividades mineras informales o ilegales se configura como un fenómeno paralelo, que en ocasiones adopta formas de confrontación en torno al uso de concesiones, y en el que la evidencia cualitativa indica que emerge de las condiciones económicas y estructurales creadas por la gran minería.

En Chumbivilcas, la presencia de la empresa formal Hudbay ha generado impactos diferenciados sobre la dinámica comunal, no tanto como un estímulo indirecto a la minería artesanal, sino como un factor de división interna. Tes-

timonios recabados indican que la coexistencia de la gran minería y la minería informal o ilegal artesanal ha polarizado las posiciones comunales. Esta tensión se ha manifestado en múltiples niveles, incluyendo conflictos entre grupos comunales que mantienen posturas encontradas respecto a los beneficios y perjuicios de cada tipo de minería. Testimonios recabados hacen referencia a una creciente polarización en torno al control territorial, la legitimidad de los actores y la distribución de beneficios, lo cual ha intensificado las divisiones internas preexistentes en las comunidades.

La polarización alcanza incluso los vínculos familiares, como evidencia otro testimonio: “Entre hermanos [...] uno a favor de la empresa, otro a favor de los mineros artesanales” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas). Este patrón sugiere que, más que estimular directamente la expansión de la minería informal, la instalación y operación de Hudbay ha reconfigurado los ejes de conflicto interno, erosionando las bases tradicionales de cohesión social y potenciando las disputas locales por el acceso a los recursos. A diferencia de Cotabambas, donde la gran minería funcionó como un estímulo económico indirecto para el surgimiento de minería comunal autónoma, en Chumbivilcas su presencia ha desencadenado una competencia simbólica y territorial que tensiona profundamente los marcos de solidaridad comunal.

Tabla 3. Comparación de la presencia de empresas de gran y mediana minería en territorios andinos

Zona	Empresa formal relevante	Situación de conflictividad	Características clave
Pataz	Poderosa	Coexistencia no armoniosa entre población local y empresa; obstáculos para la formalización. Relación conflictiva entre actores asociados a bandas criminales y empresa.	Distancia histórica entre empresa y mineros; los contratos concesionarios constituyen un cuello de botella.
Cotabambas	Las Bambas	Coexistencia no armoniosa y con conflictos. Presencia de empresa se presenta como estímulo indirecto a expansión minera artesanal.	Confrontación directa entre comunidad y fuerzas de la policía por explotación de concesiones sin autorización de la empresa.
Chumbivilcas	Hudbay	Fragmentación social y división interna entre las comunidades que apoyan la minería pequeña y artesanal y las que apoyan la empresa.	Competencia simbólica y territorial entre minería comunal y formal.

Nota. Elaboración propia.

En el río Cenepa, la minería informal e ilegal se ha desarrollado en un contexto de ausencia de grandes empresas mineras formales. La evidencia recogida no refiere a la presencia de grandes operadores formales en el territorio. El crecimiento de la minería informal en el río Cenepa ha sido reciente y vertiginoso. Según dirigentes indígenas, la actividad extractiva se intensificó especialmente a partir del año 2020, extendiéndose rápidamente hacia nuevas zonas comunales. Asimismo, otro actor destaca que “aquí no llegaban casi la minería. [...] en 2022 estaban subiendo y en 2023 entran ya con todo a la comunidad” (Pastor, entrevista 01_Cenepa_). Estos testimonios muestran no solo un crecimiento en el volumen de operaciones, sino también una transformación progresiva de la dinámica territorial y social.

El ingreso de maquinaria pesada, ya documentado en las secciones previas, se produjo en un entorno carente de referentes organizativos o institucionales que pudieran anticipar, contener o reorientar el crecimiento de la minería informal. Esta ausencia no implicó necesariamente una mayor libertad comunitaria, sino que dejó a las comunidades locales frente a decisiones complejas, sin acompañamiento técnico, sin marcos de regulación ambiental, y con escasa capacidad estatal para ayudar a establecer límites o salvaguardas.

En Puerto Inca, la minería informal e ilegal se ha expandido en un contexto de ausencia de grandes empresas mineras formales, lo que ha configurado un escenario de expansión extractiva sostenida y creciente informalización del territorio. Ninguna entrevista realizada en la zona hace referencia a la presencia de operadores formales de gran escala, confirmando que la actividad minera se ha desarrollado de manera autónoma, sin referentes empresariales que establezcan límites o modelos de regulación.

Testimonios locales indican que tanto actores externos como comuneros locales impulsaron la instalación de maquinaria pesada y sistemas de dragado: “Vinieron brasileros [...] y después ya la gente también de acá [...] ellos mismos armaron su balsa” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Esta apropiación local de la actividad minera no se articuló bajo marcos formales ni bajo es-

quemas de regulación empresarial. En su lugar, arreglos informales, como los ya descritos en el acápite anterior, porcentajes simbólicos pactados con operadores externos, han ocupado el lugar de mecanismos de control territorial, aunque con eficiencia limitada.

La falta de operadores empresariales de gran escala ha dejado un vacío de control territorial que, junto con la débil presencia estatal, ha creado un entorno propicio para el desarrollo de dinámicas extractivas desreguladas, en las cuales las tensiones y la violencia asociadas a la minería ilegal se perciben como preocupaciones crecientes. A diferencia de los territorios altoandinos, donde la presencia de minería formal introduce ciertos marcos de competencia o regulación —aunque de manera conflictiva—, en Puerto Inca, la minería informal avanza sin contrapesos estructurales, incrementando al menos los riesgos de conflictividad.

Tabla 4. Comparación sobre la presencia de empresas de gran minería en territorios andinos

Zona	Empresa formal relevante	Situación de conflictividad	Características clave
Río Cenepa	No aplica	Coexistencia conflictiva entre comunidades que apoyan y no apoyan minería.	2018: ingreso de dragas, y crecimiento reciente, acelerado y caótico.
Puerto Inca	No aplica	Tensiones crecientes entre comunidades vinculadas a minería ilegal y ausencia de control.	Crecimiento más antiguo, sostenido y parcialmente estabilizado.

Nota. Elaboración propia.

A continuación, en la Tabla 5, se resume el análisis comparativo entre territorios andinos y amazónicos.

Tabla 5. Comparación sobre la presencia de empresas de gran minería

Territorio	Presencia de empresa formal	Impacto de la empresa sobre minería informal	Formas de organización comunal en torno a la minería	Nivel de conflictividad territorial	Comentario síntesis
Andes (Pataz, Cotabambas, Chumbivilcas)	Presente (Poderosa, Las Bambas, Hudbay)	Estimula conflictos por uso de concesiones; fragmenta socialmente; impulsa minería informal indirectamente (Cotabambas)	Modelos comunales organizados: asociaciones mineras, asambleas comunales, control colectivo sobre labores en algunos casos	Alto: conflictos legales, territoriales, divisiones internas, violencia reciente (Pataz)	La presencia de empresas formales no frena la minería informal, sino que genera tensiones, fragmentación o expansión indirecta según el contexto
Amazonía (Cenepa, Puerto Inca)	No hay presencia relevante de empresas formales	No hay control ni estímulo desde grandes empresas; expansión desregulada, sin regulación tecnológica o ambiental	Modelos más individualizados o acuerdos comunales débiles; priman las iniciativas individuales o de pequeños grupos familiares	Alto: crecimiento descontrolado, presencia de foráneos, tensiones crecientes dentro de comunidades	La ausencia de empresas formales y del Estado facilita una minería informal caótica, difícil de regular y con riesgos de violencia creciente

Nota. Elaboración propia.

El análisis comparativo revela que la presencia o ausencia de empresas formales en los territorios estudiados configura escenarios claramente diferenciados en la dinámica de la minería informal e ilegal. En las zonas altoandinas, la coexistencia conflictiva entre minería formal e informal no ha impedido la expansión de esta última; por el contrario, en algunos casos ha generado estímulos indirectos, fragmentaciones comunales y nuevas formas de apropiación territorial. En la Amazonía, en cambio, la ausencia de grandes operadores formales se suma al ya existente vacío de regulación estatal, que ha contribuido a reforzar dinámicas de desregulación territorial. Estas dinámicas no solo permiten la persistencia de la minería informal, sino que también la expanden bajo lógicas específicas según su contexto geográfico. Mientras que en los

Andes esta expansión se da en medio de tensiones con grandes empresas y marcos formales de competencia, en la Amazonía se produce en escenarios de vacío institucional y ausencia de referentes regulatorios, lo que exige respuestas diferenciadas en materia de política pública y planificación territorial.

Retomar estos procesos desde la óptica de la interacción —o de la ausencia— con la minería formal permite entender que las empresas formales, lejos de representar un modelo único de regulación, pueden funcionar como factores que estructuran oportunidades, tensiones o vacíos. En algunos casos, su presencia ha incentivado trayectorias informales paralelas o ha exacerbado divisiones comunales; en otros, su ausencia ha dejado a las comunidades frente a un escenario desprovisto de referencias, soporte técnico o capacidad estatal. Reconocer esta diversidad es clave para evitar caer en idealizaciones sobre la empresa formal, y poner atención a los arreglos concretos que operan en cada territorio.

4.2.3. Actores vinculados a redes delictivas

4.2.3.1 Diferenciación de grados de criminalización en Amazonía y Andes. Como se desprende del acápite anterior, el análisis sobre la minería informal e ilegal en los territorios amazónicos y altoandinos requiere considerar el rol de actores asociados a redes delictivas. Hemos visto cómo la presencia de este tipo de actores altera las dinámicas locales de control territorial, configura las formas de conflictividad y profundiza los riesgos de violencia. Este apartado analiza comparativamente cómo las redes delictivas impactan en la evolución de la minería informal e ilegal en los contextos amazónicos y andinos, diferenciando niveles de penetración, estrategias de control y consecuencias sobre las comunidades.

El análisis comparativo revela diferencias importantes en los niveles y formas de criminalización de la minería informal e ilegal entre los territorios amazónicos y altoandinos estudiados. Mientras que en los Andes la presencia de redes delictivas vinculadas a la minería es un fenómeno reciente y localizado, en la

Amazonía ciertos patrones de control violento y expansión desregulada se han instalado de manera más temprana y progresiva.

En Pataz, los testimonios dan cuenta de la llegada de organizaciones criminales tras la pandemia, especialmente para capturar minas productivas a través del uso de violencia armada: “Llegaron de Trujillo y Lima, gente de mal vivir [...] como los Pulpos, los del 80, la Jauría” (Minero, entrevista 54_Pataz). Este fenómeno representa una ruptura reciente respecto a las dinámicas tradicionales de minería artesanal, evidenciando un escalamiento hacia formas de criminalidad estructurada que disputan el control territorial.

En contraste, en Cotabambas y Chumbivilcas, si bien existen conflictos vinculados a la minería artesanal informal, no se registra —según la evidencia disponible— una articulación directa con redes criminales organizadas. Los conflictos se mantienen principalmente en el ámbito comunal, centrados en la competencia por el acceso a vetas y en disputas internas relacionadas con la expansión de actividades extractivas.

En los territorios amazónicos, la situación muestra matices distintos. En Puerto Inca, la minería informal ha evolucionado hacia dinámicas de mayor complejidad y violencia. Los testimonios evidencian amenazas directas a autoridades y defensores ambientales: “Los defensores ambientales como a cualquiera, están expuestos a que los mineros vengan a atacar en un momento, igual que la actividad ilícita” (Funcionario Sernanp, entrevista 61_Puerto Inca). Además, se describe cómo las comunidades llegan a organizar barricadas para impedir la acción de la fiscalía: “La comunidad se organiza sabiendo que va a venir la fiscalía [...]. Cierran la puerta, hay una tranquera, cierran, y están con su ley esperando. No, aquí nadie pasa” (Miembro Eco Sira, entrevista 58_Puerto Inca). Estas dinámicas sugieren un proceso de criminalización más avanzado, en el que la minería ilegal no solo invade el territorio, sino que también captura o neutraliza mecanismos comunitarios y estatales de control.

En Cenepa, si bien existen tensiones y divisiones internas derivadas de la expansión minera, no se identificó durante el trabajo de campo redes criminales organizadas operando en parte del territorio. La criminalización aparece de forma incipiente, vinculada más a conflictos internos, amenazas puntuales y disputas familiares, que a estructuras externas de poder. No obstante, esto no implica la ausencia de actores vinculados a redes delictivas en otras zonas mineras del territorio. Informes recientes revelan indicios claros de una creciente presencia de actores delictivos externos vinculados a la minería ilegal. La zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor ha visto incursionar a bandas criminales ecuatorianas, como Los Lobos y Los Choneros, que participan en la extracción ilícita de oro y extorsionan a mineros locales (Tuesta, 2025, 22 de enero). Estas organizaciones transnacionales brindan respaldo armado a facciones locales enfrentadas por el control del oro y luego buscan asumir el control de la cadena extractiva, atravesando la frontera sin mayores restricciones (Lazo, 2025, 16 de febrero).

Así, las recientes incursiones de organizaciones criminales extranjeras evidencian una nueva dimensión de amenaza en la zona donde la criminalidad asociada a la minería ilegal no se limita solamente a disputas internas dentro del Cenepa, sino que involucra a actores externos armados que operan de forma abierta en las zonas de frontera. Este escenario exige una atención prioritaria, ya que la presencia de estas estructuras de poder externas introduce un grado adicional de violencia y complejidad que resulta imprescindible considerar en cualquier estrategia de intervención frente a los conflictos socioambientales del territorio.

4.2.3.2 Modalidades de intervención de redes criminales según territorio.

Sobre las formas en que las redes criminales intervienen o se articulan con la minería informal e ilegal, estas varían entre territorios amazónicos y andinos. Para los casos estudiados en los Andes, con excepción de Pataz, la criminalización no tiende a expresarse de manera directa y violenta; en cambio, en la Amazonía —y particularmente en Puerto Inca— adquiere modalidades más encubiertas, sostenidas por la ausencia estatal, la fragmentación comunal y el control territorial informal.

En Pataz, los testimonios dan cuenta de una intervención armada explícita por parte de grupos delictivos organizados. La captura de galerías o socavones mineros mediante el uso de violencia —especialmente tras la pandemia— ha desplazado principalmente a la empresa minera Poderosa. Respecto a los mineros locales, estos afirman que sus actividades no se han visto muy afectadas por los mineros asociados a bandas criminales. Como relatan testimonios de mineros en la zona, es a partir de la pandemia cuando ocurre la llegada de estos grupos armados. Estos grupos, identificados incluso por nombre —“los Pulpos”, “la Jauría”—, operan como gestores del territorio en lo que refiere al uso de la coerción armada para tomar control de las vetas.

En contraste, en Puerto Inca las formas de intervención se basan en mecanismos más dispersos, aunque igualmente eficaces en términos de control social y económico. Aquí no se reportó aún una presencia armada organizada, pero sí formas de captura comunitaria mediante sobornos, amenazas e intimidación. Cómo se mencionó en un testimonio del acápite 4.2.1, los actores mineros han realizado pagos monetarios a autoridades comunales para permitirles entrar y realizar su actividad. Esta lógica de transacción irregular coexiste con estrategias defensivas por parte de las comunidades. Según un comunero, las comunidades han desarrollado estrategias defensivas ante la fiscalización estatal, instalando barreras físicas como tranqueras para restringir el ingreso y preservar el control sobre sus actividades. Asimismo, el testimonio en la sección anterior de un funcionario público confirma la percepción de amenaza persistente hacia quienes intentan defender el territorio de actividades extractivas ilícitas, lo que evidencia un entorno hostil para los defensores ambientales.

Aunque sin estructuras armadas visibles como en Pataz, estas dinámicas en Puerto Inca revelan un tipo de control territorial que responde a patrones criminales encubiertos, donde la violencia es latente y la impunidad opera como incentivo estructural. La evidencia cualitativa indica que se trataría de formas de poder articuladas en torno a redes de intereses compartidos que desbordan los marcos comunales formales y desincentivan cualquier forma de oposición organizada contra la minería.

En Chumbivilcas y Cotabambas, en cambio, no se identificó evidencia directa de intervención de redes delictivas organizadas. Los conflictos en estas zonas continúan siendo predominantemente comunales, marcados por disputas por el acceso a vetas, diferencias en el modelo de explotación (individual vs. comunal) y tensiones entre quienes respaldan la minería informal y quienes priorizan otras formas de desarrollo. Si bien el riesgo de criminalización futura existe —sobre todo ante la intensificación de la actividad y en un contexto de control estatal que necesita ser fortalecido—, actualmente estas zonas se mantienen dentro de una conflictividad extractiva de baja escala delictiva.

Así, mientras en zonas como Pataz las redes criminales actúan mediante mecanismos de violencia directa, y en Puerto Inca mediante cooptación, amenaza y control territorial informal, en otros territorios altoandinos el fenómeno aún no ha ingresado con intensidad. Esta diferenciación exige que cualquier política de intervención considere no solo la presencia de minería ilegal, sino también los grados y formas de criminalización territorial que la acompañan.

4.2.3.3 Impactos de la criminalización sobre las comunidades locales. Por otro lado, la presencia de redes delictivas en contextos de minería informal no solo transforma las relaciones económicas, sino que reconfigura las dinámicas sociales y los márgenes de acción colectiva al interior de las comunidades. Estos impactos se manifiestan de forma diferenciada según el tipo de intervención criminal, la trayectoria minera del territorio, y la capacidad local de sostener mecanismos de control y cohesión comunal.

En Puerto Inca, los efectos de la criminalización se expresan con claridad en el debilitamiento de los sistemas comunales de control. La minería ilegal ha generado divisiones internas, rupturas de consenso y amenaza directa a quienes intentan oponerse a su avance. Un comunero relata: “Al final viene un conflicto social entre familias, eso pasa. Entonces ahí ya es una amenaza” (Miembro Eco Sira, entrevista 58_Puerto Inca), lo que muestra cómo la presión extractiva genera disputas internas que minan la posibilidad de ejercer autoridad colectiva. En paralelo, se observa una dinámica de captura territorial encubierta, en la que actores comunales obstaculizan el ingreso de autoridades median-

te bloqueos estratégicos y normas no reconocidas oficialmente. Este tipo de comportamiento señala una erosión progresiva del vínculo entre comunidad y legalidad estatal. Como ya se ha advertido, la criminalización también ha colocado en situación de riesgo a los defensores ambientales. La percepción de amenaza permanente —reportada incluso por funcionarios públicos— revela un entorno en el que la disidencia se enfrenta a represalias y se genera un clima de miedo e impunidad que inhibe la acción comunitaria organizada.

En Pataz, el impacto de la criminalización no se traduce en la ruptura de la estructura comunal, sino en una forma más silenciosa de reconfiguración del espacio social. Si bien no se reporta debilitamiento institucional explícito, la etnografía de campo señala una convivencia tensa entre mineros locales y actores armados vinculados a bandas criminales. La comunidad no confronta abiertamente a estos actores, sino que opta por una posición de neutralidad estratégica. Según relatos locales, el conflicto principal se desarrolla entre los actores de las bandas y la empresa minera Poderosa, y los mineros de Pataz optan por buscar mantenerse al margen de ese conflicto. No obstante, esto no garantiza la percepción de seguridad en el territorio. Por ejemplo, durante las festividades comunales, muchos prefieren no permanecer hasta tarde por temor a posibles actos violentos —como disparos al aire—, lo que revela un proceso de normalización del miedo y de transformación de las prácticas cotidianas. Así, en Pataz la criminalización no impone por la fuerza una ruptura, pero la evidencia invita a pensar en que sí delimita los márgenes de lo decible, lo negociable y lo políticamente viable dentro del territorio.

En Chumbivilcas y Cotabambas, si bien no se identifica hasta ahora una intervención directa de redes criminales, la fragmentación social provocada por las disputas en torno a la minería ya empieza a erosionar la cohesión interna. En Chumbivilcas, la polarización comunal se refleja también en preferencias por actores extractivos de gran minería versus los que prefieren el desarrollo de minería artesanal. Esta controversia genera un quiebre en la unidad interna del territorio, mientras que en Cotabambas se reportan sobre todo tensiones por acceso a vetas, y por modelos de gestión minera comunal o individual. Aunque en estos casos el conflicto no responde todavía a lógicas criminali-

zadas, la creciente tensión social y la ausencia de mecanismos de regulación formal podrían generar condiciones propicias para una futura penetración de actores externos vinculados a economías ilícitas.

En la zona del Cenepa, si bien hay una creciente presencia de una criminalidad asociada a redes delictivas externas, sobre todo en las zonas de frontera, los testimonios recogidos también muestran formas de conflictividad social intensificadas en torno a la minería aluvial, que se expresan en tensiones y episodios de violencia entre comuneros. Se trata de una violencia de carácter intercomunal que revela un deterioro significativo del tejido social y mecanismos locales de resolución de conflictos. Destacan, en particular, el asesinato de un comunero opositor a la actividad minera, ocurrido en 2023, quien había denunciado públicamente los impactos sociales de la minería en su comunidad —incluyendo la prostitución, el abandono infantil y el consumo de drogas.

Según relató un familiar: “el señor hablaba en contra de la minería. Por eso unos cuantos se habrán armado y lo eliminan, lo matan [...] el señor venía y le hace chocar con bote. Lo han encontrado con cortes, la han chocado y luego ya borracho, ahí lo han matado” (Comunero, entrevista 12_Cenepa). Este caso no derivó en un proceso judicial formal, sino en una negociación extrajudicial en la que los propios comuneros —incluyendo autoridades tradicionales como los apus— gestionaron una compensación económica a los deudos, en condiciones marcadas por la impunidad y la colusión. Adicionalmente, otros testimonios aluden a situaciones de coerción y hostigamiento: “Son secuestradas como cinco personas que están notificadas son secuestradas. Así aparece” (Comunera, entrevista 04_Cenepa), lo cual refuerza la idea de que, en el caso del río Cenepa, la minería ilegal puede generar climas de violencia difusa, control social mediante el miedo, y desprotección de quienes expresan resistencia o críticas a esta actividad.

Por lo tanto, en Puerto Inca y el río Cenepa se muestra la existencia de actores vinculados a la minería que ejercen coerción mediante amenazas, agresiones y, en algunos casos, asesinatos. Estas formas de violencia, aunque no siempre formalizadas en redes claramente jerarquizadas, reflejan niveles de organiza-

ción social y territorial orientados a mantener el control de las actividades extractivas y a silenciar resistencias

En conjunto, estos hallazgos confirman que la criminalización de la minería informal no tiene efectos homogéneos sobre las comunidades. Mientras en algunos casos implica la captura directa del territorio y la imposición de violencia, en otros opera mediante el silenciamiento, la intimidación o la reorganización del espacio comunal desde dentro. Dicha heterogeneidad socava la utilidad analítica que pudieran ofrecer enfoques unidimensionales y exige una comprensión diferenciada de los efectos sociales, tanto manifiestos como latentes, de la criminalización. En este sentido, resulta indispensable que las estrategias de intervención trasciendan los enfoques centrados exclusivamente en la coerción estatal, incorporando mecanismos comunitarios orientados a la prevención, la recomposición del tejido socioterritorial y el afianzamiento de marcos de gobernanza legítimos y sostenibles.

Tabla 6. Comparación de la presencia de actores vinculados a redes delictivas

Dimensión analizada	Territorios amazónicos (Río Cenepa, Puerto Inca)	Territorios andinos (Pataz, Cotabambas, Chumbivilcas)
Percepción de violencia	Alto en Puerto Inca y en Cenepa	Alto en Pataz (reciente), bajo en Cotabambas y Chumbivilcas
Presencia de redes criminales organizadas	Actores vinculados a la minería que ejercen coerción como mecanismo de control territorial y silenciamiento de oposiciones	Presente solo en Pataz y reciente desde alrededor de pandemia; no detectada en otras zonas
Modalidades de intervención	Cooptación de autoridades, amenazas, cierre al Estado, control informal del territorio	En Pataz: captura armada de minas; en otras zonas, conflicto comunal no criminalizado
Impactos sobre la comunidad	División interna, debilitamiento de control comunal, riesgo a defensores ambientales, asesinatos impunes	Pataz: repliegue social y temor; Cotabambas y Chumbivilcas: fragmentación sin violencia estructural
Condiciones habilitantes	Ausencia de operadores formales, mínima fiscalización, corredores fluviales	Superposición con empresa formal en algunos casos. Mayor presencia de operadores formales o instancias de negociación comunal-estatal, aunque con conflictos y limitaciones.
Riesgos a futuro	Expansión de violencia estructural si no se interviene con enfoque integral	Riesgo de criminalización futura si escalan tensiones y no hay formalización o regulación comunal

Nota. Elaboración propia.

4.2.4. Actores foráneos: invitados y emparentados

Además de los actores comunales y empresas formales, la minería informal e ilegal en los territorios estudiados involucra la participación de actores foráneos —provenientes de otras regiones o con escasos vínculos previos con las comunidades— cuya presencia altera las dinámicas locales de control y beneficio. Estos actores ingresan por distintas vías: algunos son habilitados por comuneros a través de vínculos familiares o de conveniencia económica; otros se posicionan mediante inversiones en maquinaria, servicios técnicos o seguridad, e incluso por mecanismos de cooptación. Su participación, aunque a veces legitimada por necesidades económicas locales, también genera tensiones internas, fragmentación comunal y formas encubiertas de captura territorial.

4.2.4.1. Estrategias de ingreso de actores foráneos a territorios comunales.

En los territorios estudiados, el ingreso de actores foráneos a las dinámicas de minería informal e ilegal no ocurre exclusivamente por imposición, sino también mediante estrategias que involucran la participación activa o tolerante de miembros de las comunidades. En varios casos, comuneros habilitan directamente a operadores externos —ya sea por vínculos familiares, necesidades económicas o acuerdos tácitos— y permite el uso de sus terrenos o la instalación de maquinaria. En el río Cenepa, por ejemplo, una comunera recuerda cómo un operador externo ingresó inicialmente a través de una relación de pareja con una comunera local: “En 2018, una persona de afuera llegó a conversar acá y además tenía mujer acá [...] dijeron que hay mucho oro, y que entonces hay que trabajar [...] han traído unas cinco máquinas” (Comunera, entrevista 05_Cenepa). Este tipo de articulación no institucionalizada permite a los foráneos insertarse rápidamente en el tejido comunal, aprovechando la confianza o la cercanía con actores locales.

En otros contextos, el ingreso de foráneos responde a acuerdos explícitos promovidos por autoridades o representantes comunales. En Puerto Inca, por ejemplo, un comunero describe cómo ciertos jefes comunales invitan a operadores externos tras haber observado su desempeño en otros territorios: “De

repente un jefe de la comunidad invita al minero. Lo invita de repente porque está trabajando fuera de otro territorio, y ha visto que es conveniente, porque hay ingreso económico” (Miembro Eco Sira, entrevista 58_Puerto Inca). Estas decisiones suelen estar motivadas por la promesa de ingresos inmediatos o por la falta de capacidad técnica de la comunidad para operar maquinaria por cuenta propia.

En Cotabambas, la articulación con actores foráneos se ha dado principalmente durante las primeras etapas del proceso minero comunal, cuando inversionistas externos ofrecían maquinaria o experiencia técnica. Esta vinculación temprana sentó las bases para posteriores decisiones sobre autonomía productiva, desarrolladas con mayor detalle en los siguientes apartados. Según autoridades locales, varios comuneros invitaron a inversionistas externos provenientes de Cajamarca o La Oroya para que operen en terrenos comunales y compartan utilidades o conocimientos técnicos: “Más que todo se han jalado por ejemplo de Cajamarca, algunos se han jalado de no sé qué minera Oroya” (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas). Si bien esta presencia fue vista inicialmente como estratégica, con el tiempo muchos comuneros optaron por operar de manera autónoma, luego de “aprender cómo trabajan” los inversionistas externos.

Por otro lado, en Pataz, de manera reciente, el ingreso de foráneos se ha dado por vías más coercitivas. Los actores externos vinculados a bandas criminales no fueron invitados ni negociaron su ingreso con las comunidades, sino que irrumpieron de manera violenta para tomar el control de minas ya operativas o zonas de interés. Como se mencionó en el acápite 4.2.3.1, grupos armados llegaron desde otras regiones para tomar control de minas en operación, sin ningún acuerdo previo con la comunidad. A diferencia de los demás casos, aquí el ingreso foráneo representa una ruptura de las reglas comunales y marca una transición hacia formas de criminalización estructurada del territorio.

4.2.4.2 Percepción de legitimidad o ilegitimidad de los foráneos. La presencia de actores foráneos en actividades de minería informal e ilegal genera

percepciones ambivalentes en las comunidades. En algunos casos, su ingreso es visto como una oportunidad económica o técnica que complementa las capacidades locales; en otros, como una amenaza directa al control territorial, a la cohesión comunal y a los márgenes de acción colectiva.

En territorios como Puerto Inca, el ingreso de foráneos se asocia a conflictos crecientes dentro de las propias comunidades. Testimonios recogen cómo ciertos líderes o comuneros habilitan a mineros externos —por razones económicas—, lo que genera divisiones internas, sospechas de corrupción y una progresiva pérdida de autoridad comunal legítima. Un comunero advierte que permitir la entrada de mineros externos por parte de dirigentes ha generado fragmentación al interior de la comunidad, lo que ha derivado en conflictos entre familias. Además, se reportó que entre algunos comuneros este escenario de tensión ha generado temor por las amenazas, llevándolos a la decisión de abandonar el territorio. Estas narrativas reflejan una legitimidad erosionada: aunque los foráneos generan ingresos, su presencia está asociada a coerción, rupturas internas y dinámicas de desposesión.

En el río Cenepa, los relatos muestran que los foráneos ingresaron inicialmente por lazos personales, lo que suavizó su presencia en un inicio, pero la legitimidad otorgada fue rápidamente puesta en cuestión a medida que aumentaban los impactos y las tensiones. La evidencia recogida en campo refiere a casos en los que operadores externos llegaron en 2018, y gracias a vínculos de matrimonio con mujeres de la comunidad pudieron facilitar el ingreso de maquinaria y actividad minera. Aunque esta articulación se percibió en un inicio como familiar o consensuada, en años posteriores surgieron divisiones internas, resistencia de sectores comunales y episodios de violencia, lo que evidencia una transformación de la percepción inicial de aceptación hacia una lectura más conflictiva y cuestionadora.

En otros casos, como en Cotabambas, la percepción sobre los foráneos ha cambiado con el tiempo. Aunque al inicio hubo una percepción positiva de los foráneos en Cotabambas —asociados a conocimientos técnicos y capi-

tal—, esta valoración fue cambiando a medida que las comunidades reforzaron sus capacidades. Con el tiempo, el vínculo fue desplazado por esquemas de mayor autonomía productiva, lo que limitó la legitimidad de estos actores externos. Las comunidades adquirieron capacidades propias y optaron por operar directamente, lo que marcó una deslegitimación y distancia progresiva de los foráneos como actores necesarios

En Chumbivilcas, la percepción de los foráneos está atravesada por su rol como financiadores o proveedores de maquinaria, pero también como sujetos que se apropian de las labores. Un comunero advierte que: “Los inversionistas vienen de Arequipa, Cusco, Ayacucho” (Minero, entrevista 19_Chumbivilcas), pero la relación no siempre es equitativa. En algunos casos, los foráneos manipulan precios o condiciones y generan desconfianza: “Ellos mismos llevan al laboratorio. Dan mala información al dueño” (Comunero, entrevista 44_Cotabambas). Este tipo de prácticas ha contribuido a que su legitimidad como socios o técnicos sea cuestionada, especialmente cuando se perciben asimetrías de poder o de información.

Finalmente, en Pataz, los actores foráneos vinculados a bandas criminales no son vistos como socios ni como proveedores de conocimiento, sino como sujetos que irrumpen mediante la fuerza y desplazan a quienes ya operaban en las zonas. La percepción dominante no es de legitimidad económica o técnica, sino de temor. Como se ha señalado previamente, los actores foráneos vinculados a redes delictivas en Pataz no cuentan con el mismo tipo de legitimidad local como podría ocurrir en los otros casos de estudio presentados en este documento, sino que suelen ser identificados como actores externos violentos. Aunque la comunidad local no confronta directamente a estos grupos, sus acciones generan un tipo de aceptación resignada más que legitimación social activa.

Estas percepciones diversas revelan que la legitimidad de los foráneos en la minería informal e ilegal no depende solo de su origen externo, sino del modo en que se insertan, de los acuerdos que establecen y de los efectos que pro-

vocan sobre el equilibrio social, la distribución de beneficios y el control comunitario del territorio.

4.2.4.3 Formas de transacción o captura del proceso productivo por foráneos. La participación de actores foráneos en la minería informal e ilegal no solo altera las dinámicas sociales al interior de las comunidades, sino que en muchos casos implica también una apropiación parcial o total del proceso productivo. Esta captura se manifiesta en el control de decisiones operativas, manipulación de la comercialización del mineral y establecimiento de relaciones contractuales asimétricas.

En Cotabambas, la relación con inversionistas foráneos ha sido motivo de creciente desconfianza. Testimonios comunales relatan cómo estos actores —frecuentemente provenientes de regiones mineras como Cajamarca o La Oroya— controlan el procesamiento del mineral y manipulan los resultados de laboratorio en perjuicio de los comuneros: “Los mismos inversionistas [...] acuerdan un precio al inicio, pero luego cambian el precio. [...] Ellos mismos llevan al laboratorio. Dan mala información al dueño” (Comunero, Entrevista 44_Cotabambas). Esta situación pone en evidencia una apropiación del tramo más rentable de la cadena productiva —la comercialización—, en detrimento del pequeño productor local, que carece de mecanismos para fiscalizar el proceso.

En Chumbivilcas, la captura se expresa no solo en el control del procesamiento, sino también en la apropiación directa de las labores mineras. Un comunero relata cómo algunos foráneos inicialmente contratados para brindar seguridad terminaron tomando control de las explotaciones: “Contrataron gente de afuera de Trujillo para que les den seguridad [...] y luego ellos mismos se quedaron con las labores” (Minero, entrevista 29_Chumbivilcas). Este tipo de apropiación encubierta altera las reglas de reciprocidad tradicionales y desplaza gradualmente a los comuneros del control sobre sus propios recursos.

En Puerto Inca, como ya se ha adelantado en la sección 4.2.3, la captura del proceso productivo se da mediante mecanismos de cooptación comunitaria.

Los mineros externos entregan sobornos o “aportaciones” a líderes locales, a cambio de poder operar sin restricciones y sin mecanismos formales de fiscalización. Estas transacciones irregulares debilitan el control colectivo y configuran un modelo de ingreso basado en la captura informal de decisiones comunales.

En Cenepa, aunque no se han identificado aún estructuras foráneas de gran escala controlando el circuito de producción, los relatos indican una dependencia creciente hacia operadores que aportan maquinaria o financiamiento, lo que establece relaciones desiguales de poder. La falta de capacidades técnicas locales en las etapas de procesamiento y venta del oro hace que los comuneros recurran a compradores externos, cuya transparencia y condiciones de pago han sido cuestionadas: “Hemos tenido engaños por parte de compradores, falsificación de dinero [...] no dan el precio justo” (Comunero, entrevista 10_Cenepa). Esta dependencia genera condiciones propicias para la captura futura del circuito comercial, incluso si aún no se ha consolidado.

En Pataz, la forma de captura del proceso es distinta: la presencia foránea no responde a acuerdos técnicos ni económicos, sino a lógicas de apropiación violenta ya desarrolladas en apartados anteriores. Lo relevante aquí es cómo dicha intervención redefine los límites del control comunal, desplazando incluso la posibilidad de negociación. Si bien esta situación afecta principalmente a empresas mineras como Poderosa, la dinámica general de apropiación violenta del territorio también puede representar un mayor riesgo latente para los pequeños productores locales. El control ejercido por estos grupos no se limita al uso de armas, sino que incluye mecanismos de extorsión, reventa de insumos y apropiación de rutas logísticas de salida del mineral.

4.2.4.4 Implicancias en la transformación del control comunal. La participación de actores foráneos en actividades mineras informales e ilegales no solo afecta la dimensión económica o técnica del proceso extractivo, sino que transforma de manera profunda los marcos de gobernanza comunal. Estas transformaciones adquieren formas diferenciadas entre territorios amazóni-

cos y andinos, pero en todos los casos tensionan la autoridad colectiva, redistribuyen el poder interno y generan nuevas formas de desigualdad o fragmentación.

En los territorios amazónicos como Puerto Inca y el río Cenepa, la presencia de foráneos —ingresando con maquinaria, capital o conocimiento técnico— se ha articulado inicialmente con líderes o comuneros individuales. En el caso del río Cenepa, como ya se ha desarrollado en acápite anteriores, el ingreso de operadores mineros externos también ocurrió a partir de vínculos de matrimonio que derivaron en la entrada de maquinaria para la actividad minera. Aunque en un inicio estas relaciones podían ser percibidas como legítimas, ya sea por su base en vínculos familiares o acuerdos informales, posteriormente fueron cuestionadas, al punto que algunas comunidades tomaron acuerdos para frenar la minería. Sin embargo, estas resoluciones comunales han sido en ocasiones desafiadas por iniciativas individuales, como la de un comunero que, pese a la vigencia de un acuerdo colectivo, decidió en 2022 reiniciar la actividad en su parcela con el respaldo de mineros externos: “Cuando ya habían cerrado el acuerdo de la comuna [...] pero en 2022 el señor Isaac [...] empezó a trabajar su terreno con los mineros” (Comunero, entrevista 13_Cenepa). Este tipo de decisiones individuales socava el principio de gobernanza colectiva, reconfigura el control del territorio y propicia la reapertura de frentes de explotación previamente clausurados.

En Puerto Inca, el debilitamiento del control comunal adquiere una dimensión más estructural. Como ya se ha expuesto en secciones anteriores, algunos líderes comunales son cooptados mediante pagos directos por parte de mineros externos. Esto ha reemplazado los mecanismos de fiscalización comunal por acuerdos informales con beneficios concentrados en dirigentes o grupos afines. En ambos casos, los márgenes de decisión de las asambleas comunales han sido erosionados por dinámicas individuales o clientelares, lo cual ha abierto espacio a disputas internas, amenazas y fragmentación del tejido comunitario.

En contraste, en zonas altoandinas como Cotabambas y Chumbivilcas, la entrada de inversionistas externos ha producido efectos diversos pero también relevantes. En Cotabambas, la fase inicial de dependencia hacia foráneos fue reemplazada por la consolidación de modelos comunales de explotación. Sin embargo, en sectores donde los acuerdos con externos se mantuvieron, emergieron conflictos por acceso a vetas, manejo de utilidades y condiciones laborales. En Chumbivilcas, los testimonios reflejan cómo comuneros con mayores recursos o acceso a terrenos lograron aliarse con inversionistas de Cusco o Arequipa, lo que no solo introdujo nuevas asimetrías económicas, sino que permitió una inserción persistente de actores foráneos en decisiones productivas que históricamente habían estado bajo control comunal.

En Pataz, la transformación del control comunal no se manifiesta tanto en disputas internas visibles, sino en una forma de retraimiento colectivo frente al ingreso de actores armados. Aunque los comuneros no se enfrentan directamente a estos grupos —como los identificados “Pulpos” o “la Jauría”—, la etnografía indica un repliegue de la autoridad comunal ante la violencia latente. La participación en espacios públicos, como las festividades, ha disminuido por temor, y la comunidad adopta una posición de neutralidad pasiva que reduce sus márgenes de acción colectiva.

Así, los casos analizados muestran que la inserción de actores foráneos en la minería informal e ilegal redefine los marcos del control comunal. En algunos territorios, esto se traduce en cooptación de líderes, en otros en tensiones distributivas o repliegue ante la violencia. El resultado común es un debilitamiento de los mecanismos de decisión colectiva, que erosiona las bases sociales desde las cuales podría imaginarse una regulación comunitaria de la actividad extractiva.

A continuación, en la Tabla 7, se muestra cómo la figura del minero foráneo o inversionista externo se manifiesta de forma diferenciada en los territorios estudiados, tanto en sus modos de ingreso como en sus efectos sobre la gobernanza comunal. En las zonas andinas, predomina una lógica de articulación

negociada con actores externos que, si bien genera tensiones redistributivas y desigualdades internas, no desestructura de forma inmediata el marco comunal. En contraste, en los territorios amazónicos, el ingreso de foráneos se produce en condiciones de mayor informalidad y debilidad institucional, lo que facilita dinámicas de fragmentación comunal y captura de decisiones. En todos los casos, la habilitación de estos actores revela la fragilidad de los consensos colectivos y plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de las formas comunales de control frente a modalidades cada vez más diversificadas, opacas y desreguladas de expansión del proceso extractivo de la MAPE.

Tabla 7. Cuadro comparativo sobre presencia de mineros foráneos

Dimensión analítica	Pataz	Cotabambas	Chumbivilcas	Puerto Inca	Cenepa
1. Estrategias de ingreso de actores foráneos	Ingreso de bandas organizadas por vía armada; ocupan vetas mediante coerción.	Inversionistas foráneos inicialmente invitados; luego reemplazados por comuneros organizados.	Alianzas directas entre inversionistas externos y comuneros con terrenos o capital inicial.	Habilitación informal por dirigentes o comuneros; presencia de actores externos con maquinaria.	Entrada mediante vínculos familiares o de parentesco; ingreso inicial tolerado por la comunidad.
2. Percepción de legitimidad o ilegitimidad	Ilegítimos, pero tolerados por temor; mineros de Pataz evitan confrontación directa.	Ilegítimos al inicio; luego superados por organización comunal autónoma.	Mixta: aceptados por quienes se benefician; generan malestar entre comuneros sin acceso a vetas.	Mixta: percibidos como fuente de ingresos pero también como amenaza; generan tensiones crecientes.	Inicialmente legitimados por vínculos familiares; posteriormente crecientes tensiones y oposición.
3. Roles económicos y relaciones de dependencia	Controlan minas productivas; desplazan a formales y comuneros; alto poder económico y armado.	Papel inicial de financistas; después menor peso económico frente a comuneros autogestionados y que se van capitalizando.	Financian operaciones; traen maquinaria; consolidan desigualdades internas.	Traen maquinaria y financiamiento; establecen acuerdos informales con líderes locales.	Financiación moderada; apoyo logístico inicial; sin dominio exclusivo de las operaciones.
4. Impactos sobre el control comunal	Generan repliegue de la autoridad comunal; miedo difuso limita participación.	Reforzamiento de modelos comunales tras superación de la fase dependiente.	Debilitamiento del control colectivo y surgimiento de nuevos conflictos internos.	Fragmentación del control comunal; decisiones personalizadas reemplazan el rol de la asamblea.	Desgaste de acuerdos colectivos; vulneración de consensos; tensiones entre comuneros.

Nota. Elaboración propia.

4.3. Relación con el Estado y legalidad

4.3.1. Ausencia del Estado

Uno de los patrones más persistentes y transversales en los territorios analizados es la débil presencia del Estado en relación con la fiscalización, el acompañamiento técnico y la provisión de servicios vinculados a la actividad minera. Esta ausencia no solo facilita la expansión de la minería informal e ilegal, sino que también genera condiciones para que las comunidades desarrollen sistemas propios —y a veces cooptados— de regulación o tolerancia extractiva.

En los territorios amazónicos, la percepción de abandono estatal es particularmente explícita. En Puerto Inca, un dirigente comunal señala: “Esta comunidad tiene 40 años [...] el Estado sabe que hay una minería que 80 % que es ilegal, pero [...] no hay apoyo. [...] Lo que es educación, lo que es salud [...] no se ve” (57_Puerto Inca_presidente comunidad). Esta afirmación articula la falta de presencia en materia social con la tolerancia estructural frente a una minería ilegal ampliamente conocida. Otro testimonio agrega: “¿Quién está cuidando? [...] Cuando viene interviniendo no hay nada. Le paga y se regresa. Esta policía viene y ya se larga” (70_Puerto Inca_presidente comunidad), aludiendo a una intervención policial que es funcionalmente ineficaz o neutralizada mediante pagos informales. En este escenario, la desprotección no es solo operativa, sino también simbólica, alimentando la percepción de que el Estado no tiene control ni voluntad para ordenar el territorio.

En el río Cenepa, la ausencia del Estado no solo es percibida como estructural, sino que ha sido expresamente denunciada por líderes comunales. Las comunidades han debido enfrentar solas el ingreso de maquinaria foránea, gestionar conflictos internos derivados de la minería y atender sin acompañamiento oficial los impactos sociales y ambientales generados por la actividad. Como señala un apu del territorio: “Aquí necesitamos la presencia del Estado, necesitamos presencia de las entidades públicas y de las organizaciones [...] lo malo que es este problema. [...] A la interdicción no hay plata, dice, pero para ellos sí hay plata [...] por eso no se está dando solución hasta la fecha. Sigue traba-

jando hasta ahorita" (03_Cenepa_Apu Comunidad Canga). Esta cita evidencia no solo la carencia de fiscalización efectiva, sino también la percepción de un abandono prolongado incluso frente a situaciones graves, como la persistencia de actividades ilegales o episodios de violencia. En este escenario, y tal como se señaló previamente en el acápite de actores comunales, los Gobiernos Territoriales Autónomos Awajún y Wampis han desarrollado denuncias e interdicciones propias como medida de emergencia frente a la inacción estatal. Dichos operativos incluyeron la incautación y destrucción de maquinaria ilegal, la quema de dragas y el bloqueo de tramos del río Cenepa, constituyéndose en un mecanismo de defensa territorial impulsado por las propias comunidades. Así, el diagnóstico de un Estado ausente en zonas de frontera amazónica no se basa solo en inferencias territoriales, sino en la experiencia directa de las propias autoridades comunales, que contrastan la ausencia del Estado con sus propios esfuerzos autónomos de control.

En las zonas altoandinas, aunque la presencia estatal es relativamente más visible, esta se percibe como limitada, fragmentada o poco efectiva. En Chumbivilcas, un minero afirma: "No viene a verificar nadie. [...] Normal está entrando" (Minero, entrevista 19_Chumbivilcas), lo que muestra que la fiscalización es insuficiente incluso en contextos donde el acceso territorial no es un impedimento. En Cotabambas, un comunero resume la desconexión institucional: "La FEMA nadie la conoce. OEFA no tiene aceptación" (Minero, entrevista 29_Chumbivilcas), mientras que otro señala que los organismos estatales derivan responsabilidades sin capacidad real de acción: "como OEFA solo son competentes en gran y mediana minería. En minería artesanal, pequeña minería, no. Lo que hacen es orientar y derivar al Gobierno Regional" (Comunero, entrevista 22_Cotabambas).

Finalmente, en Pataz, una zona donde coexisten minería formal, informal e ilegal, la percepción es de desprotección selectiva. Un minero afirma: "Acá no hay nada. [...] Debería haber soldados" (Minero, entrevista 50_Pataz), haciendo referencia a la vulnerabilidad frente a bandas armadas. Aunque existe intervención estatal en defensa de intereses empresariales, las comunidades sien-

ten que la cobertura no se extiende al conjunto del territorio ni protege a los actores locales.

Estas evidencias permiten identificar dos formas diferenciadas de ausencia estatal, cuya distribución coincide con los territorios amazónicos y andinos analizados. En los casos de Amazonía —Puerto Inca y Cenepa— predomina una ausencia estructural, donde el Estado no solo está físicamente ausente en funciones de fiscalización, sino que también carece de presencia institucional sostenida en servicios básicos, ordenamiento territorial y seguridad. Esta omisión profunda facilita que actores mineros —formales o no— ocupen el vacío de poder, instituyan sus propias reglas de juego y erosionen progresivamente los marcos normativos nacionales.

En contraste, con las zonas andinas comprendidas en el estudio —Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas— la ausencia del Estado se manifiesta más como una presencia fragmentada o delegada, en la que las competencias se diluyen entre niveles de gobierno sin articulación efectiva. Si bien existe mayor conocimiento de agencias como OEFA, FEMA o las DREM, su acción en campo es limitada o percibida como ineficaz. Este tipo de vacío no impide totalmente la intervención estatal, pero la vuelve intermitente, débil y, en ocasiones, poco legítima frente a las disposiciones comunales, favoreciendo la expansión informal y la desconfianza local hacia el Estado y sus autoridades.

En ambos contextos, esta ausencia —total o parcial— del Estado no solo facilita la expansión de la minería informal e ilegal, sino que también redefine las formas de autoridad y control en los territorios. Su lugar ha sido ocupado por actores no estatales como asambleas comunales, liderazgos individuales o redes ilícitas. Por ello, cualquier estrategia de intervención diferenciada deberá partir no solo del diagnóstico de la presencia formal del Estado, sino también del análisis preciso de su eficacia operativa y de los regímenes de autoridad que operan en la práctica.

4.3.2. Complicidad o captura del Estado

Uno de los patrones más preocupantes que emerge del análisis comparativo es la percepción —y en algunos casos, la evidencia directa— de complicidad entre ciertos actores estatales y operadores de la minería informal o ilegal. Esta forma de captura institucional no se expresa únicamente a través de la ausencia del Estado, sino mediante su distorsión funcional: autoridades que deberían fiscalizar, proteger o regular actúan en cambio como facilitadores, protectores o beneficiarios de las dinámicas extractivas irregulares. Este fenómeno contribuye no solo a la expansión encubierta de la minería ilegal, sino también al desgaste de la legitimidad estatal, alimentando climas de impunidad y desconfianza ciudadana.

En Puerto Inca, los testimonios son particularmente elocuentes. Como ya se ha documentado, la habilitación comunal en esta zona no siempre responde a decisiones colectivas, sino a tratos personalizados entre miembros de la comunidad o autoridades comunales y operadores ilegales. La relación entre actores mineros y ciertas autoridades locales se presenta como transaccional y opaca. Ya en otras secciones se ha advertido sobre cómo las fuerzas del orden son percibidas como ineficaces o en algunos casos de complicidad para permitir la continuidad de la actividad. De esta forma, la evidencia indica que la capacidad estatal para aplicar la ley está condicionada por mecanismos informales de negociación, lo que produce un entorno en el que las reglas formales pierden vigencia frente a los acuerdos de poder local.

Estas dinámicas no se limitan a la Amazonía. En zonas altoandinas como Cotabambas y Chumbivilcas, la captura estatal se expresa más bien a través de vacíos competenciales y omisiones regulatorias, que terminan legitimando la expansión de la minería informal. Como ya se ha señalado en el acápite anterior, instituciones como la FEMA o la OEFA son percibidas como una presencia débil en el territorio. A su vez, la ambigüedad institucional sobre quién debe fiscalizar qué tipo de minería contribuye a la inacción: entidades como OEFA suelen tener limitaciones en sus competencias que las obligan a derivar responsabilidades sin capacidad real de intervención. Esta cadena de delegacio-

nes, ya mencionada previamente, perpetúa un vacío operativo que permite que la informalidad prospere sin vigilancia ni sanción.

En Pataz, si bien no se recogen testimonios de corrupción abierta, una autoridad local señala cómo los marcos legales existentes terminan criminalizando al pequeño minero sin resolver el problema de fondo: “Humala criminalizó la minería [...] antes no había persecución sobre el minero artesanal” (Autoridad distrital, entrevista 45_Pataz). Esta criminalización desigual contrasta con la permisividad hacia operadores con mayor capacidad de negociación, lo que refuerza percepciones de selectividad y arbitrariedad en la aplicación de la ley.

Por lo tanto, la complicidad o captura estatal adopta formas diferenciadas según el contexto territorial. En las zonas amazónicas —particularmente en Puerto Inca— esta captura tiende a manifestarse de manera más directa y operativa: autoridades locales, policías o representantes comunales con capacidad de decisión son señalados como partícipes activos en redes de permisividad, soborno o encubrimiento que permiten el avance de la minería ilegal. Este involucramiento se diferencia de las habilitaciones individuales antes descritas, al tratarse de prácticas que comprometen el marco institucional comunal de forma más directa. Por otro lado, en los territorios andinos, si bien también se registran formas de complicidad, estas aparecen más asociadas a la inacción estructural o la ambigüedad competencial entre instituciones. La delegación sin capacidad de fiscalización efectiva o la criminalización desigual de los actores locales revelan un Estado fragmentado y deslegitimado, cuya actuación —ya sea por omisión o por interés— refuerza las condiciones para la expansión de la minería informal.

Así, la relación entre Estado y minería no puede limitarse al diagnóstico de ausencia institucional, sino que exige considerar sus formas de distorsión funcional, desde su cooptación operativa en la Amazonía hasta la permisividad estructural en los Andes. Este entrelazamiento erosiona la legitimidad estatal, debilita las posibilidades de fiscalización efectiva y reproduce marcos informa-

les de gobernanza en los que las fronteras entre legalidad, poder comunal y economías ilícitas se vuelven difusas.

4.3.3. Formalización o REINFO

El proceso de formalización minera a través del REINFO evidencia marcadas diferencias entre los territorios andinos y amazónicos. Mientras que en las zonas altoandinas existen situaciones diversas de inscripción y conocimiento técnico sobre el proceso, en los contextos amazónicos la evidencia indica que la formalización es prácticamente inexistente y ajena a la lógica local. Esta heterogeneidad se explica tanto por las barreras estructurales del propio REINFO como por las condiciones institucionales y territoriales que configuran los márgenes de posibilidad para los actores mineros.

Pataz representa el caso más avanzado en términos de inscripción y conocimiento del proceso. Múltiples actores locales declararon que muchos mineros se encuentran inscritos en el REINFO, y la trayectoria minera previa ha facilitado cierta familiaridad con los requisitos. Sin embargo, uno de los principales obstáculos radica en la imposibilidad de que los mineros accedan a contratos con empresas titulares, lo que impide cumplir requisitos legales clave. Esta dimensión, ya tratada desde la perspectiva de las relaciones minero–empresa, expone aquí la disfuncionalidad del proceso formalizador. Una autoridad local sintetiza que la principal traba en el proceso es la imposibilidad de establecer contratos con la empresa titular de la concesión, lo que impide avanzar pese al interés comunal en formalizarse. Este cuello de botella normativo expresa una contradicción del modelo de formalización, donde la exigencia de legalidad no va acompañada de mecanismos efectivos para alcanzarla. Este estancamiento no responde tanto a la falta de voluntad comunal, sino a un diseño normativo que impone condiciones más allá del poder de decisión del minero MAPE.

En Cotabambas, la situación es similar, aunque con particularidades que complejizan la ruta de formalización. Si bien existe un número significativo de mineros inscritos en el REINFO, muchos enfrentan barreras logísticas, técnicas y contractuales para completar el procedimiento. Un comunero resume estas

dificultades señalando que “la comunidad te puede dar autorización, pero el concesionario difícil te va autorizar” (Minero, entrevista 37_Cotabambas). Además, el acceso a insumos formales y el uso de boletas de compra representan obstáculos cotidianos en territorios donde las redes de suministro son informales o inaccesibles. Aquí, la tensión no radica tanto en la voluntad, sino en la desconexión entre las exigencias del REINFO y la realidad productiva local. En Chumbivilcas, el proceso es bastante similar a Cotabambas. Si bien hay interés entre algunos actores, la fragmentación territorial, la debilidad organizativa y la falta de asistencia técnica permanente impiden un avance sustantivo.

En los territorios amazónicos, el panorama es más crítico. En Cenepa, no se registra ninguna iniciativa de inscripción en el REINFO. La minería es reciente, clandestina y articulada a través de relaciones sociales informales. La ausencia del Estado, combinada con la falta de información técnica, y los acuerdos entre comunidades y mineros invitados que generan réditos a ambas partes, convierte a la formalización en una opción inexistente. No se trata solo de una omisión, sino de una realidad estructural: la formalización no suele entrar en el horizonte de posibilidades de los actores mineros.

En Puerto Inca, la situación es similar. La minería aluvial en esta zona opera completamente fuera del marco legal. Como afirma un comunero: “Están trabajando así nomás, sin documento” (Presidente comunidad, entrevista 70_Puerto Inca). La informalidad, en este caso, no es una etapa previa a la legalidad, sino un sistema consolidado que se sostiene en la tolerancia social, la circulación de actores externos y la ausencia de fiscalización. En los territorios analizados, la evidencia cualitativa indica que la formalización no encuentra operadores institucionales que la impulsen o le otorguen sentido práctico, quedando excluida del horizonte de posibilidades de los actores mineros.

Esta brecha territorial no solo pone en evidencia la desigual distribución del alcance del REINFO, sino que cuestiona la validez de aplicar un modelo único de formalización a realidades profundamente heterogéneas. En la Amazonía, donde la informalidad es estructural y el REINFO enfrenta grandes desafíos, el régimen legal actual fracasa en brindar un horizonte de legalidad mínima-

mente accesible. En los Andes, aunque existe mayor conocimiento del proceso, los cuellos de botella institucionales y contractuales lo vuelven igualmente ineficaz. Por tanto, la reforma de la política de formalización no puede limitarse a ajustes técnicos: debe reconocer y adaptarse a los contextos socioterritoriales concretos, integrando enfoques flexibles, graduales y articulados con formas locales de control y legitimidad.

4.3.4. Criminalización o estigmatización

El proceso de criminalización de la minería informal e ilegal —tanto para quienes se vinculan directa o indirectamente— adopta formas diferenciadas en los territorios amazónicos y andinos, configurando discursos, políticas e intervenciones estatales que no siempre responden a las trayectorias sociales o productivas locales. Esta sección examina cómo se perciben, viven o denuncian situaciones de criminalización o estigmatización en los cinco casos analizados, identificando cuándo esta es ejercida como herramienta de represión selectiva, cuándo es percibida como injusta por los actores locales y cuándo forma parte de una narrativa generalizante sobre la ilegalidad.

En Pataz, los testimonios señalan que el marco represivo se intensificó a partir del gobierno de Ollanta Humala, cuando “se criminalizó la minería artesanal” (Autoridad distrital, entrevista 45_Pataz). Esta percepción refleja una contradicción fundamental: aunque muchos actores están inscritos en el REINFO, la falta de condiciones estructurales para cumplir con todos los requisitos hace que continúen siendo percibidos como ilegales, lo que refuerza una estigmatización institucional que no distingue entre niveles de cumplimiento ni trayectorias productivas. Como señaló un minero, “yo sigo en el REINFO [...] pero ahora nos quitan los insumos” (Minero, entrevista 54_Pataz). En este contexto, la criminalización no recae solo sobre quienes actúan al margen de la ley, sino también sobre aquellos que intentan cumplir con ella, lo que revela una lógica punitiva que desincentiva la legalidad incluso entre quienes la intentan asumir.

En Cotabambas y Chumbivilcas, las tensiones con el Estado han derivado en episodios de represión que no distinguen entre actores formales e informales. Un comunero de Cotabambas recuerda: “Hubo un desalojo hace poco [...] los

sacaron. Heridos, sí [...] querían desalojarlos. Y reaccionaron" (Comunero, entrevista 43_Cotabambas). En estas zonas, la criminalización también se expresa mediante la percepción de que la ley favorece a las grandes empresas, mientras castiga la iniciativa de minería comunal informal o ilegal (entiéndase esta como comunidades que practican minería donde no tienen la titularidad de la concesión).

En la Amazonía, el fenómeno adquiere matices distintos. En Puerto Inca, la estigmatización aparece entrelazada con la criminalización territorial. La ausencia de reconocimiento institucional lleva a que cualquier actividad extractiva se asuma como ilegal, incluso cuando los actores comunales intentan establecer formas internas de control. En Puerto Inca, la estigmatización aparece entrelazada con el abandono institucional. La percepción de que el Estado reconoce la situación extendida de la minería como ilegal, refuerza la idea de que cualquier forma de minería pueda ser tratada como delito. Esta ambigüedad, sumada a intervenciones estatales puntuales y punitivas, alimenta la percepción de persecución selectiva.

En el caso del río Cenepa, existen señales de estigmatización social que han alcanzado niveles de violencia preocupantes contra los defensores ambientales. Comuneros que se oponen a la minería o denuncian impactos sociales son aislados, agredidos y en algunos casos asesinados. El asesinato de un comunero crítico a la actividad, ocurrido en 2024, no derivó en un proceso judicial, sino que fue resuelto mediante un acuerdo interno sin intervención estatal. Este hecho ilustra que pueden desplegarse mecanismos locales de estigmatización y castigo que deslegitiman la disidencia y reemplazan los marcos institucionales por arreglos informales sin garantías de justicia.

En conjunto, la criminalización y estigmatización vinculadas a la minería informal e ilegal en el Perú configuran paisajes de exclusión diferenciados, donde el aparato estatal actúa ya sea mediante represión directa, abandono institucional o discursos que homogenizan a los actores involucrados. Mientras que en los Andes predomina una criminalización de tipo formal (vía políticas

y operativos), en la Amazonía esta se expresa más como abandono y estigmatización estructural, con impactos que van desde la desprotección hasta la violencia selectiva. Reconocer estas diferencias es clave no solo para ajustar políticas públicas, sino también para comprender cómo se deterioran las condiciones de agencia comunal y se reproduce la informalidad bajo lógicas de exclusión persistente.

Tabla 8. Comparación de la relación Estado y legalidad

Dimensión / Zona	Pataz	Cotabambas / Chumbivilcas	Puerto Inca	Cenepa
4.3.1 Ausencia del Estado	Presencia selectiva. El Estado actúa principalmente para proteger intereses empresariales; percepción frecuente de desprotección de actores locales. ✓ Presencia instrumental.	Presencia selectiva. El Estado actúa principalmente para proteger intereses empresariales; percepción frecuente de desprotección de actores locales. ✓ Presencia instrumental.	Ausencia integral. Percepción de que el Estado está ausente en todos los niveles: social, ambiental y policial. Intervenciones esporádicas y sin continuidad. ✓ Percepción de abandono estatal.	Ausencia integral. Percepción de que el Estado está ausente en todos los niveles: social, ambiental y policial. Intervenciones esporádicas y sin continuidad. ✓ Percepción de abandono estatal.
4.3.2 Complicidad o captura estatal	Captura por omisión. Falta de competencias claras y cadena de delegación sin ejecución. ✓ Complicidad institucional pasiva.	Captura por omisión. Falta de competencias claras y cadena de delegación sin ejecución. ✓ Complicidad institucional pasiva.	Complicidad directa. Evidencia cualitativa apunta a denuncias de pagos a policías y jefes comunales. ✓ Captura operativa local.	Tolerancia comunal. No hay sobornos evidentes, pero tampoco regulación ni presencia estatal que marque límites. ✓ Vacio funcional aprovechado.
4.3.3 Formalización o REINFO	Inscripción amplia. Avance estancado por falta de contrato con empresa titular. ✓ Formalización frustrada.	Interés inicial. Procesos truncos por falta de acompañamiento técnico y conflictos contractuales. ✓ Formalización con obstáculos iniciales	Formalización inexistente. No hay inscripción ni demanda por REINFO; informalidad como sistema consolidado. ✓ Formalización ajena al contexto.	Formalización inexistente. No hay inscripción ni demanda por REINFO; informalidad como sistema consolidado. ✓ Formalización ajena al contexto.
4.3.4 Criminalización o estigmatización	Tratamiento desigual. Mineros en REINFO ven catalogada su actividad como ilegal debido a la dificultad de llegar a acuerdos con los contratos de explotación. ✓ Estigmatización por causas estructurales	Represión activa. Operativos contra actividades mineras. Dificultad en el proceso de REINFO facilita su estigmatización y a veces criminalización. ✓ Estigmatización por causas estructurales	Estigmatización latente. La minería es asumida como ilegal en bloque, sin distinción entre actores o modalidades. Las intervenciones estatales son puntuales, punitivas y desconectadas del contexto territorial. ✓ Criminalización difusa.	Estigmatización y violencia. Criminalización opera desde dentro de las comunidades hacia quienes se oponen a la minería. ✓ Criminalización inter-comunal.

Nota. Elaboración propia.

4.3.5. Escalada de violencia y estigmatización estructural en Pataz

El caso de Pataz permite observar una derivación extrema del patrón de criminalización y estigmatización descrito en esta sección. Si en la mayoría de las zonas analizadas estas prácticas se manifiestan a través de discursos generalizantes, intervenciones punitivas o abandono institucional, en Pataz los efectos se han agudizado hasta configurar un entorno de violencia estructural. Este escenario no solo condensa los factores identificados a nivel nacional —marcos normativos restrictivos, débil capacidad de regulación y discursos que homogenizan a los actores informales—, sino que exhibe una ruptura del orden territorial con consecuencias letales.

En abril de 2025, el secuestro y asesinato de trece trabajadores vinculados a la empresa minera Poderosa marcó un punto de quiebre en la trayectoria reciente del distrito. Este hecho, ampliamente difundido por los medios, constituye la expresión más cruda de una escalada de tensiones acumuladas. Si bien el discurso de criminalización ya había venía cobrando fuerza, el deterioro de las condiciones de seguridad en los últimos años, sumado a la limitada presencia estatal, ha derivado en un entorno donde la violencia se convierte en un riesgo persistente.

A diferencia de los otros casos de estudio, Pataz presenta una situación más crítica: en este territorio, la criminalización convive con disputas activas por el control de áreas mineras y una percepción de exclusión por parte de los actores locales. Varios testimonios recogidos de mineros locales durante el trabajo de campo refieren a un sentimiento de distanciamiento entre Poderosa y la población local. Independientemente de qué tan extendida sea esta percepción, su peso es simbólico configura en parte el actual clima de conflictividad en la zona.

En este contexto, la regulación de la minería se vuelve fragmentaria e informal. Las fricciones entre actores locales, empresas concesionarias y operadores externos se multiplican, mientras que las reglas institucionales muestran escasa capacidad para mediar o contener disputas. La ausencia de canales eficaces

de resolución de conflictos refuerza un círculo vicioso: la criminalización genera desprotección, la desprotección alimenta la violencia, y la violencia erosiona aún más la posibilidad de regulación estatal.

En suma, el caso Pataz ofrece una oportunidad crítica para revisar los enfoques vigentes sobre criminalización en contextos mineros, mostrando la necesidad de fortalecer la institucionalidad territorial y diseñar estrategias diferenciadas que prevengan la escalada de conflictos. Más que un ejemplo extremo, representa un punto de alerta sobre lo que puede ocurrir cuando las políticas públicas no logran distinguir entre actores, ni adaptarse a los cambios territoriales en curso. Integrar esta singularidad dentro de una lectura comparativa permite no solo matizar el enfoque punitivo, sino también visibilizar los riesgos sociales que emergen cuando el Estado se retira y deja espacio a lógicas de confrontación no reguladas.

4.4. Impactos sociales, económicos y ambientales

4.4.1 Impactos sociales

4.4.1.1 Cenepa. En el territorio del río Cenepa, los impactos sociales de la minería aluvial informal e ilegal han sido particularmente profundos y desestructurantes, afectando las dinámicas comunitarias awajún. La expansión reciente de esta actividad ha coincidido con un proceso acelerado de fragmentación interna, debilitamiento de la cohesión social y ruptura de acuerdos colectivos. La instalación progresiva de campamentos, el ingreso de maquinaria y la llegada de actores externos han generado tensiones entre comuneros, y han provocado divisiones y confrontaciones en torno al uso del territorio y la distribución de beneficios. Esta pérdida de cohesión se expresa en decisiones unilaterales que contradicen acuerdos comunales, como cuando algunos comuneros reanudan la actividad minera en sus parcelas con apoyo externo, debilitando la autoridad colectiva y generando disputas internas. Esta lógica de desobediencia revela un tránsito hacia prácticas individualizadas o familiares, que priorizan el beneficio económico inmediato por encima de la gobernanza comunal tradicional.

El deterioro del tejido social no se limita a lo institucional. También se manifiesta en el plano de las relaciones cotidianas y en la emergencia de problemáticas sociales graves. El arribo de la minería ha traído consigo fenómenos asociados como la prostitución, el abandono infantil, deserción escolar y el consumo de drogas, especialmente entre jóvenes que se incorporan como buzos en los campamentos. Esta situación ha llegado a niveles de violencia letal: en 2024, un comunero que denunciaba públicamente estos impactos fue asesinado en circunstancias que remiten a una represalia. Como ya se documentó en la sección anterior, este caso expresa con crudeza el grado de conflictividad interna alcanzado en Cenepa, donde la crítica abierta a la minería puede traducirse en un riesgo vital. Este hecho, lejos de ser un caso aislado, expresa la gravedad de la conflictividad interna que ha acompañado la expansión de la minería ilegal en esta parte del Cenepa.

Por lo tanto, hay una dimensión creciente de inseguridad comunal, que emerge como resultado de la presencia de actores mineros externos con poder económico. Si bien no se ha identificado la presencia sistemática de redes criminales organizadas, los testimonios han revelado situaciones de amenaza, coerción y represalias. Estos hechos, junto con episodios de secuestros temporales de comuneros o la imposición no siempre consensuada de decisiones extractivas, configuran un entorno en el que la minería ilegal actúa como un vector de desprotección y riesgo cotidiano. La inseguridad en Cenepa no es solo física, sino también institucional y simbólica: debilita la capacidad de reacción comunal y desincentiva toda forma de desacuerdo.

Además, la expansión minera ha intensificado conflictos entre familias y autoridades comunales. En algunos casos, el control del territorio ya no se sustenta en consensos comunales sino en decisiones individuales que priorizan beneficios económicos. Como relató un comunero: “Hay unos que dicen que sí quieren trabajar con minería porque da dinero rápido, otros no [...] en mi comunidad hay esa división” (Comunera, entrevista 04_Cenepa). Esta fractura también se expresa en el uso de amenazas, amedrentamiento y el progresivo

reemplazo de formas tradicionales de resolución de conflictos por dinámicas de imposición.

Por otro lado, los testimonios recabados sugieren una tendencia común en zonas con actividad minera: jóvenes que abandonan el sistema educativo de nivel secundario para incorporarse a circuitos mineros. Si bien en Cenepa este fenómeno requiere un análisis en mayor profundidad, la expansión minera desregulada y sin fiscalización constituye un entorno propicio para su aparición.

Además, algunos testimonios advierten sobre la emergencia de relaciones profundamente desiguales entre actores mineros externos y jóvenes mujeres awajún, quienes son incorporadas en dinámicas de emparejamiento o unión bajo condiciones de transacción económica. Un comunero relata: "Sí, también, porque mineros le dan dinero al padre. Les dan S/200 S/500 cuando quiere formar un hogar con su hija [...] nunca han visto así ya un dinero" (Comunero, entrevista 10_Cenepa_). Este tipo de prácticas expresa no solo una ruptura en los patrones tradicionales de formación de familia, sino también una forma de mercantilización de los vínculos afectivos bajo esquemas extractivos, que reproduce relaciones de poder profundamente desiguales y subordinantes para las mujeres jóvenes.

En conjunto, la evidencia sugiere que en Cenepa la expansión de la minería informal e ilegal ha desencadenado una reconfiguración profunda del tejido comunal awajún, lo que debilita los marcos tradicionales de cohesión y exponen a la población a nuevas formas de vulnerabilidad estructural. Más que impactos incipientes, se trata de dinámicas de desestructuración activa, cuyas implicancias sociales requieren atención urgente y diferenciada frente a otras trayectorias mineras observadas en el estudio.

4.4.1.2. Puerto Inca. En esta zona, la expansión sostenida de la minería aluvial ha generado impactos sociales ambivalentes que transforman de manera profunda la vida comunal. Si bien algunos testimonios reconocen mejoras

económicas individuales —como el acceso a transporte, consumo inmediato o pequeñas inversiones productivas—, estos beneficios se contraponen a una creciente fragmentación del tejido social, debilitamiento del control comunal y una reconfiguración de la vida cotidiana en los asentamientos ribereños. La minería, en este caso, no solo altera el territorio físico, sino que también modifica relaciones sociales, prioridades económicas y formas de autoridad.

El crecimiento desregulado de campamentos flotantes, en su mayoría controlados por actores externos o habilitados por comuneros locales, ha traído consigo una progresiva pérdida de cohesión interna. Las disputas por el acceso a zonas de dragado, la distribución desigual de beneficios y la ausencia de mecanismos legítimos de control han derivado en tensiones internas que afectan la convivencia comunal. Un comunero advierte que los conflictos familiares se han vuelto más frecuentes y tensos desde que la minería comenzó a reorganizar el control del territorio. El ingreso de dragas y maquinaria ha desatado disputas que antes se resolvían por vía comunal, y que ahora adquieren un carácter más confrontacional.

En este contexto, también se ha intensificado una percepción generalizada de inseguridad. Diversos testimonios aluden al uso de amenazas como herramienta para resolver disputas entre familias o para imponer el ingreso de maquinaria en territorios comunales. Si bien no se han identificado estructuras armadas visibles como en Pataz, la violencia en Puerto Inca se expresa de forma difusa pero persistente: amenazas a opositores, silenciamiento de autoridades locales, y el despliegue de barreras comunales para impedir el ingreso de fiscales o personal de fiscalización. Esta dinámica crea un clima de control informal en el que el miedo y la coerción condicionan la toma de decisiones. En consecuencia, la minería no solo altera la estructura económica local, sino que también introduce nuevas formas de gestión del territorio basadas en la intimidación y la impunidad.

Otro de los efectos más notables es el desplazamiento de prácticas económicas tradicionales. La pesca y la agricultura han sido relegadas ante el atractivo

inmediato del ingreso minero. Esto ha afectado, en particular, a las nuevas generaciones, cuya incorporación a la minería ocurre desde edades tempranas. Testimonios dan cuenta de estudiantes que abandonan el colegio para trabajar en campamentos de extracción, lo cual ha incrementado los niveles de deserción escolar en varias comunidades ribereñas: “Los estudiantes... se escapaban a trabajar, ya no pensaban en el estudio. [...] Algunos hemos podido rescatar, otros ya se fueron de largo” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). A ello se suma el consumo de alcohol, la exposición a drogas y el inicio temprano de relaciones sexuales bajo dinámicas desiguales y precarias.

En términos de relaciones familiares y de género, la evidencia cualitativa apunta a cambios similares en Cenepa. Aquí las mujeres suelen asumir sus roles de apoyo, como cocineras o proveedoras de servicios informales, aunque también hay casos de participación más activa como socias de pequeñas operaciones. Además, el aumento de embarazos adolescentes, la disolución de parejas y la llegada de mineros foráneos ha generado dinámicas de emparejamiento forzado o transaccional que reproducen desigualdades estructurales.

Por tanto, la evidencia cualitativa revela que en Puerto Inca la expansión de la minería no solo ha trastocado la economía local, sino que ha reconfigurado de forma profunda las dinámicas de autoridad, convivencia y reproducción social. La pérdida de referentes tradicionales de control comunal, el ascenso de lógicas de imposición informal y la transformación de las aspiraciones juveniles configuran un escenario de fractura silenciosa que exige respuestas más allá del enfoque punitivo.

4.4.1.3. Chumbivilcas. En Chumbivilcas, la expansión de la minería artesanal informal ha generado transformaciones en las dinámicas sociales y en la estructura comunal. Uno de los principales efectos reportados por los propios comuneros es el debilitamiento progresivo del tejido social, expresado en divisiones internas, conflictos intrafamiliares y disputas por el acceso desigual a vetas mineras. Esta polarización se manifiesta en la existencia de facciones comunales con lealtades divergentes hacia modelos extractivos que se dividen

entre el apoyo a la gran minería y la minería MAPE, lo que ha tensionado los consensos previos y ha generado escenarios de confrontación persistente. Estas tensiones también se manifiestan a escala doméstica, con disputas por el control de terrenos o vetas que han fracturado vínculos familiares y reducido la cooperación tradicional, según relatan comuneros locales.

Las condiciones laborales en esta zona evidencian una marcada precariedad, con énfasis en la falta de garantías de seguridad y la informalidad de los acuerdos. Varios testimonios refieren a la peligrosidad de las labores mineras y a la ausencia de fiscalización. Como señaló un minero de Chumbivilcas, el “sistema de seguridad [es] paupérrimo [...] cuántas personas han muerto y no pasó nada”, agregando además que incluso jóvenes interrumpen su educación para incorporarse a estas actividades, como en el caso de “exalumnos que terminan en los socavones” (Minero, entrevista 29_Chumbivilcas).

En cuanto a las percepciones sobre la calidad de vida, los testimonios reflejan una dualidad. Por un lado, se reconoce una mejora económica en términos materiales: “Las familias sí tienen bastantes ingresos. [...] Se compran su casa, su carro” (Minero, entrevista 19_Chumbivilcas), lo que da cuenta de un proceso de movilidad social basado en la minería. Sin embargo, esta prosperidad no siempre está acompañada de inclusión financiera ni de estabilidad jurídica. En otras palabras, este crecimiento económico no ha venido acompañado de una plena inclusión al sistema financiero. Así, muchos mineros enfrentan limitaciones estructurales para abrir cuentas bancarias, ahorrar de manera segura o invertir formalmente sus ingresos, lo que perpetúa la informalidad y vulnerabilidad económica a pesar del capital acumulado.

Si bien la inseguridad aquí no se manifiesta en forma de violencia estructural, sí representa un riesgo latente que debilita los mecanismos de resolución pacífica y mina la confianza entre comuneros. La creciente fragmentación interna, en este sentido, también puede considerarse una forma de inseguridad que afecta la posibilidad de acción colectiva y gobernanza comunitaria.

En conjunto, la minería artesanal informal en Chumbivilcas aparece como un fenómeno que, si bien dinamiza la economía local y permite procesos individuales de acumulación, también introduce nuevas formas de desigualdad, reconfigura las relaciones comunales y expone a sectores vulnerables —especialmente jóvenes— a condiciones laborales precarias y riesgos sociales asociados a la informalidad. A diferencia de otros territorios donde los riesgos provienen de actores foráneos o estructuras criminales, en Chumbivilcas, los impactos sociales derivan principalmente de dinámicas internas asociadas al acceso desigual a los recursos y a la informalidad productiva.

4.4.1.4. Cotabambas. En Cotabambas, la expansión de la minería informal también ha reconfigurado las dinámicas sociales y comunales, aunque lo ha hecho en un contexto de mayor organización colectiva y con experiencias más estructuradas de control interno. La actividad minera ha permitido mejoras materiales visibles en muchas familias: “Ya tenemos ingreso y nuestros hijos también ya estudian en universidades” (Minero, entrevista 37_Cotabambas), señala un comunero, dando cuenta de una percepción positiva del impacto económico. No obstante, estas mejoras han ido acompañadas de cambios en los patrones de consumo, los cuales, en ocasiones, son poco sostenibles: “El dinero [...] se gasta de manera errónea [...] mata todos los valores [...] círculo de dinero que está matando la cultura” (Comunero, entrevista 44_Cotabambas), advirtió otro comunero. Esto también sugiere un proceso de desestructuración de normas comunales tradicionales.

En términos de participación juvenil, los testimonios sugieren una fuerte atracción hacia el trabajo minero. Un minero afirma: “Jovencitos ahora ya trabajan” (Minero, entrevista 54_Cotabambas), lo que en Cotabambas es percibido más como una transición temprana al trabajo comunal que como una ruptura abrupta con la educación, a diferencia de zonas amazónicas donde la deserción escolar es más severa. No obstante, esta tendencia revela una tensión entre expectativas educativas y presión económica.

Respecto de las condiciones laborales, la zona presenta una situación mixta. Si bien algunos actores comunales reportan condiciones estables: “Gracias a Dios no hay accidentes [...] trabajan tranquilo” (Minero, entrevista 37_Cotabambas), otras fuentes advierten sobre incidentes graves en labores menos controladas: “Hay muchos accidentes últimamente [...] derrumbes, planchones, caídas de roca” (Minero, entrevista 54_Cotabambas). Esto revela que la heterogeneidad en los modelos de organización extractiva —individual, comunal, asociativo— influye directamente en el grado de seguridad y bienestar de los trabajadores.

Un elemento que diferencia a Cotabambas de otras zonas es la persistencia de formas de gobernanza comunal relativamente sólidas, que permiten algunos intentos de redistribución equitativa de beneficios y decisiones colectivas, como lo muestran experiencias de minería comunal ya descritas en el capítulo anterior. Esta capacidad organizativa contribuye a mitigar algunos de los efectos fragmentadores que se han observado con mayor intensidad en zonas como Cenepa.

En cuanto a impactos de género, los testimonios apuntan a una participación creciente —aunque marginal y fuertemente marcada por roles tradicionales— de mujeres en la minería, sobre todo en labores como cocina: “Trabajan como cocineras. [...] Es un ingreso para las mamás” (Minero, entrevista 37_Cotabambas). Sin embargo, también se señala la persistencia de relaciones desiguales y riesgos vinculados al consumo de alcohol y violencia intrafamiliar: “Tanto hombres como mujeres se emborrachan [...] hay violencia hacia la mujer” (Comunero, entrevista 44_Cotabambas). A esto se suma la advertencia de una autoridad local sobre la exposición a agresiones sexuales: “Para una mujer también es riesgoso que vayas a cocinar [...] también violencia sexual ocurre” (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas), lo que indica que la expansión minera ha venido acompañada de riesgos adicionales para las mujeres.

Aunque en Cotabambas no se reportan incidentes de criminalidad organizada —como en Pataz o Puerto Inca—, el incremento de actividades mineras

ha generado un entorno de conflictividad latente en torno al acceso a vetas, desacuerdos sobre los beneficios y tensiones por modelos de gestión. La gobernanza comunal aún permite mitigar parte de los efectos fragmentadores, pero estos coexisten con tensiones intergeneracionales, riesgos laborales, consumo de alcohol problemático y desigualdades de género que erosionan progresivamente los mecanismos tradicionales de cohesión. Cotabambas se sitúa así en una trayectoria ambivalente: entre el potencial de regulación comunal y el riesgo creciente de que la actividad minera informal desborde sus márgenes institucionales y sociales.

Un caso paradigmático en este escenario es el de la comunidad de Pamputa, cuya experiencia ha visibilizado la disputa estructural entre el derecho de propiedad comunal sobre la superficie y las concesiones mineras otorgadas por el Estado. Según un reportaje de Bloomberg (Rochabrum & Attwood, 2025, 28 de marzo), la comunidad ha consolidado un modelo de minería comunal que opera en parte dentro de concesiones de la empresa Las Bambas, generando ingresos estimados en alrededor de 300 millones de dólares que son redistribuidos internamente. Mientras que, por un lado, la empresa sostiene que los comuneros han incursionado en sus concesiones, la comunidad reivindica que estas se superponen con su territorio ancestral. Este caso ilustra la paradoja de una minería comunal que, aunque se desarrolla fuera de los marcos de legalidad estatal, encuentra legitimidad en su anclaje territorial y en la distribución de beneficios al interior de la comunidad. 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.

4.4.1.5. Pataz. En esta zona, la minería en sus diferentes facetas se presenta como un fenómeno consolidado y de larga trayectoria, con una estructura social y técnica más desarrollada que en otros territorios. Este proceso de estabilización ha dado lugar a una percepción ampliamente positiva sobre el impacto de la actividad minera en el bienestar material. Como afirma un minero: “Aquí lo bueno es que Pataz ha salido de la pobreza, pero por su propio

esfuerzo, por su propio trabajo" (Minero, entrevista 50_Pataz). El discurso del mérito propio aparece como eje central en la narrativa comunal, reforzando la legitimidad social de la actividad extractiva. A esto se suma el reconocimiento de un proceso de movilidad económica ascendente: "La mayoría tiene su movilidad, propiedades, son microempresarios, pequeños empresarios" (Autoridad distrital, entrevista 45_Pataz).

Sin embargo, el relativo éxito económico ha venido acompañado de transformaciones sociales más silenciosas. Uno de los cambios más notables es el involucramiento temprano de jóvenes en las labores mineras. Un testimonio destaca: "Todos los jóvenes tienen moto acá" (Minero, entrevista 48_Pataz), señal que refleja no solo una mejora en el acceso a bienes de consumo, sino también una temprana inserción laboral que desplaza otras trayectorias, como la educativa. Ahora, cabe mencionar que Pataz es una ciudad con mucha población joven foránea que también llega a trabajar en las labores mineras de la zona. Este patrón es común en los territorios con minería informal consolidada, y aunque no se reporta abandono escolar masivo, la presión por incorporarse al trabajo al menos después de culminada la etapa escolar es evidente.

En cuanto a las condiciones laborales, la zona presenta elementos de precariedad estructural. Aunque algunos actores destacan un mayor orden operativo, persisten prácticas riesgosas, especialmente en labores informales. En el caso de las mujeres, si bien su presencia en la actividad minera es limitada y usualmente restringida a labores indirectas como cocina o comercio, se señala un problema creciente asociado a relaciones desiguales y dinámicas de madres jóvenes. Como advierte un minero: "Se corrompen demasiado. Les pagan por tener sexo. [...] Después los embarazos [...] vienen un mes, dos meses, tres meses y se van" (Minero, entrevista 50_Pataz). Este tipo de situaciones da cuenta de vínculos tempranos entre mujeres jóvenes y trabajadores mineros, donde se observan patrones de formación familiar que ocurren en condiciones de inestabilidad y desprotección, y que pueden reproducir relaciones asimétricas de poder marcadas por la desigualdad generacional.

Aunque no se reportan niveles de fragmentación interna tan visibles como en otras zonas, como Chumbivilcas o Cenepa, la expansión de la minería artesanal ha modificado las formas tradicionales de sociabilidad y convivencia. La normalización de nuevas formas de consumo, el acceso desigual a recursos y la pérdida de ciertos espacios comunales de encuentro sugieren un proceso de transformación paulatina del tejido social. Esta transformación se refleja incluso en la resignificación de los espacios colectivos, donde eventos antes asociados al encuentro comunitario, como las festividades locales, son evitados por temor a altercados vinculados a la presencia de actores armados o asociados a redes delictivas.

En Pataz, si bien la minería artesanal informal e ilegal ha traído mejoras materiales y dinamismo económico, los impactos sociales también se manifiestan en la creciente percepción de inseguridad. Según relatan actores locales, la presencia de bandas criminales armadas ha transformado el ambiente social, especialmente desde la pandemia. Aunque los mineros locales intentan mantenerse al margen del conflicto entre estas bandas y la empresa Poderosa, la tensión se percibe cotidianamente. Esta sensación de riesgo, aunque no siempre se traduzca en enfrentamientos directos, afecta las rutinas colectivas y genera una reconfiguración de las prácticas sociales. Así, en Pataz, el impacto social de la minería no solo radica en el cambio económico o laboral, sino también en la transformación del clima de convivencia, ahora marcado por el temor y la autopreservación frente a una violencia que ha pasado a formar parte del entorno.

Tabla 9. Análisis comparativo de Impactos sociales

Dimensión de análisis	Territorios amazónicos (Cenepa, Puerto Inca)	Territorios andinos (Chumbivilcas, Cotabambas, Pataz)
Fragmentación del tejido social	Altamente disruptiva: desarticulación de normas comunales tradicionales (Cenepa), conflictos intrafamiliares y comunitarios por beneficios mineros (Puerto Inca).	Presente pero menos abrupta: polarización por acceso a vetas (Chumbivilcas), consumo desmedido y pérdida de valores tradicionales (Cotabambas), transformación progresiva del tejido social (Pataz).
Inseguridad y violencia	Inseguridad difusa y cotidiana. Casos de asesinatos, coerción, amenazas e imposición extractiva (Cenepa); violencia simbólica e intimidación informal (Puerto Inca).	Riesgo latente más que violencia directa: conflictos intra/comunales (Chumbivilcas), violencia doméstica y sexual en contextos mineros (Cotabambas), presencia de bandas criminales y percepción de riesgo (Pataz).
Juventud y educación	Abandono escolar temprano generalizado; jóvenes se insertan como buzos o trabajadores en campamentos mineros (Cenepa y Puerto Inca).	Inserción laboral precoz en minería, pero no necesariamente abandono escolar masivo. La actividad minera compite con la educación formal (Cotabambas, Pataz).
Género y relaciones familiares	Relaciones desiguales: mujeres awajún involucradas en vínculos transaccionales o forzados (Cenepa), embarazos adolescentes y emparejamientos transaccionales (Puerto Inca).	Participación femenina marginal y subordinada (cocineras, apoyos); casos de violencia de género y riesgos sexuales en contextos mineros (Cotabambas, Pataz).
Transformación de actividades económicas tradicionales	Sustitución abrupta: agricultura y pesca relegadas; atracción del ingreso rápido de la minería (Puerto Inca).	Sustitución parcial: minería complementa o reemplaza agricultura/ganadería. En algunos casos, permite movilidad económica sin eliminar totalmente otras actividades (Pataz, Cotabambas).
Condiciones laborales	Insalubridad y falta de fiscalización: campamentos sin control, exposición a drogas y violencia (ambos casos).	Precariedad estructural con riesgos frecuentes: accidentes en socavones, informalidad, sin derechos laborales claros (Chumbivilcas, Pataz).
Percepción de la minería	Ambivalente: genera ingresos, pero con alto costo social y pérdida de control comunal (Puerto Inca). En Cenepa, la percepción tiende a ser negativa por el daño cultural.	Predomina visión positiva por mejora económica (Pataz), aunque se reconoce pérdida de cohesión social y riesgos a futuro (Cotabambas, Chumbivilcas).
Gobernanza comunal	Severamente debilitada: decisiones individualizadas, ruptura de asambleas, imposición de actores externos (Cenepa).	Gobernanza fragmentada pero persistente: algunas experiencias de control interno aún vigentes (Cotabambas), debilitamiento por presión económica y limitada regulación efectiva (Chumbivilcas, Pataz).

Nota. Elaboración propia.

Por lo tanto, el análisis en esta sección revela una mayor intensidad disruptiva de los impactos sociales en los territorios amazónicos, donde la irrupción rápida y externa de la minería aluvial ilegal ha erosionado las estructuras tradicionales de gobernanza, con consecuencias severas en cohesión, seguridad y relaciones comunitarias. En contraste, en los territorios andinos, si bien también se registran impactos sociales significativos, estos suelen estar más mediatizados por trayectorias históricas de arraigo minero, una mayor organización colectiva y procesos de formalización incipientes, aunque fragmentados. Esta comparación muestra que la minería informal e ilegal no genera impactos sociales homogéneos, sino que interactúa de manera específica con los regímenes locales de control, autoridad y cohesión.

4.4.2. Impactos económicos

4.4.2.1 Generación de ingresos y movilidad económica. En las cinco zonas estudiadas, la minería informal e ilegal ha sido identificada como una fuente de ingresos importante que ha transformado las condiciones económicas de las familias involucradas, aunque de forma desigual y con efectos ambivalentes. Los testimonios recogidos en Chumbivilcas, Cotabambas y Pataz muestran que la actividad minera artesanal ha mejorado los ingresos familiares hasta niveles que permiten acceder a bienes como vivienda propia o vehículos personales, como relatan diversos actores comunales. En estos casos, los ingresos derivados de la minería pueden alcanzar entre S/ 2000 y S/ 3000 mensuales, tal como lo relata un minero: “Ganan bien [...] 3000 soles al mes. Mínimo 2000 para empezar” (Minero, entrevista 29_Chumbivilcas). Este excedente económico ha permitido que algunos hogares inviertan en educación superior para sus hijos: “Ya tenemos ingreso y nuestros hijos también ya estudian universidades” (Minero, entrevista 37_Cotabambas), y que otros se conviertan en microempresarios o propietarios de maquinaria, como por ejemplo en Pataz.

En territorios como Pataz, esta movilidad económica ha sido posible gracias a la continuidad histórica de la actividad extractiva y a su integración con dinámicas locales de microemprendimiento, lo que distingue su perfil frente a otras zonas de minería reciente o sin arraigo técnico. En Cotabambas y Chum-

bivilcas, esta dinámica ha permitido el surgimiento de una economía minera comunal que en algunos casos redistribuye parte de las ganancias entre los comuneros organizados, y en otros, invierte en infraestructura básica: “Hemos invertido en infraestructura educativa, en salud, agua, cancha sintética” (Minero, entrevista 38_Cotabambas).

Sin embargo, este proceso de acumulación no ha estado exento de tensiones. En zonas como Cenepa y Puerto Inca, si bien se reconocen beneficios económicos individuales, estos suelen manifestarse en patrones de consumo más inmediatistas: compra de motocicletas, gasto en alcohol, o abandono de proyectos productivos tradicionales. En Puerto Inca, por ejemplo, una comunera describe: “Los jóvenes [...] ganaban 3 000 soles a la semana. [...] Pero ahora los ves caminando, no han hecho nada. [...] Se compraban zapatos, pantalones [...] dejaron el colegio” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Estas observaciones muestran que el impacto económico de la minería informal e ilegal no solo depende del monto de ingresos obtenidos, sino también de su articulación con estructuras colectivas, niveles de organización comunal y acceso a mecanismos de inversión. Mientras en las zonas altoandinas esta actividad ha permitido, en algunos casos, procesos de acumulación que se traducen en mejoras sostenidas y acciones redistributivas, en los territorios amazónicos los ingresos tienden a ser volátiles, individualizados y desvinculados de dinámicas colectivas. Esta brecha revela que la minería puede desempeñar funciones económicas distintas en estos dos contextos, desde motor de movilidad estructurada hasta fuente efímera de ingresos desanclados de procesos de desarrollo local.

4.4.2.2 Reconfiguración de actividades económicas locales. La expansión de la minería informal e ilegal en los territorios estudiados ha reconfigurado profundamente las economías locales, particularmente en las zonas amazónicas, donde ha desplazado de manera significativa las actividades tradicionales como la pesca, la agricultura y la ganadería. En Puerto Inca, por ejemplo, testimonios recabados evidencian cómo la minería se ha vuelto la opción económica dominante, incluso para comuneros que antes contaban con actividades

productivas consolidadas: “Ellos han hecho su ganadería, han tenido economía, ellos han visto que ahí en el oro está el ingreso económico y armaron ellos mismos su balsa” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Esta afirmación revela no solo una transición hacia la minería, sino una decisión consciente de abandonar actividades tradicionales en favor del ingreso inmediato que ofrece la actividad extractiva.

La situación es similar en Cenepa, donde parte de la actividad agrícola se enfoca en cultivos de panllevar y el cacao tal como señala una de las comuneras: “Aquí lo que cultivaba principalmente es yuca, plátano, cacao [...] ahora la gente se va a la minería, la gente ha visto la plata, y dice mejor hay que trabajar eso” (Comunera, entrevista 05_Cenepa). La evidencia de campo indica un contexto en el que el auge reciente de la minería —particularmente entre jóvenes— está reconfigurando los modos de vida comunal de comunidades awajún, dando lugar a formas de ocupación del territorio más fragmentadas y menos ancladas en la producción tradicional.

En las zonas altoandinas, la reconfiguración ha sido más gradual y coexistente. En territorios como Cotabambas, Pataz y Chumbivilcas, la minería artesanal informal no ha sustituido por completo las actividades agropecuarias, aunque ha adquirido un peso económico creciente hasta convertirse en el eje estructurador de la economía local. En muchos casos, las labores mineras se combinan con la agricultura estacional, pero con una marcada tendencia hacia la especialización extractiva. Esta transición resulta especialmente notoria entre jóvenes, quienes optan cada vez más por el trabajo minero y dejan de lado la posibilidad de continuar con la alternativa agrícola o ganadera de sus familias.

De esta manera, la evidencia comparativa sugiere que, mientras en la Amazonía la minería ha desplazado de manera más abrupta e irreversible las actividades económicas tradicionales, en los Andes predomina una lógica de coexistencia o de transición progresiva. Esta diferencia responde tanto a la intensidad del auge minero como al grado de organización comunal y al tipo de acompañamiento institucional disponible. Sin embargo, en todos los casos,

la minería informal e ilegal ha comenzado a reestructurar las bases productivas locales, afectando las trayectorias laborales juveniles, debilitando sistemas productivos tradicionales, y redefiniendo los vínculos entre economía familiar, territorio y comunidad.

4.4.2.3. Inserción precaria en el circuito económico. Pese a la dinamización económica local generada por la minería informal, los actores involucrados continúan enfrentando barreras estructurales para insertarse plenamente en los circuitos económicos formales. Esta precariedad se manifiesta en distintos niveles: desde la imposibilidad de bancarizar los ingresos obtenidos hasta la dependencia de intermediarios informales para comercializar el mineral extraído.

En Chumbivilcas y Cotabambas las lógicas son similares, por ejemplo, un minero señala: “Los mineros artesanales tienen dinero, pero no pueden bancarizar [...] por el tema de lavado de activos” (Minero, entrevista 29_Chumbivilcas), lo cual refleja una situación paradójica en la que el capital generado no puede ser canalizado a través del sistema financiero formal. Esta situación no solo limita las posibilidades de ahorro o de inversión productiva, sino que también coloca a los pequeños mineros en una posición de vulnerabilidad frente a mecanismos de control y criminalización.

En territorios amazónicos como Puerto Inca y Cenepa, la situación es aún más crítica, pues la minería se realiza completamente fuera de cualquier circuito formal de comercialización o tributación. Así, los actores operan sin RUC, sin boletas y sin acceso a servicios financieros básicos. En Puerto Inca, por ejemplo, un dirigente comunal señala: “Los que vienen de trabajar de afuera [...] ninguno tiene documento. Están trabajando así nomás, sin documento” (Presidente comunidad, entrevista 70_Puerto Inca). Esta informalidad estructural es confirmada por otro representante de una organización de cogestión ambiental: “El empresario minero y además ese empresario minero no está formalizado. Esas cosas pasan” (Miembro Eco Sira, entrevista 58_Puerto Inca).

Además, la adquisición de insumos clave como el mercurio se realiza de manera clandestina y sin trazabilidad: "Para la venta de insumos para la minería, del mercurio, todo eso, ellos mismos traían los dueños. [...] siempre deben tener también por ahí corredorcito que les traen" (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Estos esquemas cerrados, al depender de intermediarios móviles y redes de abastecimiento no institucionalizadas, contribuyen a reforzar una cadena productiva completamente al margen del Estado, en la que no solo se omiten requisitos legales, sino que se debilita cualquier capacidad futura de intervención.

En el Cenepa, las dinámicas no son distintas: los acuerdos entre comuneros y operadores mineros se realizan de forma oral, sin ninguna garantía legal o fiscal. Como evidencia un testimonio: "Inicialmente ellos hicieron un acuerdo [...] que iba a dar un 20 %, 30 % por cada alzada [...]. Pero no lo han hecho. Eso le han dado 300, miseria" (Comunero, entrevista 13_Cenepa). Aunque no se menciona explícitamente la falta de RUC o boletas, el hecho de que los pagos se realicen en oro, sin documentación ni mecanismos de verificación, confirma la total desvinculación de la minería con el circuito económico institucional.

En conjunto, la evidencia muestra que la inserción precaria en el circuito económico afecta de manera diferenciada a los territorios estudiados. En la Amazonía, la informalidad estructural es casi absoluta, con actores completamente desvinculados del sistema financiero, tributario o contractual. En los Andes, aunque existen avances parciales, los mineros artesanales enfrentan restricciones significativas para bancarizarse, formalizar sus operaciones o acceder a mercados sin intermediarios. Dicha situación no solo perpetúa relaciones de vulnerabilidad económica, sino que también limita cualquier intento de fiscalización estatal, control ambiental o diseño de políticas públicas eficaces para el sector.

Tabla 10. Comparación entre impactos económicos

Dimensión de análisis	Territorios amazónicos (Cenepa, Puerto Inca)	Territorios andinos (Chumbivilcas, Cotabambas, Pataz)
a) Generación de ingresos y movilidad económica	Ingresos elevados, pero de carácter volátil e individualizado. Predomina el consumo inmediato (motos, ropa, alcohol) sin acumulación sostenible. Débil articulación con procesos de desarrollo comunal o inversiones colectivas.	Ingresos estables que permiten mejoras materiales (vivienda, transporte), educación superior y emprendimientos. Se observan casos de reinversión comunal (infraestructura) y surgimiento de economías comunales organizadas.
b) Reconfiguración de actividades económicas locales	Desplazamiento abrupto de actividades tradicionales como pesca, agricultura y ganadería. La minería se impone como opción dominante, generando abandono de modos de vida tradicionales.	Coexistencia progresiva entre minería y actividades agropecuarias. Transición gradual hacia la especialización extractiva, especialmente entre jóvenes. Persistencia de prácticas agrícolas estacionales.
c) Inserción en el circuito económico	Inserción completamente informal y precaria. Operaciones sin RUC, sin boletas, sin acceso a banca o financiamiento. Compra-venta de oro sin trazabilidad ni garantías. Dependencia de redes informales que controlan insumos y comercialización.	Inserción limitada pero con mayor potencial de formalización. Aunque persisten barreras para la bancarización y formalización plena, existen vínculos incipientes con circuitos legales. Riesgo de criminalización por restricciones normativas.
d) Lógica de consumo y sostenibilidad	Consumo inmediato sin planificación financiera. Ingresos no generan estabilidad ni cambios estructurales en condiciones de vida. Escaso acompañamiento técnico o comunitario para inversión.	Mayor propensión al ahorro, inversión familiar y mejora de condiciones de vida. Aunque hay casos de consumo excesivo, se observan trayectorias de movilidad social más estructuradas.
e) Impacto sobre gobernanza económica local	Predominio de acuerdos informales a nivel de comunidad. Ausencia de redistribución de ingresos o control comunal de beneficios.	En algunos casos, mecanismos comunitarios de redistribución de beneficios o gestión colectiva de operaciones extractivas (minería comunal). Se mantienen referentes organizativos.

Nota. Elaboración propia.

4.4.3 Impactos ambientales

4.4.3.1 Naturaleza del daño ambiental según tipo de minería. En los territorios amazónicos de Puerto Inca y Cenepa, en la minería aluvial informal e ilegal hay percepciones de impactos ambientales calificados como severos e inmediatos, especialmente sobre los ecosistemas acuáticos y la integridad del paisaje ribereño. La técnica predominante consiste en el

uso de dragas y retroexcavadoras para remover sedimentos del lecho del río, lo que produce una alteración radical del curso hídrico y de la cobertura vegetal aledaña.

En el caso del río Cenepa, los testimonios comunales revelan un deterioro progresivo del entorno, producto del ingreso de maquinaria pesada y la expansión de dragas. Una comunera señala: “Trabajaban con chupaderas, con chupaderas, máquinas de 30 caballajes. Lo jalan con una manguera grande [...] con la presión lo hace hueco, se mueve la tierra” (Comunera, entrevista 05_Cenepa). La misma entrevistada advierte también que estas prácticas han ocasionado la pérdida de terrenos ribereños, visibles en las orillas erosionadas.

Además del daño físico, se reporta la contaminación resultante del uso indiscriminado de mercurio, según los relatos recogidos, que indican su aplicación directa en el río sin medidas de manejo ambiental. En Cenepa, una comunera relata: “Cuando ya refina, ellos hacen con mercurio, pues lo hacen separar a un lado y lo dejan” (Comunera, entrevista 05_Cenepa). Este proceso ocurre en el mismo entorno fluvial, afectando los cursos de agua usados para consumo humano, pesca y otros usos tradicionales. Un apu recuerda cómo la contaminación motivó acciones comunales de resistencia: “Como había entrado varias dragas por zona abajo, por zona arriba, y habíamos visto contaminación bastante negativa [...] por eso nosotros organizamos para poder cerrar” (Apu Comunidad, entrevista 02_Cenepa).

En Puerto Inca, los impactos son similares, una comunera resume el efecto directo sobre la fauna acuática: “No usaron bien el mercurio. [...] Lo hacían en el mismo río [...] los pescaditos asustaban porque ya se tragaron el mercurio” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). A esto se suma la descarga indiscriminada de combustibles y otros insumos contaminantes: “Te dejan manchas de petróleo, aceite, todo lo que te deja, los insumos que aglutinan el mineral, todos botan al agua, a los ríos. Es una contaminación total, nadie controla eso, nadie controla nada” (Comunero, entrevista 66_Puerto Inca).

Los impactos ambientales de la minería aluvial ilegal en territorios amazónicos como Cenepa y Puerto Inca evidencian una preocupación creciente por los impactos inmediatos de la minería aluvial sobre los ecosistemas acuáticos y ribereños. El uso de maquinaria pesada, el empleo directo de mercurio en los cursos de agua y el vertido de otros insumos contaminantes son prácticas comunes que generan una percepción local de degradación ambiental visible. Si bien en Cenepa se han registrado intentos comunales de frenar la expansión de dragas, en ambos territorios persiste una ausencia de fiscalización ambiental que refuerza el carácter desregulado y de alto riesgo ecológico de estas actividades extractivas.

4.4.3.2 Andes: transformación del paisaje y pasivos ambientales dispersos.

En los territorios andinos de Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas, los impactos ambientales de la minería informal e ilegal presentan características distintas a los observados en la Amazonía. En lugar de una afectación inmediata sobre cuerpos de agua y bosques ribereños, en los Andes predominan procesos de transformación progresiva del paisaje, generación de pasivos dispersos y acumulación de residuos sin tratamiento en áreas de alta pendiente o zonas de concentración hídrica.

En Cotabambas, la minería artesanal ha generado preocupación por la afectación directa de manantes y fuentes hídricas comunales, esenciales para el uso humano y agrícola. Un dirigente comunal advierte sobre el riesgo a largo plazo: “Solamente hay unas cuantas fuentes que nos dan la vida, el agua, y si se las damos a esa minería informal o artesanal, obviamente van a entrar a trabajar ahí. Posteriormente vamos a tener consecuencias, ya no [vamos a] tener agua” (Autoridad local, entrevista 31_Cotabambas).

Esta advertencia se materializa en testimonios de mujeres que relatan impactos concretos sobre los manantiales: “Había hecho casi cerca del manante y hasta entran con perforación [...] el manante ya estaba seco” (Miembro de organización de mujeres, entrevista 40_Cotabambas). El agotamiento de fuentes tradicionales genera, además, efectos secundarios sobre los pastos y

la ganadería: “Muchos animales que están muriendo, ya no produce como debe ser también los alimentos, los pastos, los animales también” (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas). Esta situación refleja una percepción sobre la alteración del equilibrio ecosistémico local, con impactos que afectan tanto la salud ambiental como la economía campesina.

Los propios comuneros reconocen que, en el afán de obtener ingresos rápidos, la preocupación por el medio ambiente ha sido desplazada: “Nos hemos enfocado en la plata [...] y nuestro medio ambiente lo hemos dejado a un lado. [...] No hay quien controle, no hay cómo, no hay pues una guía cómo pueden trabajar también” (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas). Esto ilustra el vacío institucional en términos de fiscalización ambiental y la falta de capacidades locales para gestionar los impactos de manera preventiva.

En Chumbivilcas, los efectos ambientales son similares, la evidencia de campo reporta la percepción de que estos efectos estarían ligados a la remoción de tierras, el vertido de residuos mineros y el uso inadecuado de sustancias químicas. “Los cerros van a quedar desfigurados [...] la contaminación que genera. Todo lo que han movido tierra, cuando hay lluvia todo eso arrasa cada año” (Comunero, entrevista 25_Chumbivilcas), indica un comunero. Aunque el uso de mercurio persiste en algunos sectores, lo más común es la acumulación de desmontes y desechos sólidos que alteran los suelos y contaminan cursos de agua.

En Pataz, donde la minería aurífera subterránea tiene una larga trayectoria, se observa una transición tecnológica que ha incrementado el uso de insumos químicos más potentes, como el cianuro. Un minero con experiencia recuerda: “Empieza la época de oro, se empieza a utilizar otro reactivo químico que es el cianuro [...] ya no la molienda, sino procesamiento ya en bateas, en lugares, en pozas” (Minero y autoridad local, entrevista 53_Pataz_). Este cambio ha incrementado los riesgos ambientales, al tiempo que amplía la escala del procesamiento. Si bien algunos actores comunales distinguen la minería actual de aquella ejercida con mayores cuidados, como relata otro minero: “Mi papá

[...] usaba mercurio con mucho cuidado [...] lo envolvía en hojas y lo lavaba en tina [...] no había contaminación” (Minero, entrevista 54_Pataz), la realidad actual muestra un uso intensivo de sustancias contaminantes sin supervisión adecuada en su tratamiento ni control externo.

Así, los impactos ambientales en los Andes se expresan como una transformación silenciosa pero persistente del paisaje, con afectación directa sobre suelos, agua y vegetación. A diferencia de la Amazonía —donde los efectos son más visibles e inmediatos— en los Andes los daños tienden a acumularse en el tiempo y a naturalizarse en la vida comunal, sin que existan mecanismos institucionales efectivos para su contención o restauración. Esta diferencia exige intervenciones específicas que reconozcan no solo la dimensión ecológica del problema, sino también su vínculo con prácticas productivas socialmente legitimadas y prolongadas en el tiempo.

Tabla 11. Comparación de Impactos Ambientales entre los Andes y la Amazonía

Dimensión	Amazonía (Puerto Inca y Cenepa)	Andes (Pataz, Cotabambas, Chumbivilcas)
Tipo de minería predominante	Minería aluvial con dragas y retroexcavadoras	Minería subterránea o artesanal en laderas
Tipo de ecosistema afectado	Ecosistemas ribereños, cuerpos de agua	Manantes, fuentes comunales, suelos de alta pendiente
Uso de sustancias contaminantes	Uso de mercurio sin control, derrames de petróleo y combustibles	Uso de cianuro, mercurio y otros sin supervisión
Percepción comunal del impacto	Impactos severos e inmediatos, rechazo en sectores comunales	Impactos severos e inmediatos, rechazo en sectores comunales
Capacidad de respuesta local	Acciones comunitarias puntuales de resistencia (cierres de zonas mineras)	Debilidad en control ambiental comunal; ausencia de fiscalización externa
Presencia de pasivos ambientales	Pasivos visibles y no restaurados en zonas ribereñas	Acumulación de desmontes y desechos, sin tratamiento ni cierre técnico

Nota. Elaboración propia.

El análisis comparativo en esta sección muestra que los impactos ambientales de la minería informal e ilegal varían entre los territorios, no solo por las técni-

cas empleadas, sino también por la naturaleza de los ecosistemas afectados y las capacidades locales de respuesta. En la Amazonía, la minería aluvial con dragas y retroexcavadoras produce alteraciones visibles e inmediatas en cuerpos de agua y zonas ribereñas, agravadas por el uso descontrolado de mercurio y combustibles. Esta destrucción acelerada ha generado reacciones comunitarias de rechazo y, en algunos casos, acciones puntuales de resistencia. En los Andes, la minería subterránea y artesanal en laderas ha generado pasivos acumulativos que comprometen la estabilidad de suelos, la disponibilidad de agua y la funcionalidad de ecosistemas comunales. La falta de supervisión estatal y de mecanismos locales de gestión ambiental ha permitido que estos impactos se normalicen en el tiempo, profundizando la degradación ecológica y limitando las posibilidades de recuperación.

4.5. Perspectivas comunitarias: alternativas y futuro

4.5.1. Propuestas de regulación interna comunitaria

4.5.1.1 Normas y marcos comunales para regular la minería. En los territorios analizados, se han identificado esfuerzos comunitarios por establecer formas de regulación autónoma de la minería informal e ilegal, mediante mecanismos como estatutos comunales, reglamentos internos, comités de vigilancia y decisiones colectivas en asamblea. Aunque carecen de reconocimiento estatal formal, estos dispositivos funcionan como marcos de gobernanza local, orientados a definir condiciones de acceso, distribución de beneficios y control territorial frente a actores externos o a la actividad extractiva en expansión.

En Puerto Inca, por ejemplo, la comunidad ha institucionalizado una dinámica de asambleas periódicas con amplia participación, sustentadas en un reglamento comunal que contempla mecanismos de sanción: “Todos participan [...] hay asamblea cada mes [...] tiene reglamento [...] hay sanciones” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Esta estructura permite canalizar apoyos de los mineros hacia iniciativas comunales: “Con eso también la comunidad ya se

recurseaba y hacía algunos trámites documentarios. [...] Todo era para gestión de viaje, gestión de documentos" (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Asimismo, se reconoce que estos arreglos emergen ante la ausencia del Estado: "Esta carretera [...] la ha hecho la comunidad con el apoyo con los mineros, pero no tiene nada que ver el Estado" (Presidente comunidad, entrevista 60_Puerto Inca).

En los Andes del sur, particularmente en Chumbivilcas y Cotabambas, la relación entre comunidad y actores mineros se estructura también bajo normas comunales socialmente reconocidas, que establecen obligaciones de apoyo a cambio de acceso. En palabras de una comunera: "Porque siempre los artesanos trabajan comprometidos con la comunidad. La comunidad siempre realiza alguna actividad, entonces a base de eso tiene que apoyar" (Comunera, entrevista 20_Chumbivilcas). En Cotabambas, esta lógica se traduce en aportes monetarios: "El carro entra y deja la plata pagada por todos los carros [...] para la comunidad" (Minero, entrevista 54_Cotabambas). Sin embargo, también emergen críticas a la concentración de beneficios: "No le dejan nada de beneficio para la comunidad [...] más que todo es beneficio personal" (Autoridad local, entrevista 30_Cotabambas), lo cual pone en cuestión la equidad y legitimidad de los acuerdos.

Si bien las capacidades organizativas y los marcos normativos varían entre territorios, las experiencias analizadas reflejan una intención común de ejercer control local sobre la actividad minera. Estas formas de regulación interna operan en contextos de informalidad estructural y baja presencia estatal, lo que les otorga un carácter tanto propositivo como defensivo. En territorios como Puerto Inca, su emergencia responde a la necesidad urgente de contener impactos sociales y territoriales acelerados, mientras que en zonas andinas como Chumbivilcas se apoyan en trayectorias más largas de negociación con actores extractivos. Reconocer estos esfuerzos no implica idealizarlos, sino comprenderlos como intentos comunitarios de establecer reglas propias ante la ausencia o ineficacia de regulaciones externas. Esta tensión entre gobernanza comunal y vacío estatal será retomada en los apartados siguientes.

4.5.1.2 Acciones comunales de control o resistencia. Más allá de la formulación de normas internas, algunas comunidades han desplegado acciones colectivas para hacer cumplir sus decisiones o frenar el avance descontrolado de la minería. Estas medidas adoptan diversas formas, desde la expulsión de operadores no autorizados hasta la retención de maquinaria o el establecimiento de zonas vedadas a la actividad extractiva. En **Cenepa**, por ejemplo, el conflicto generado por acuerdos previos con actores mineros provocó un giro en el liderazgo comunal, revelando la capacidad organizativa de la comunidad para rectificar decisiones percibidas como ilegítimas: “El apu anterior ha hecho un negocio, pero al ver todo eso, hay otra autoridad que se ha asumido en contra de la minería [...] Van a seguir quemando para que retrocedan toditos” (Comunero, entrevista 14_Cenepa). Este tipo de acción refleja una lógica de **control territorial autónomo** que no se limita a la negociación, sino que involucra confrontación abierta cuando se perciben amenazas al bien común.

En otras zonas, como **Puerto Inca**, el control comunal se expresa de forma más pragmática y negociada. Si bien no existe una interdicción explícita de la actividad minera, se han establecido acuerdos que canalizan beneficios hacia la comunidad y permiten cierto nivel de fiscalización local: “Tenemos el jefe, tenemos el comando para detener a la minería en nuestra comunidad” (Comunero, entrevista 62_Puerto Inca). Esta afirmación, aunque simbólica, revela una voluntad de agencia frente a la ausencia del Estado, así como una estructura organizativa que busca mantener márgenes de autonomía en la relación con actores mineros.

Estas experiencias muestran que más allá de la creación de normas internas, las comunidades pueden ejercer control sobre la actividad minera mediante acciones directas, adaptadas a su contexto y capacidades organizativas. Mientras que en zonas como Puerto Inca o Cenepa se observan respuestas más negociadas y pragmáticas, también se han desplegado formas más reactivas y confrontativas. La coexistencia de estas estrategias —que pueden incluir vigilancia comunal, disuasión o resistencia abierta— refleja no solo distintos grados de cohesión interna y trayectoria organizativa, sino también la diversi-

dad de presiones externas enfrentadas. Este abanico de respuestas subraya la necesidad de reconocer la heterogeneidad de las dinámicas comunales ante la minería informal e ilegal, lo cual implica evitar lecturas homogéneas del control del territorio.

4.5.1.3. Tensiones internas y límites del control comunal. Si bien las comunidades han desarrollado mecanismos de regulación y, en algunos casos, ejecutado acciones directas para controlar la minería, también enfrentan límites estructurales y conflictos internos que debilitan la eficacia de dichos esfuerzos. En varios territorios, las decisiones individuales —motivadas por incentivos económicos inmediatos— desbordan los acuerdos colectivos y generan fisuras en la autoridad comunal. En Cenepa, por ejemplo, un comunero reconocía que, pese al rechazo a ciertos operadores mineros, la ayuda material recibida condicionaba la posibilidad de expulsarlos: “En este caso no podemos botar a los mineros porque nos está apoyando. [...] hemos hecho un techo buenazo, ya material noble, todo equipo nos apoyó. Hay motor, generador, focos” (Comunero, entrevista 10_Cenepa). Esta declaración evidencia los dilemas éticos y estratégicos que enfrentan las comunidades cuando los beneficios de corto plazo se contraponen a la voluntad normativa comunal.

En Puerto Inca, se han registrado situaciones similares, en las que las normas internas pierden fuerza ante decisiones individuales o acuerdos informales con actores mineros. Si bien existe una estructura organizativa activa, con asambleas regulares y comités de vigilancia, los testimonios también reflejan una erosión del mandato colectivo cuando el lucro personal prima sobre el interés común. En palabras de diversos actores locales, en varios territorios la canalización de beneficios tiende a privilegiar arreglos personales o informales, lo cual debilita la legitimidad de las decisiones comunales y genera tensiones distributivas. Esta situación, reportada de forma explícita en zonas andinas como Cotabambas, también se manifiesta en comunidades amazónicas, aunque con dinámicas más difusas y menos institucionalizadas.

Tabla 12. Comparativo de formas de regulación al interior de las comunidades

Aspecto	Zonas andinas (Cotabambas, Chumbivilcas)	Zonas amazónicas (Puerto Inca, Cenepa)
Marcos normativos comunales	Presencia de normas no escritas o estatutos internos con base en experiencias previas de negociación (e.g., con empresas formales). Los acuerdos implican apoyos comunales a cambio de acceso minero, y se sostienen por expectativas de reciprocidad. Ejemplo: contribuciones monetarias regulares a la comunidad.	Marcos normativos reactivos, impulsados por el crecimiento acelerado de la minería aluvial. Las comunidades han generado reglamentos comunales y asambleas participativas como respuesta a impactos visibles. Su institucionalidad es más frágil, aunque activa. Ejemplo: sanciones internas y control organizativo en Puerto Inca.
Acciones de control o resistencia	En general, se observa una actitud más negociadora y funcional, sin confrontación directa, pero con expectativas de compensación comunitaria. No hay evidencia clara de expulsión de mineros.	Casos destacados de resistencia activa y vigilancia territorial. En Cenepa se han producido cambios de liderazgo comunal y acciones de expulsión ante acuerdos cuestionados. También se reportan estructuras de “comando” o vigilancia armada comunal
Tensiones internas y límites	La presencia de beneficios individuales puede debilitar los acuerdos colectivos. Se observa una fragmentación entre quienes negocian aportes y quienes reclaman distribución más equitativa. El mandato comunal puede diluirse en contextos de mayor presión económica.	Tensiones similares, pero en contextos más precarios y con mayor asimetría de poder frente a actores mineros. En Puerto Inca y Cenepa, los beneficios materiales individuales (techo, motor, generador) pueden condicionar la acción colectiva, erosionando la capacidad de vigilancia comunal.
Capacidades organizativas previas	Mayor trayectoria en procesos de negociación comunal. Estas capacidades son herencia de conflictos con grandes empresas mineras, lo que da cierta institucionalidad a los acuerdos.	Organización más reciente y muchas veces basada en liderazgos emergentes o decisiones asamblearias. Fuerte motivación defensiva, pero limitada sostenibilidad organizativa en el tiempo.
Reconocimiento estatal y articulación externa	Las normas y acuerdos no tienen reconocimiento legal, pero pueden tener cierto margen de legitimidad social en negociaciones con empresas o autoridades locales.	También carecen de reconocimiento estatal, pero funcionan como formas locales de autogobierno en ausencia del Estado. En algunos casos, su eficacia depende de la presión comunitaria directa, más que del respaldo institucional.

Nota. Elaboración propia.

Finalmente, el análisis comparado revela que, si bien en todas las zonas existe una disposición activa de las comunidades para establecer mecanismos de regulación interna frente a la minería informal o ilegal, **las trayectorias, formas de control y niveles de eficacia son contextuales**. En los Andes, las normas comunales tienden a estar articuladas a experiencias previas de negociación con empresas formales y descansan en estructuras organizativas más consolidadas, lo que permite canalizar apoyos y establecer compromisos sostenidos, aunque no exentos de tensiones redistributivas. En la Amazonía, en cambio, predominan respuestas más recientes y reactivas, marcadas por contextos de alta vulnerabilidad institucional. En ambos contextos, el **control comunal enfrenta límites estructurales vinculados a la presión económica, la fragmentación interna y la ausencia del Estado**, lo que evidencia que la eficacia de estas formas de autorregulación no puede entenderse sin considerar las condiciones materiales y organizativas en las que emergen. Reconocer y fortalecer estas capacidades locales —con respeto a su diversidad territorial— resulta crítico para cualquier política pública que aspire a una gobernanza más legítima y sostenible de la minería artesanal y pequeña en el Perú.

4.5.2. Negociaciones estratégicas y gobernanza comunal

4.5.2.1 Lógicas de negociación comunal y su anclaje en la práctica. En los territorios estudiados, la relación entre comunidades y actores mineros no se reduce a dinámicas de aceptación pasiva o resistencia abierta. Como se ha adelantando en secciones anteriores, muchas comunidades han desplegado estrategias de negociación que buscan establecer condiciones mínimas de acceso y beneficios, aun en contextos de informalidad o ilegalidad. Estas negociaciones adoptan distintas formas según el contexto territorial: en zonas andinas como Cotabambas o Chumbivilcas, los arreglos se estructuran en torno a relaciones de reciprocidad normada, donde se espera que los mineros contribuyan a las necesidades comunales a cambio de operar. Estas contribuciones pueden traducirse en pagos comunales, aportes logísticos o respaldo a actividades colectivas, y aunque no siempre están formalizadas por escrito, gozan de legitimidad social. Esta estructura flexible, pero normativamente re-

conocida, permite a las comunidades canalizar beneficios sin necesidad de mecanismos estatales.

En contraste, en **Pataz**, no se han documentado formas de negociación comunal articulada frente a la actividad minera. A diferencia de los otros territorios del estudio, aquí la población local es **protagonista directa de la minería**, no solo como fuerza de trabajo sino como **inversionista y operador**. En zonas como **Vijus**, algunos mineros locales lograron en su momento **contratos formales de explotación con la empresa Poderosa**, pero en otros anexos se han ocupado vetas sin autorización, dentro de concesiones formales, lo que ha generado una escalada de **conflictos entre mineros, la empresa y redes criminales** interesadas en controlar los frentes de extracción. En este escenario, los procesos de negociación se dan **de manera directa entre actores mineros locales y terceros con poder económico o armado**. Ello contrasta con otras zonas del estudio donde las comunidades —como colectivos— negocian o pactan condiciones de acceso a los actores mineros.

En zonas amazónicas como Puerto Inca y Cenepa, donde la minería ha irrumpido de forma más reciente, las comunidades han desarrollado formas de negociación que, si bien no se inscriben en marcos legales formales, permiten regular parcialmente el acceso al territorio y redistribuir ciertos beneficios. Estas negociaciones surgen muchas veces como respuestas adaptativas ante la imposibilidad de frenar el avance minero, como lo reconoce una comunera de Puerto Inca: “Después ya hemos visto que no se ha podido contrarrestar a ellos. Entonces lo único que se negoció fue un pequeño porcentaje a la comunidad [...] de lo que sacas una semana nos das un porcentaje, un 10 %” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). En otros casos, se acuerda el ingreso condicionado de mineros foráneos que alquilan áreas comunales para su operación: “Lo que ha hecho [...] es la incursión de los foráneos de otro lugar. Ellos empezaron a alquilar las áreas de las comunidades nativas” (Comunero, entrevista 65_Puerto Inca).

En Cenepa, esta lógica ha llegado incluso a establecer lo que los comuneros describen como un “impuesto comunitario”, una forma de compensación por el uso del territorio: “Es un impuesto [...] en vez de pagar al Estado, el minero paga a la comunidad” (Comunero, entrevista 12_Cenepa). Este aporte puede destinarse a obras comunales o celebraciones locales, según lo acuerde el liderazgo: “Conversan con el apu [...] están dando para su aniversario, para su puente, para su arreglo de su losa” (Comunero, entrevista 12_Cenepa). No obstante, estas negociaciones no siempre se canalizan de forma transparente ni colectiva. En ciertos casos, el ingreso de operadores mineros se realiza mediante arreglos directos con grupos o individuos particulares dentro de la comunidad, lo que permite el acceso sin pasar por los mecanismos comunales formales. Esta forma de transacción personalizada, aunque evita confrontaciones, debilita la institucionalidad comunitaria y dificulta la construcción de reglas comunes de acceso.

La evidencia en el estudio señala que, aun en ausencia de reconocimiento estatal, las comunidades amazónicas han intentado ocupar un rol de mediación territorial y redistribución de beneficios, convirtiéndose de facto en entidades de gobernanza. Sin embargo, los acuerdos son frágiles, desiguales y poco institucionalizados, lo que muestra tanto su función adaptativa como sus límites.

4.5.2.2 Dilemas de gobernanza: legitimidad y tensiones internas. Si bien las negociaciones con actores mineros pueden constituir una respuesta pragmática frente a la ausencia del Estado y la presión extractiva, su implementación plantea complejos dilemas de gobernanza comunitaria. Uno de los principales desafíos es determinar quién negocia en nombre de la comunidad y con qué legitimidad. En zonas como en el río Cenepa, los testimonios revelan que los acuerdos no siempre se canalizan por vías colectivas, sino que pueden ser gestionados por grupos o personas específicas de la comunidad que actúan sin mandato expreso: “Siempre hay un grupo que también le da una entrada, se coordinan directamente [...] entonces esa gente no es que va invadir, sino que en coordinación con esa persona ingresa a la comunidad” (Miembro de Organización indígena, entrevista 16_Cenepa). Esta práctica, aunque funcio-

nal en términos de evitar conflictos, debilita los principios de representación comunal y puede generar tensiones internas entre autoridades, líderes paralelos y las bases.

Más aún, en el río Cenepa, se han registrado casos en los que estas formas de acceso se consolidan a través de alianzas simbólicas o familiares: foráneos que son adoptados como “hijos” o que establecen matrimonios con jóvenes de la comunidad adquieren así condición de comuneros, lo que les permite proponer y participar en decisiones sobre la actividad minera. Este tipo de integración demuestra que la legitimidad no siempre se negocia solo con dinero, sino también mediante vínculos sociales que transforman las fronteras de la comunidad. Si bien estas estrategias pueden ofrecer cierto orden frente al ingreso de nuevos actores, también plantean retos complejos para la cohesión comunal y la construcción de acuerdos sostenibles.

Estas tensiones también se manifiestan cuando la comunidad se divide entre quienes aceptan aportes individuales y quienes exigen beneficios colectivos. En Cotabambas, por ejemplo, se han registrado críticas de autoridades locales frente a la concentración de beneficios en manos de ciertos individuos, lo que evidencia un desequilibrio entre los aportes esperados para la comunidad y las ganancias captadas a título personal. Este tipo de situaciones erosiona la cohesión comunitaria y complica la sostenibilidad de los acuerdos negociados, especialmente cuando ingresan nuevos actores mineros que no reconocen los pactos preexistentes o establecen nuevas condiciones. En Puerto Inca, algunos testimonios muestran que incluso autoridades comunales pueden ser reemplazadas cuando las decisiones de negociación son percibidas como contrarias al interés común, como ocurrió en Cenepa: “El apu anterior ha hecho un negocio, pero al ver todo eso, hay otra autoridad que se ha asumido en contra de la minería” (Comunero, entrevista 14_Cenepa). En contextos donde los beneficios de la minería informal circulan de manera desigual y las decisiones se toman fuera de marcos participativos, la legitimidad de los liderazgos se ve cuestionada y la gobernanza comunal debilitada.

4.5.3. Visiones alternativas de desarrollo y esperanzas comunitarias

En algunas de las zonas amazónicas estudiadas, especialmente en Puerto Inca, emergen testimonios que expresan el deseo de construir formas de desarrollo distintas a la minería, asociadas a actividades más sostenibles y compatibles con la vida comunal. Una comunera lo resume con claridad: “Ahora lo estamos viendo que vamos a crecer económicamente con el cacao [...] la gente quiere ser diferente de lo que hemos vivido” (Comunera, entrevista 63_Puerto Inca). Esta afirmación da cuenta tanto de una reflexión sobre las consecuencias negativas de la actividad minera como de una apuesta colectiva por caminos productivos alternativos, como la agricultura de cacao u otras actividades forestales que algunas comunidades han comenzado a explorar de manera incipiente.

En el río Cenepa, si bien no se identificaron testimonios de actores mineros que planteen dejar la actividad, se han documentado posiciones y acciones provenientes de sectores comunales no mineros, orientadas a contener o revertir el avance de la minería en defensa del territorio. Estas expresiones no siempre se acompañan de propuestas claras de reconversión productiva, pero evidencian una voluntad de resguardar prácticas comunales y territorios frente a modelos disruptivos. En ambos contextos, estas visiones —aunque fragmentarias y localizadas— no representan aún una transición consolidada, pero sí abren la posibilidad de un espacio de transición, donde ciertos sectores de la comunidad ensayan otras formas de habitar y sostener el territorio más allá de la minería. Más que rutas definidas, se trata de gestos que ponen en cuestión el lugar hegemónico de la minería como única vía de desarrollo, y revelan un distanciamiento que, si bien incipiente, interpela las condiciones estructurales que perpetúan el extractivismo. Su sostenibilidad dependerá menos de la voluntad local que de la existencia de políticas públicas diferenciadas, asistencia técnica sostenida y canales de valorización económica para las alternativas que estas comunidades aspiran a fortalecer.

Más allá de los discursos, en algunos territorios, se han identificado experiencias concretas que, aunque incipientes, expresan intentos de diversificar

la base económica local y reducir la dependencia exclusiva de la minería. En Cotabambas y Chumbivilcas, por ejemplo, se documentó el caso de una familia que, pese a haberse dedicado a la minería informal, ha comenzado a implementar huertos agroecológicos con cultivo de fresas, articulando saberes agrícolas tradicionales con nuevas prácticas de producción. Este tipo de iniciativas, aunque todavía aisladas, revelan la existencia de capacidades técnicas y motivaciones locales para desarrollar alternativas productivas, especialmente en contextos en los que las trayectorias mineras se han vuelto inestables o insostenibles.

En la Amazonía, en cambio, las iniciativas vinculadas al cacao, la agricultura familiar, el turismo comunal o la reforestación no han surgido desde los sectores mineros, sino más bien desde actores comunales no involucrados en la actividad extractiva, que buscan preservar o recuperar formas de vida alternativas al modelo minero. En Puerto Inca, por ejemplo, algunas comunidades han comenzado a proyectar estrategias de producción agroforestal en zonas degradadas por dragado, mientras que, en Cenepa, ciertos liderazgos indígenas han expresado interés en fortalecer actividades tradicionales para reforzar la autonomía económica de sus comunidades. Estas experiencias —aunque dispersas y con fuertes limitaciones estructurales— muestran que sí existen capacidades y motivaciones para imaginar futuros posmineros en algunos sectores comunales. Sin embargo, estas apuestas siguen subordinadas a un entorno estructural que privilegia el extractivismo, limita la viabilidad de alternativas económicas y reproduce esquemas de dependencia. Reconocer esta tensión es clave para que las políticas públicas no solo promuevan la reconversión productiva como solución técnica, sino que la sostengan como horizonte político viable y legítimo para quienes buscan habitar sus territorios más allá de la minería.

5. PRINCIPALES HALLAZGOS

5.1. Patrones comunes

- a) El análisis transversal de las cinco zonas revela una serie de patrones estructurales que atraviesan los distintos contextos territoriales, a pesar de sus marcadas diferencias geográficas, históricas y organizativas. En primer lugar, la minería informal e ilegal se configura, en todos los casos, como una respuesta directa a la ausencia de alternativas económicas viables. Su expansión se produce en contextos de exclusión estructural, limitada presencia del Estado y acceso desigual a los beneficios del desarrollo, especialmente en zonas rurales periféricas, donde los modelos de acumulación extractiva no han generado la inclusión esperada por las poblaciones locales. Esta lógica es visible tanto en territorios de ingreso relativamente reciente, como Cenepa o Chumbivilcas, como en espacios de arraigo minero histórico, como Pataz, en los que la informalidad opera como continuidad productiva en ausencia de mecanismos de formalización accesibles. Este hallazgo reafirma ideas previas de la literatura, pero las complejiza al mostrar cómo el carácter “resolutivo” de la informalidad minera adopta formas distintas según el arraigo territorial y la trayectoria minera local.
- b) Asimismo, uno de los rasgos más persistentes del fenómeno es la presencia débil, intermitente o funcionalmente inoperante del Estado. En las zonas amazónicas, la ausencia estatal es notable frente a los problemas y necesidades de estos territorios, no solo en materia de fiscalización ambiental o control de insumos, sino también en términos de servicios básicos y acompañamiento técnico. En los Andes, aunque la institucionalidad es más visible, esta se manifiesta de manera fragmentada y con escasa capacidad de respuesta ante la expansión extractiva. Este estudio documenta empíricamente cómo esa vacancia estatal no solo permite la expansión minera, sino que produce nuevas formas de institucionalidad local: desde arreglos comunales precarios hasta capturas del territorio por actores con mayor capacidad económica o violenta. Esta vacancia institucional ha promovido la emergencia de formas locales de organización y control —

desde reglamentos comunales hasta negociaciones directas con actores mineros— que no siempre derivan en esquemas sostenibles o equitativos. En paralelo, dicha ausencia ha abierto espacio para dinámicas de captura territorial por parte de redes ilegales o actores foráneos con mayor capacidad económica, especialmente en zonas amazónicas como Puerto Inca.

- c) Desde el tema ambiental, los cinco casos analizados presentan que hay una percepción de impactos severos a partir de las prácticas extractivas sin regulación ni fiscalización. En los territorios amazónicos, la contaminación de cuerpos de agua por uso indiscriminado de mercurio, hidrocarburos y desechos sólidos es una constante que ha deteriorado la calidad del ecosistema fluvial y afectado directamente la salud de las comunidades ribereñas. En los Andes, se registran pasivos ambientales significativos vinculados al uso de cianuro, la destrucción de manantes y la remoción de suelos sin cierre técnico. En todos los territorios, los daños ambientales no solo carecen de mecanismos de remediación, sino que se naturalizan ante la falta de fiscalización y la primacía de la rentabilidad económica de la minería a corto plazo.
- d) Otro patrón común es la alta participación de la juventud en las actividades mineras. En todas las zonas, los jóvenes —varones principalmente, pero también mujeres en roles secundarios o periféricos— se incorporan tempranamente a los circuitos extractivos, en muchos casos abandonando la educación formal al menos desde el nivel secundario. Este fenómeno responde tanto a la falta de oportunidades educativas y laborales como al atractivo del ingreso inmediato. Si bien la magnitud del abandono escolar varía según la región, el patrón de inserción temprana, exposición a condiciones de inseguridad y reproducción de desigualdades intergeneracionales es transversal. El estudio introduce un ángulo poco explorado al combinar esta evidencia con narrativas juveniles sobre trabajo, aspiración y riesgo, lo que destaca cómo la minería informal se integra en proyectos de vida moldeados por carencias estructurales.

e) Por último, en los cinco territorios se constata un efecto disruptivo sobre las formas tradicionales de organización comunal. La minería, incluso cuando es promovida por los propios comuneros, tiende a generar divisiones internas, debilitamiento de los consensos assemblearios, y concentración de decisiones en actores individuales o en liderazgos cooptados. En territorios con trayectorias organizativas más sólidas —como Cotabambas— han surgido modelos de minería comunal con cierto control redistributivo; sin embargo, incluso en esos casos, la presión económica y los conflictos por acceso a vetas han erosionado progresivamente las bases de cohesión colectiva. En territorios más recientes o fragmentados —como Cenepa o Puerto Inca—, la actividad minera ha reforzado patrones de toma de decisión individualizada, ruptura de acuerdos colectivos y debilitamiento de la gobernanza comunal. Esta lectura situada sobre los efectos organizativos de la minería informal constituye un aporte clave del estudio, al mostrar que la transformación de la institucionalidad comunal no es un efecto colateral, sino un componente central del fenómeno.

Cabe mencionar que estos patrones identificados no deben entenderse como expresiones homogéneas, sino como configuraciones que se repiten bajo distintas intensidades y trayectorias. Su identificación permite comprender que la minería informal e ilegal, más que un fenómeno puntual o marginal, constituye hoy una estructura productiva, social y territorial con profundas raíces en la precariedad estatal, la exclusión histórica y las limitaciones del modelo formalizador vigente.

El aporte de este estudio radica en su enfoque comparativo intensivo, que permite identificar no solo patrones generales, sino también matices territoriales que suelen ser invisibilizados en los análisis agregados sobre la MAPE. A diferencia de investigaciones centradas exclusivamente en una región o dimensión, este trabajo sistematiza hallazgos cualitativos primarios en cinco territorios contrastantes —amazónicos y andinos, históricos y emergentes, cohesionados o fragmentados—, mostrando cómo las comunidades no son actores homogéneos ni pasivos, sino que despliegan formas de agencia, regu-

lación o negociación diferenciadas. Además, el estudio aporta un análisis fino sobre la articulación entre informalidad, gobernanza comunal y actores criminales, evidenciando cómo el vacío estatal no solo habilita la expansión minera, sino que reconfigura las estructuras locales de poder. Esta lectura situada y descentralizada permite reinterpretar la informalidad no como un déficit uniforme, sino como una respuesta adaptativa y compleja frente a contextos de exclusión estructural.

5.2. Diferencias clave según el contexto

- a) En los territorios amazónicos (como Puerto Inca y el río Cenepa), predomina la minería aluvial de oro, desarrollada mediante el uso de dragas y retroexcavadoras sobre cuerpos de agua y suelos ribereños. Esta técnica, intensiva en maquinaria y con impactos inmediatos sobre los ecosistemas, ha permitido una expansión rápida pero altamente destructiva. Cabe mencionar que, en el caso específico del distrito de Cenepa, se ha identificado al menos otro foco de actividad minera con características distintas: minería con vetas subterránea en la zona del Tambo. Esta configuración plantea desafíos adicionales para la fiscalización ambiental y el diseño de estrategias de formalización, que deben contemplar no solo la diversidad técnica, sino también los marcos organizativos y actores involucrados en cada enclave. En contraste, en los Andes (Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas), la minería es predominantemente subterránea, centrada en vetas auríferas o polimetálicas, y requiere un mayor grado de conocimiento técnico, equipamiento especializado y experiencia previa debido a las actividades vinculadas a la perforación y armado del socavón.
- b) Estas diferencias técnicas se vinculan a trayectorias temporales disímiles. En Pataz, por ejemplo, la minería tiene una antigüedad que se remonta a épocas prehispánicas y coloniales, y forma parte del imaginario local como actividad constitutiva del territorio. En Cotabambas y Chumbivilcas, si bien existen antecedentes de minería artesanal, la expansión reciente está estrechamente vinculada a la presencia de empresas formales como Las Bam-

bas y Hudbay, que han generado efectos de arrastre indirectos. En cambio, en la Amazonía, la minería es un fenómeno más reciente y explosivo, con ingresos identificables desde 2012 en Puerto Inca y 2018 en Cenepa, marcado por una trayectoria de expansión desregulada y por la ausencia de límites institucionales.

- c) Otro eje clave de diferenciación es la participación de empresas mineras formales en el entorno territorial. En los Andes, la coexistencia entre minería informal y gran minería (Poderosa en Pataz, Las Bambas en Cotabambas, Hudbay en Chumbivilcas) genera escenarios de tensión permanente. En Pataz, esta relación está mediada por una distancia entre la empresa y los mineros comunales, que se traduce en obstáculos estructurales para la formalización. En Cotabambas y Chumbivilcas, la instalación de Las Bambas ha motivado procesos de apropiación comunal del recurso minero, configurando experiencias de minería comunal organizadas. En el caso de Hudbay, su presencia ha generado divisiones internas profundas entre sectores pro-empresa y pro-minería. En contraste, en los territorios amazónicos circunscritos a los estudios de caso no se registró presencia significativa de empresas formales de gran minería, lo que ha facilitado la proliferación de actores informales sin contrapeso estructural ni marco de regulación técnica.
- d) Las formas de participación comunal también presentan diferencias sustanciales. En Cotabambas, la minería informal ha evolucionado en varios casos hacia un modelo comunal cooperativo, con asambleas, redistribución equitativa de beneficios y mecanismos de regulación interna. En Pataz, si bien predomina una estructura descentralizada de mineros comunales con diferentes niveles de capitalización, existe también una asociación de mineros vigente que ejerce funciones de representación y coordinación. Esta forma de organización ha contribuido a establecer reglas informales de convivencia, incluso en contextos de creciente presencia de actores externos vinculados a redes delictivas. En Chumbivilcas, la minería es conducida por comuneros organizados en asociaciones, aunque con crecientes tensiones por concentración de recursos, pérdida de mecanismos

redistributivos y fragmentación social. En los territorios amazónicos, el involucramiento comunal es más fragmentado: mientras que en Puerto Inca algunos sectores han promovido la actividad bajo esquemas organizados de habilitación y beneficio, en Cenepa, si bien también se han promovido acuerdos comunales, predominan también formas individualizadas de habilitación, tensiones internas y rupturas de los acuerdos colectivos.

- e) La relación con actores externos y la presencia de redes delictivas también difiere según el contexto. En Pataz, se ha registrado el ingreso reciente de bandas criminales armadas que disputan el control de minas mediante el uso de la violencia, lo cual afecta la percepción de seguridad y modifica las dinámicas de convivencia comunal. En Puerto Inca, la criminalización adopta formas más encubiertas: cooptación de líderes, amenaza a opositores y control territorial mediante sobornos. En Cenepa se documentan episodios de violencia intercomunal y coerción asociados a la minería, mientras en Cotabambas y Chumbivilcas, el conflicto minero aún se desarrolla mayormente dentro de marcos comunales, sin evidencia sistemática de criminalización organizada, aunque con un riesgo creciente.
- f) Finalmente, las trayectorias del proceso de formalización reflejan una clara brecha territorial. En Pataz, la mayoría de actores declara estar inscrita en el REINFO, aunque sin posibilidad real de avanzar por falta de contratos con la empresa concesionaria. En Cotabambas y Chumbivilcas, existen inscripciones parciales, pero el proceso está limitado por barreras técnicas, logísticas y legales. En los territorios amazónicos, la formalización es prácticamente inexistente: no solo por desconocimiento del proceso, sino porque las condiciones sociales y la estructura productiva local no permiten su viabilidad. Esta diferencia evidencia que la política actual de formalización no responde a las realidades territoriales diversas, sino que reproduce desigualdades en lugar de resolverlas.

Por lo tanto, en las zonas andinas (Pataz, Cotabambas y Chumbivilcas), la minería informal suele estar anclada a territorios con historia extractiva previa,

presencia de empresas formales y mayores niveles de organización comunal, lo que ha permitido —en ciertos casos— el desarrollo de formas de minería comunal regulada o, al menos, parcialmente articulada. En contraste, los casos amazónicos (Puerto Inca y Cenepa) se caracterizan por una expansión más reciente, altamente desregulada, con fuerte presencia de minería aluvial mecanizada, vínculos más difusos con el Estado y escasas formas de institucionalidad local sostenida.

La criminalización es también más visible en los casos amazónicos, mientras que en los Andes predominan conflictos distributivos dentro del marco comunal. Estas diferencias estructurales subrayan que cualquier política de intervención debe partir de un enfoque territorial diferenciado, capaz de responder a los desafíos específicos de cada escenario en términos de formalización, fiscalización, gobernanza y sostenibilidad.

5.3. Causas y factores subyacentes

La expansión de la minería informal e ilegal en los territorios analizados responde a un conjunto de causas estructurales, territoriales e institucionales que, en su conjunto, configuran escenarios propicios para la reproducción persistente y diversa de esta actividad. Estas causas operan de forma diferenciada según el contexto, pero comparten elementos comunes que permiten comprender por qué la minería informal e ilegal se mantiene —e incluso se expande— como una estrategia de reproducción económica, territorial y política.

- a) Un primer factor clave es la historia minera previa de cada territorio, que influye en la forma en que se desarrolla la actividad y en su nivel de legitimación social. En Pataz, por ejemplo, la minería constituye una práctica históricamente arraigada, integrada al imaginario local y al funcionamiento económico comunal. Esta trayectoria ha permitido la consolidación de redes técnicas, circuitos de capitalización local y saberes productivos acumulados que sostienen la actividad, incluso en ausencia de formalización plena. En cambio, en territorios amazónicos como Cenepa, donde la mine-

ría es reciente y ha irrumpido de forma acelerada, no existen trayectorias extractivas previas que articulen normas, legitimidades o estructuras de control interno, lo que genera escenarios más propensos al conflicto, la fragmentación comunal y el ingreso de actores externos.

- b) Un segundo factor estructurante es la configuración institucional del proceso de formalización, particularmente el marco del REINFO. En zonas andinas como Pataz y Cotabambas, si bien existe conocimiento del proceso e interés por formalizarse, las exigencias normativas —como la necesidad de contar con contratos de explotación con los titulares de concesión— constituyen un cuello de botella que impide avanzar, incluso a quienes ya se encuentran inscritos. Esta situación genera frustración entre actores comunales que, pese a cumplir con requisitos iniciales, continúan siendo catalogados como ilegales. En los territorios amazónicos, la evidencia apunta a que el REINFO no parece presentarse como una opción factible: la situación de no formalidad está plenamente naturalizada, el desconocimiento del proceso es generalizado, y las condiciones logísticas y normativas para acceder a la formalización son inaplicables a los esquemas operativos locales. En ambos casos, el marco legal vigente no logra adaptarse a la heterogeneidad territorial de la minería informal e ilegal, reproduciendo desigualdades en lugar de resolverlas.
- c) La ausencia o debilidad del Estado constituye una tercera causa crítica que atraviesa todos los territorios, aunque con distintas manifestaciones. En la Amazonía, se constata una ausencia integral del Estado: las comunidades denuncian la inexistencia de servicios básicos, fiscalización ambiental o presencia de autoridades competentes. En este vacío, son los propios comuneros quienes deben tomar decisiones sobre el ingreso de maquinaria, la resolución de conflictos o la gestión de impactos. En los Andes, si bien hay mayor visibilidad institucional, la acción estatal es fragmentada, intermitente y muchas veces percibida como instrumental: protege los intereses de empresas formales, pero no acompaña a las comunidades en procesos de formalización o fiscalización justa. Esta debilidad institucional

ha habilitado dinámicas de captura del aparato estatal por parte de operadores informales, autoridades comunales cooptadas o, en algunos casos, redes criminales.

- d) En cuarto lugar, la estructura social y organizativa local desempeña un rol fundamental en habilitar o contener el avance de la minería informal e ilegal. En Cotabambas, por ejemplo, la experiencia organizativa acumulada en conflictos con la gran minería permitió construir un modelo de minería comunal con reglas internas, asambleas y mecanismos de redistribución. En Pataz, la existencia de asociaciones mineras ha permitido cierta coordinación territorial, incluso en contextos de presencia de actores armados. En cambio, en Cenepa y Puerto Inca, las estructuras comunales han sido debilitadas o sobrepasadas por decisiones individuales, liderazgos fragmentados o lógicas clientelares. Cuando existen formas sólidas de organización comunal, las comunidades logran establecer cierto control sobre la actividad, aunque no necesariamente bajo marcos legales. En contraste, cuando estas formas son frágiles o están erosionadas, predomina la captura del proceso por actores externos o internos con mayor poder económico.
- e) Finalmente, debe considerarse la fuerza de los incentivos económicos inmediatos, en contextos de exclusión estructural y ausencia de opciones productivas sostenibles. En todas las zonas, el ingreso que proporciona la minería —aunque precario o irregular— resulta más alto y rápido que cualquier otra actividad disponible. Este hecho nos remite a la cuestión de ¿cómo competir contra la minería informal/ilegal, especialmente en el caso del oro? Este diferencial económico alimenta trayectorias de incorporación sostenida, especialmente entre jóvenes, y tiende a desestructurar prácticas tradicionales de producción (como la agricultura, la pesca o la ganadería), incluso en territorios donde estas actividades aún subsisten. A ello se suma la facilidad con la que algunos actores acceden a insumos, maquinaria o financiamiento informal, a través de redes de intermediación.

En suma, la minería informal e ilegal se sostiene por una confluencia de factores: trayectorias mineras previas, marcos legales disfuncionales, ausencia estatal, estructuras organizativas desiguales e incentivos económicos inmediatos. Estas causas no operan de manera aislada, sino que se entrelazan en cada territorio generando configuraciones específicas. Por ello, las estrategias de intervención no pueden limitarse a acciones normativas o punitivas, sino que deben abordar los factores estructurales que habilitan y perpetúan esta forma de extractivismo, desde una perspectiva territorial diferenciada.

5.4. Implicancias

El análisis comparativo de los cinco estudios de caso marcados por la expansión de la minería informal e ilegal revela no solo patrones estructurales, sino también diferencias sustantivas en las formas que adopta el fenómeno. *Estas diferencias no deben leerse como obstáculos para la intervención pública, sino como condiciones de posibilidad para construir estrategias diferenciadas, legítimas y eficaces.* Por ello, las siguientes implicancias están formuladas como orientaciones de política pública con un enfoque territorial y de justicia social.

- a) **Reconocer la diversidad de formas de informalidad como punto de partida, no como obstáculo.** El estudio evidencia que la minería informal e ilegal no es un fenómeno uniforme ni espontáneo, sino una estructura económica, social y territorial arraigada, que responde a condiciones de exclusión histórica. Esto exige abandonar los enfoques centrados exclusivamente en el control o la erradicación, y avanzar hacia políticas públicas que partan del reconocimiento de las prácticas existentes sin, por ello, renunciar a objetivos de sostenibilidad y legalidad. Diseñar estrategias de transición que consideren esta diversidad es esencial para evitar intervenciones contraproducentes.
- b) **Revisar el marco de formalización vigente bajo criterios de adecuación territorial.** El REINFO, en su forma actual, no ofrece rutas efectivas ni adaptadas a las múltiples realidades del país. Su aplicación homogénea ha

generado frustración, exclusión y reproducción de informalidades encubiertas en distintos eslabones de la cadena de valor de la MAPE. A partir de los casos analizados, se sugiere construir esquemas de formalización multinivel y multiescalar, que reconozcan diferencias en los tipos de minería (aluvial, subterránea, artesanal, mecanizada), capacidad organizativa local y contexto geográfico. Una política diferenciada no implica renunciar al control, sino hacer que este sea viable y legítimo desde el territorio.

- c) **Fortalecer la gobernanza comunal como mecanismo preventivo y regulador.** El estudio muestra que la fortaleza o debilidad de las organizaciones comunales influye directamente en el tipo de minería que se desarrolla. Donde hay cohesión organizativa, es posible contener dinámicas destructivas a nivel social y negociar condiciones más equitativas; donde no la hay, la actividad se fragmenta y es más vulnerable a capturas externas. En este sentido, cualquier estrategia estatal que omita el fortalecimiento del autogobierno comunal estará limitada en su eficacia.
- d) **Incorporar enfoques interseccionales para abordar los impactos diferenciados de la MAPE.** Las políticas actuales tienden a invisibilizar los efectos específicos sobre juventudes, mujeres y niñez. Sin embargo, este estudio documenta cómo estos grupos no solo son afectados, sino que también son parte activa en la reproducción o contención de la minería informal. Las estrategias públicas deben integrar enfoques de género, edad y cuidado como dimensiones centrales, no marginales, del diseño e implementación.
- e) **Reconocer y fortalecer las formas locales de autorregulación como base para intervenciones más legítimas.** En varios territorios se han desarrollado mecanismos comunales de negociación, control o distribución de beneficios, que, si bien no cumplen con los marcos formales, constituyen formas de gobernanza territorial legítimas. Negarlas o sustituirlas por esquemas técnicos sin diálogo socava la eficacia estatal y refuerza la des-

confianza institucional. El Estado debe aprender a trabajar con estas iniciativas, articularlándolas con marcos regulatorios más flexibles y adaptativos.

En síntesis, las implicancias de este estudio apuntan a un giro estratégico en la política pública sobre minería informal e ilegal: pasar del enfoque punitivo y uniforme a uno situado, participativo y adaptativo. Ello implica no solo reformar leyes o crear nuevos programas, sino también transformar la forma en que se concibe la intervención estatal: desde el territorio, con las comunidades y reconociendo la complejidad del fenómeno.

La influencia creciente de la minería informal y la abiertamente ilegal⁹

José De Echave

En un contexto de crecimiento de la minería informal y la abiertamente ilegal, de incremento de las cotizaciones de los minerales nunca antes visto, la presencia y la influencia de esta actividad ha ido en aumento, tanto en los territorios de implantación, como en espacios de carácter nacional.

Dicha influencia se manifiesta en varios planos: económico, social y político. Además, en términos de narrativa, también se ha generado un debate entre diferentes coaliciones y grupos de interés sobre el carácter de este tipo de minería.

En el plano económico, cabe señalar que el contexto favorable de las cotizaciones internacionales aumentó los niveles de rentabilidad de la explotación de varios minerales, sobre todo en el caso del oro, lo que provocó procesos de acumulación nunca antes vistos en este estrato minero¹⁰. No obstante, cabe señalar que, con cotizaciones al alza, otros minerales comenzaron a ser atractivos para este estrato minero: es el caso del carbón antracita¹¹ y, sobre todo,

9 El diseño y el desarrollo de esta sección ha contado con el valioso aporte de Gabriela Narváez Leyva.

10 En el precedente ciclo de precios altos del oro, entre 2003-2012, ya se mostraban procesos de acumulación importantes. Una de las familias más importantes vinculadas a esta actividad en Madre de Dios, los Baca-Casas, declararon en 2011 que habían extraído 40 756 gramos de oro.

11 Las mayores reservas de carbón antracita se ubican en la sierra de La Libertad y, en menor medida, en el departamento de Ancash. La explotación es predominantemente artesanal e informal.

el cobre, entre diferentes minerales metálicos y no metálicos que, hoy en día, forman parte de la canasta ampliada de producción.

Otro factor a considerar es que la pequeña minería, la informal y la ilegal, al ser una actividad intensiva en el uso de mano de obra y, por lo tanto, generadora de un número importante de puestos de trabajo –directos e indirectos–, impacta de manera significativa en la dinámica económica de los territorios. Por lo general, en los departamentos y provincias con presencia creciente de este tipo de minería, rápidamente se convierte en la actividad productiva gravitante, generadora de ingresos que superan a otras actividades tradicionales, como pueden ser la agricultura y la ganadería. Pese a todas las observaciones que se pueden hacer, todo indica que este estrato minero es bastante más redistributivo que el de la gran minería.

Al mismo tiempo, impulsa una serie de actividades conexas que dinamizan las economías locales: servicios de carga y transporte, alquiler y venta de las diferentes maquinarias y equipos, asistencia técnica especializada; así como los rubros de bares, hoteles, restaurantes, discotecas, diversos centros nocturnos, etc., que en conjunto terminan estructurando un tejido de actividades que transforman el escenario de las localidades. Casos como el de Madre de Dios¹², o provincias como la de Pataz (La Libertad), Cotabambas y Chumbivilcas (Apurímac y Cusco respectivamente), Caravelí (Arequipa), Nazca (Ica), el distrito de Ananea (Puno) y Puerto Inca (Huánuco), entre otras zonas, constituyen un buen ejemplo de esa influencia y de las transformaciones que genera la minería¹³.

Como parte de este proceso de expansión y acumulación, no hay que perder de vista que, desde hace bastante tiempo, los procesos productivos de

12 Más del 50% de la economía de Madre de Dios depende de la minería.

13 Cabe precisar que este no es un escenario que se presente solamente con la implantación y el crecimiento de la pequeña minería, informal y la ilegal, también se da con la gran minería y otras actividades.

la minería informal e ilegal han dejado atrás un pasado caracterizado por ser una actividad de pequeña escala, casi artesanal en un inicio, temporal y generadora de ingresos complementarios para los trabajadores y sus familias. La actividad comenzó a crecer en dimensión e inversiones, incorporando maquinaria pesada e incluso un mayor componente tecnológico, lo que provocó el incremento en el volumen de extracción y, por consiguiente, en los niveles de acumulación y rentabilidad, ocupando de manera permanente a un número creciente de personas. Además, las plantas de beneficio comenzaron a multiplicarse en varios territorios, estructurando una cadena productiva y de comercialización cada vez más compleja, con diferentes componentes de especialización tanto en la extracción, el procesamiento, la comercialización, el transporte, entre otros eslabones del proceso.

A continuación, vamos a identificar las principales estrategias que han seguido los actores vinculados a esta actividad, así como sus principales referentes organizativos, los discursos que se van estructurando y que buscan competir con actores antagónicos –sobre todo vinculados a la minería formal–, y las principales demandas que se enarbolan.

1. LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR LOS GRUPOS DE MINEROS

Se pueden apreciar diferentes estrategias que han seguido los productores mineros y sus aliados: la organizativa, la de alianzas y la de incidencia política figuran entre las principales.

1.1. A nivel organizativo

Los mineros se han organizado en asociaciones y federaciones diversas, tanto a nivel departamental, provincial como a escala nacional. En un inicio, comenzaron a surgir varias federaciones vinculadas a territorios específicos, como es el caso de la poderosa e influyente Federación Minera de Madre de Dios, que

quizás fue la primera en tener visibilidad y que implementó una estrategia de influencia política, partiendo desde su propio territorio. Esto significó el copamiento de cargos públicos, en un primer momento en los espacios distritales, provinciales y regionales, para luego dar un salto a niveles de representación nacional, como, por ejemplo, ocurre desde hace un tiempo en el Congreso de la República, y también en algunos cargos claves en el Ejecutivo y otras entidades del Estado nacional.

Uno de los primeros casos notorios de este salto al escenario nacional fue el de Amado Romero, congresista electo por Madre de Dios en el período 2011-2016, en las filas del entonces oficialista Partido Nacionalista, que llevó a la presidencia a Ollanta Humala. Como veremos más adelante, a partir de este caso, comenzó a ser más visible la presencia de representantes de los mineros en la esfera política nacional, buscando incidir en los tomadores de decisiones de políticas públicas.

En paralelo, se fueron formando otras federaciones departamentales, como la Federación de Mineros Artesanales de La Libertad, la Federación de Mineros Artesanales de Apurímac, la Federación Regional de Pequeña Minería y Minería Artesanal de Puno, la Federación de Mineros Artesanales del Cusco, la Federación de Mineros Artesanales de Arequipa, entre varias otras. Los niveles de desarrollo organizativo y de representación han sido diferentes en cada uno de estos territorios: en algunos casos se logran verdaderos niveles de articulación de carácter departamental, mientras que en otros casos la influencia ha sido, sobre todo, provincial e incluso hasta distrital, con ciertas intermitencias.

Por ejemplo, en la actualidad, una organización importante a nivel provincial es la Asociación de Mineros Artesanales de Pataz (AMA Pataz), que reivindica el carácter histórico y ancestral de la minería en esta provincia liberteña, desarrollada por los propios pobladores de la zona y que precede a la llegada de la gran minería y empresas formales, como es el caso de Minera Poderosa, el Consorcio Minero Horizonte, Minera Aurífera Retamas,

entre otras¹⁴. Algunos líderes de AMA Pataz han sido alcaldes de la localidad y no solamente tienen presencia en las esferas de la extracción minera, sino que también han diversificado sus actividades en el transporte, las plantas de beneficio que se ubican en la provincia, la comercialización de la producción, la venta de explosivos y otros insumos, así como en los negocios de entretenimiento de la zona.

También se pueden identificar, en algunas otras zonas, diferentes intentos de articulación con elementos que van más allá de lo productivo, como es el caso de la identidad indígena, que a su vez alude al carácter ancestral de la minería en los territorios. Como ya ha sido mencionado, en junio de 2022, en la ciudad de Abancay (Apurímac), se realizó el Primer Congreso Nacional de Comunidades Indígenas Mineras del Perú, que contó con la presencia de organizaciones, sobre todo, de la zona sur del país: Apurímac, Puno (Sandia y Carabaya), Cusco, Ayacucho y Huancavelica. En el comunicado emitido al término del evento, se anunció que se buscaba visibilizar “la problemática minera de las comunidades indígenas quechuas del Perú”¹⁵ y que se había aprobado un informe técnico-jurídico sobre la territorialidad de los pueblos indígenas, su autonomía y el control de los recursos naturales. También se anunció que se presentaría un proyecto de una nueva Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, que respondiese a la demanda de las comunidades andinas que están haciendo extracción minera.

De este proceso y otras confluencias nace la denominada Federación de Comunidades Indígenas Mineras (FEDECIM), como una organización que tiene como principal característica agrupar a comunidades que se reconocen como indígenas y que hacen extracción minera. Este es uno de sus enunciados: “La

14 Mientras que la minería en Pataz es de larga data, Minera Poderosa fue fundada en 1980. La propia Minera Poderosa lo reconoce en su sitio web: “La riqueza aurífera de la provincia de Pataz es conocida desde siempre. Ahí se trabaja ancestralmente la minería tanto de manera artesanal, como a través de empresas. Se sabe que las primeras familias que habitaron la zona se aventuraron en esta actividad a pequeña escala” (Minera Poderosa, s.f.).

15 Se entiende de las comunidades que están haciendo minería.

FEDECIM busca promover una minería responsable y sostenible, así como garantizar la participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con proyectos mineros”.

Con este tipo de iniciativas, quedaba en evidencia la expansión de un tipo de minería en el sur andino que se presentaba como una actividad ancestral, realizada por las propias comunidades y que comenzaba a implantarse en provincias altas de Cusco, Apurímac, Puno, entre otras zonas –sobre este tema se sugiere ver Gudynas (2025).

Además, esta expansión comenzaba a plantear una disputa abierta con la gran minería por el control de concesiones. Por ejemplo, en la provincia cusqueña de Chumbivilcas, ya era notorio el crecimiento de una minería informal de carácter comunal, que convive, por el momento, con operaciones mineras formales de pequeña, mediana y gran escala, pero que, desde hace un tiempo, comenzó a presionar concesiones de terceros. En Apurímac, esta convivencia se ha convertido en un factor de tensión en más de una provincia. Por ejemplo, en los últimos años, se han registrado enfrentamientos con empresas formales: es el caso de la zona donde se ubica el campamento de Southern Perú, titular del proyecto Los Chancas, en el distrito de Tapairihua, provincia de Aymaraes, donde también hay una creciente presencia de minería informal realizada por las comunidades. Otra zona en disputa involucra a la empresa de origen chino, Minmetals Group (MMG) Las Bambas, dueña de la operación que lleva el mismo nombre y a la comunidad de Pamputa, en el distrito de Coyllurqui, provincia de Cotabambas. En este caso, la población está haciendo minería en los territorios que reivindican como su propiedad¹⁶ y que al mismo tiempo han sido concesionados por el Estado peruano a esta empresa. Como se ha recogido en un informe elaborado por la agencia Blomberg (Rochaburm & Attwood, 2025, 28 de marzo), miles de comuneros han puesto en marcha la denominada mina Apu Chunta y, en la actualidad

16 En el Perú, los derechos superficiales pueden ser propiedad de una comunidad campesina o de un titular particular; sin embargo, el subsuelo es propiedad del Estado peruano.

(...) producen cobre por un valor de US\$ 300 millones anuales. Las ganancias se reparten directamente entre la población de la comunidad campesina de Pamputa, un pueblo que en el pasado fue muy pobre. La mina está en camino de generar aún más riqueza (...) El resultado es que Pamputa está encaminada directamente hacia una confrontación con MMG y el gobierno, que está preocupado por proteger a Las Bambas, la cual representa la inversión privada más grande en la historia del país. Las Bambas ya ha construido dos tajos en las montañas aledañas a Pamputa y planea construir su tercer tajo abierto en los próximos 10 años en las tierras que pertenecen a la comunidad indígena (Rochabrum & Attwood, 2025, 28 de marzo).

Al margen de los casos específicos que vamos a seguir detallando, algunas de estas federaciones han sido el punto de partida para procesos de articulación de carácter nacional. Entre las organizaciones más importantes que han buscado tener una presencia nacional, podemos mencionar a la Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores Mineros del Perú (Conami), la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (Fenamarpe), la Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala (Sonamipe), el Consejo Nacional de Mineros del Perú, y la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú (Confemin), entre varias otras. No todas destacan por tener una actividad sostenida; en algunos casos, luego de una cierta presencia y notoriedad, han perdido protagonismo y capacidad de representación, mientras que otras surgen con mayor iniciativa.

Incluso, algunas asociaciones han sido recientemente creadas: es el caso de la Asociación de Mineros Artesanales del Perú (Amape), constituida en mayo de 2025 y presidida por Roy La Rosa Toro Sánchez, hijo del exalcalde distrital de Patate, Juan La Rosa Toro. Amape tiene como representante legal al abogado Raúl Noblecilla, afiliado al partido político Podemos Perú, y con una larga trayectoria de asesoría a diversas asociaciones de mineros. También queda por descifrar hasta qué punto las asociaciones de pequeños mineros presentes en los territorios –y, sobre todo, las comunidades campesinas que desarrollan

actividad minera– se sienten representados por las centrales o federaciones nacionales mencionadas.

Es importante notar que el amplio abanico de organizaciones existentes refleja, por un lado, las dificultades para articular una agenda común, y, por otro, las distintas realidades y estrategias que se expresan según la región y el tipo de explotación. No es lo mismo el nivel de organización y articulación en la Amazonía que en las zonas andinas o, incluso, en algunas zonas de la costa. Asimismo, las realidades del norte del país difieren de las del sur y, lo mismo ocurre entre la minería aurífera, la cuprífera o la no metálica. Esta diversidad organizativa también evidencia los distintos grados de desarrollo, acumulación y consolidación de la minería en los territorios: cuanto más estable y extendida está la actividad en una zona, más sólidas son las organizaciones, con mayores recursos, alianzas, capacidades y posibilidades de influencia a nivel nacional.

Por ejemplo, la Fenamarpe agrupa principalmente a productores de la zona del denominado sur medio –Arequipa, Ica, Ayacucho–, que explotan oro en vetas diseminadas en socavones y que se han caracterizado por mantener una marcada oposición a las políticas de formalización implementadas por el Estado peruano. Está liderada y asesorada, principalmente, por exdirigentes sindicales vinculados a la histórica Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP). Celso Cajachagua, precisamente exdirigente nacional de la FNTMMSP, es el principal vocero de la Fenamarpe y, durante el gobierno de Pedro Castillo, fue uno de los líderes mineros más cercanos a ese régimen. Más adelante, en las negociaciones luego de las movilizaciones de julio de 2025, formó parte de la mesa técnica creada por el Ejecutivo.

Para tener una idea de las conexiones de una organización como Fenamarpe en las más altas esferas del Estado peruano, en junio de 2025, se hizo público que el director general de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (MINEM en adelante), Máximo Gallo, había sido asesor de esta organización. El exviceministro de Minas, Henry Luna, corroboró esta información al

declarar en varios medios de comunicación que la Fenamarpe había llegado a una cita en el ministerio con un equipo técnico liderado por el señor Gallo. También se señala que la Fenamarpe estuvo detrás del intento de reducir el área de la reserva arqueológica de las Líneas de Nasca, medida adoptada el 28 de mayo de 2025 por el Ministerio de Cultura (mediante la Resolución Viceministerial N°000128-2025-VMPCIC/MC). Este hecho fue corroborado por el propio exviceministro Luna: “El grupo tenía propuestas sobre la formalización y otros temas, como el ingreso de los mineros informales a la zona intangible de las Líneas de Nasca”. Cabe señalar que, si bien la decisión de reducir el área de reserva fue revertida el 8 de junio de 2025, el solo intento evidencia la influencia que ha alcanzado este sector.

Por otro lado, otra organización, como la Sonamipe, afirma representar a más de 30 organizaciones de mineros y 13 de mujeres pallaqueras a nivel nacional, provenientes de Madre de Dios, Puno, Piura, Arequipa, Cusco y Ayacucho. Según la propia organización, sus integrantes “están formalizados o en proceso de formalización, pagan los impuestos que tienen que pagar, cumplen con las exigencias ambientales y generan ingentes puestos de trabajo”. Además, señalan que han participado en la formulación y promulgación de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería Artesanal, según un comunicado de Sonamipe publicado en el diario La República el 8 de abril de 2010 (citado en CooperAcción, 2016, 5 de agosto). La Sonamipe desarrolla una estrategia menos confrontativa que organizaciones como la Fenamarpe y algunas otras de carácter departamental, como la Federación Minera de Madre de Dios (Fedemin). Uno de los ejes de acción de la Sonamipe ha sido la búsqueda de la certificación internacional del oro producido por sus afiliados. Según su presidente, Manuel Reinoso, tres organizaciones de productores mineros artesanales ya cuentan con certificaciones de comercio justo para el oro, siendo la primera la Sociedad de Trabajadores (Sotramisa), que desarrolla su actividad en la provincia de Lucanas (Ayacucho). Según las directivas de Sonamipe, en la actualidad, existen siete asociaciones de mineros artesanales que están en el proceso de certificarse en la iniciativa internacional Comercio Justo para el Oro.

En los últimos años la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú (Confemin) se ha convertido en una de las organizaciones de mayor representatividad e influencia de este estrato minero. Según su sitio web, la Confemin representa a 500 000 mineros en todo el país y plantea una agenda que incluye los siguientes puntos: realizar un censo nacional para ubicar y georreferenciar los REINFO existentes e identificar a las aproximadamente 500 000 personas que viven de la actividad minera en sus modalidades pequeña y artesanal. También propone que se establezcan zonas especiales para este tipo de minería, donde los productores se agrupen y sean responsables de trabajar respetando las normas de seguridad que exige la ley.

Sobre el proceso de formalización, la Confemin señala que

(...) representa una esperanza para miles de familias. Los mineros artesanales no piden privilegios, solo justicia: la posibilidad de trabajar dignamente y contribuir al desarrollo del país. Su lucha no es solo por la supervivencia, sino por demostrar que, con las herramientas adecuadas, pueden ser un ejemplo de sostenibilidad e inclusión (Franco Bequer, s.f. a).

En relación con las concesiones mineras, la organización plantea identificar áreas libres o extinguidas que puedan ser denunciadas para permitir el desarrollo de la actividad minera, así como revisar las concesiones otorgadas que no están siendo explotadas. Sobre este tema, la Confemin propone una revisión integral de la política de concesiones mineras y, en este aspecto –como en otros–, mantiene una posición crítica frente a las propuestas de la gran minería, representada por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE):

Las grandes corporaciones mineras, con sus inmensos recursos, han visto en la minería artesanal una competencia que prefieren eliminar. A menudo, estos gigantes señalan a los pequeños mineros como responsables de la contaminación ambiental, sin reconocer que la minería formalizada tiene un menor impacto ecológico cuando se implementan las medidas

adecuadas. El problema es que muchas veces las políticas públicas parecen inclinarse hacia estas grandes empresas, dejando a los pequeños en una posición de vulnerabilidad (Franco Bequer, s.f. b).

En cuanto al REINFO, la Confemin hace una defensa cerrada:

Es una herramienta clave para la formalización de los mineros artesanales. Este registro, impulsado por el Gobierno peruano, les permite operar dentro de un marco legal y técnico, garantizando que cumplan con estándares ambientales y laborales. Gracias a ello, más de 2 millones y medio de peruanos han encontrado una oportunidad digna de trabajo, asegurando el bienestar de sus familias.

Los mineros inscritos en el Reinfo pueden acceder a permisos, capacitaciones y asesorías que los alejan de la ilegalidad. Además, esta formalización ha sido un pilar para que muchos padres y madres de familia puedan educar a sus hijos, brindándoles la posibilidad de alcanzar una profesión y romper el ciclo de pobreza que históricamente ha golpeado a las zonas mineras del país.

(...)

Los mineros artesanales han solicitado al Gobierno peruano que se prorogue este registro, pues sin él podrían ser tratados como ilegales, enfrentado desalojo, pérdida de sus herramientas de trabajo y, en muchos casos, la imposibilidad de llevar un ingreso digno a sus hogares.

La incertidumbre crece, peor los mineros no pierden la esperanza. Ellos saben que su labor no solo mueve la economía de sus comunidades, sino también la del país entero (Franco Bequer, s/f).

Una de las expresiones más claras de la fortaleza organizativa de estas federaciones nacionales en los últimos años ha sido la capacidad de movilización de sus diferentes bases en diversas regiones del país. En un primer momento,

estas movilizaciones se concentraron en provincias con fuerte presencia minera, donde los manifestantes bloquearon carreteras e impidieron el paso de vehículos, sobre todo del transporte vinculado a la gran minería. Esto ha ocurrido en reiteradas ocasiones a lo largo del denominado corredor minero del sur –en las provincias de Cotabambas o Chumbivilcas–, así como en las zonas de Chala y Nasca. Acciones similares se han registrado en la zona de La Pampa, en Madre de Dios y también en Puno.

Sin embargo, en los últimos años, esa capacidad de movilización territorial también se ha trasladado a la ciudad de Lima. Por ejemplo, en agosto de 2022, alrededor de mil mineros llegaron a la capital exigiendo la renuncia de la entonces ministra de Energía y Minas, Alessandra Herrera, y la derogatoria de varios decretos percibidos como contrarios a sus intereses. El presidente de Confemin, Máximo Adolfo Franco, solicitó que se derogaran los Decretos Legislativos N°1102 y el N° 1105¹⁷, que, según su versión, habrían restringido el proceso de formalización minera.

La marcha llegó hasta las inmediaciones del Congreso de la República y, después de unos días, los dirigentes fueron recibidos por el entonces presidente Pedro Castillo Terrones quien, tras reunirse con los principales representantes de la Confemin y la Fenamarpe, anunció la instalación de una mesa técnica para atender la problemática de la pequeña minería y minería artesanal del país: “Las normas y decretos lesivos a nuestros hermanos deben corregirse instalando una mesa técnica a partir de hoy, porque creemos importante que sean escuchados”, declaró el mandatario.

Además, Castillo Terrones aseguró que su gobierno brindaría todo su respaldo al proceso de formalización de los mineros. Previamente, había ampliado el plazo de formalización minera hasta diciembre de 2024, una norma avalada

17 El Decreto Legislativo N°1102 incorpora el Código Penal los delitos de minería ilegal y el 1105 establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

por el MINEM, pero que no contó con el respaldo del Ministerio del Ambiente (MINAM) ni de las principales organizaciones ambientalistas del país.

En los últimos años, las capacidades de organización, convocatoria y movilización de este sector se han fortalecido, y en algunos casos evidencian un mayor nivel de articulación entre varias de las centrales y federaciones nacionales. A finales de 2024, la Confemin lideró movilizaciones de mineros de diferentes partes del país que llegaron a la ciudad de Lima, en una coyuntura en la que se debatía la ampliación del REINFO y una nueva ley de minería en pequeña escala que, como se mencionó anteriormente, había sido presentada por el entonces ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho.

El dirigente, Máximo Adolfo Franco Bequer fue el principal vocero e interlocutor de los mineros con los diferentes poderes del Estado, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Su participación se centró en monitorear e influir en el diseño del dictamen de la Ley de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) en la Comisión de Energía y Minas del Congreso. Finalmente, la cuestionada ley no fue aprobada, y el ministro Rómulo Mucho, tal como lo solicitaba la Confemin, fue interpelado y censurado por el Congreso de la República.

Esta movilización se replicó en junio de 2025, con bloqueos de carretera en varias regiones del país¹⁸ y la presencia en Lima de un número importante de bases mineras, tanto de la Confemin como de la Fenamarpe, entre otras organizaciones, repitiendo la estrategia de finales de 2024. El contexto era similar: la Comisión de Energía y Minas se encontraba debatiendo un dictamen sobre la nueva Ley MAPE y la ampliación del REINFO.

El resultado fue una nueva ampliación del REINFO hasta diciembre de 2025, así como la definición de un predictamen que incorporaba varias de las propues-

18 En esta ocasión, se bloquearon carreteras en Chala (Arequipa), Chumbivilcas y Espinar (Cusco), Cotabambas (Apurímac) y Quirivilca (La Libertad). Los enfrentamientos con la policía provocaron la muerte de un manifestante.

tas planteadas por organizaciones como la Confemin, y que incluso se intentó aprobar una vez concluida la legislatura. Además, como se verá más adelante, en esta coyuntura, se instaló una mesa técnica convocada por el Ejecutivo, con la participación de los representantes de los mineros, entre otros actores.

1.2 La estrategia de alianzas

Otra estrategia seguida por los mineros ha sido la construcción de alianzas. Desde hace un tiempo, los pequeños mineros –tanto informales como aquellos que se encuentran en la ilegalidad– ya no enfrentan de manera aislada lo que identifican como amenazas, como las acciones de interdicción, determinadas políticas que buscan enfrentar el avance de esta actividad o campañas percibidas como adversas a sus intereses, como ocurría hasta hace algunos años. La formación de alianzas estratégicas se ha convertido en un aspecto central de su accionar.

No solo han buscado aliarse con productores de zonas vecinas o de otras regiones del país, sino también con actores vinculados a la cadena de valor, como las empresas de procesamiento y comercialización de minerales que, siendo en muchos casos formales, han desempeñado un papel fundamental al incorporar la producción informal o la abiertamente ilegal a las cadenas de comercialización.

Una mención especial para las plantas de beneficio, que representan un actor clave en la cadena de valor, en la medida en que serían “los principales compradores de la producción de minerales “en bruto” que se generan en los diversos territorios donde los mineros artesanales, pequeños, informales e ilegales operan” (Pinzás, 2025). De acuerdo con los registros oficiales, existen 304 plantas de beneficio de minerales metálicos y 53 dedicadas al procesamiento de materiales no metálicos, lo que suma un total de 357 plantas a nivel nacional. Por supuesto, esta cifra podría ser considerablemente mayor si se incluyen las plantas no registradas.

Como se puede ver en el mapa (Figura 1), Arequipa y La Libertad, regiones donde existe una intensa actividad de extracción minera informal, concentran el mayor número de plantas de beneficio a nivel nacional, aunque los registros muestran la presencia de este tipo de instalaciones en 17 regiones del país. Como señala Pinzás (2025), una concentración notable de este tipo de infraestructura puede ser un indicador de la existencia de zonas o corredores de intensa actividad minera, que trascienden los límites departamentales donde se ubican las plantas. Un ejemplo es Arequipa, donde las numerosas plantas de beneficio reciben minerales que provienen de varias regiones vecinas.

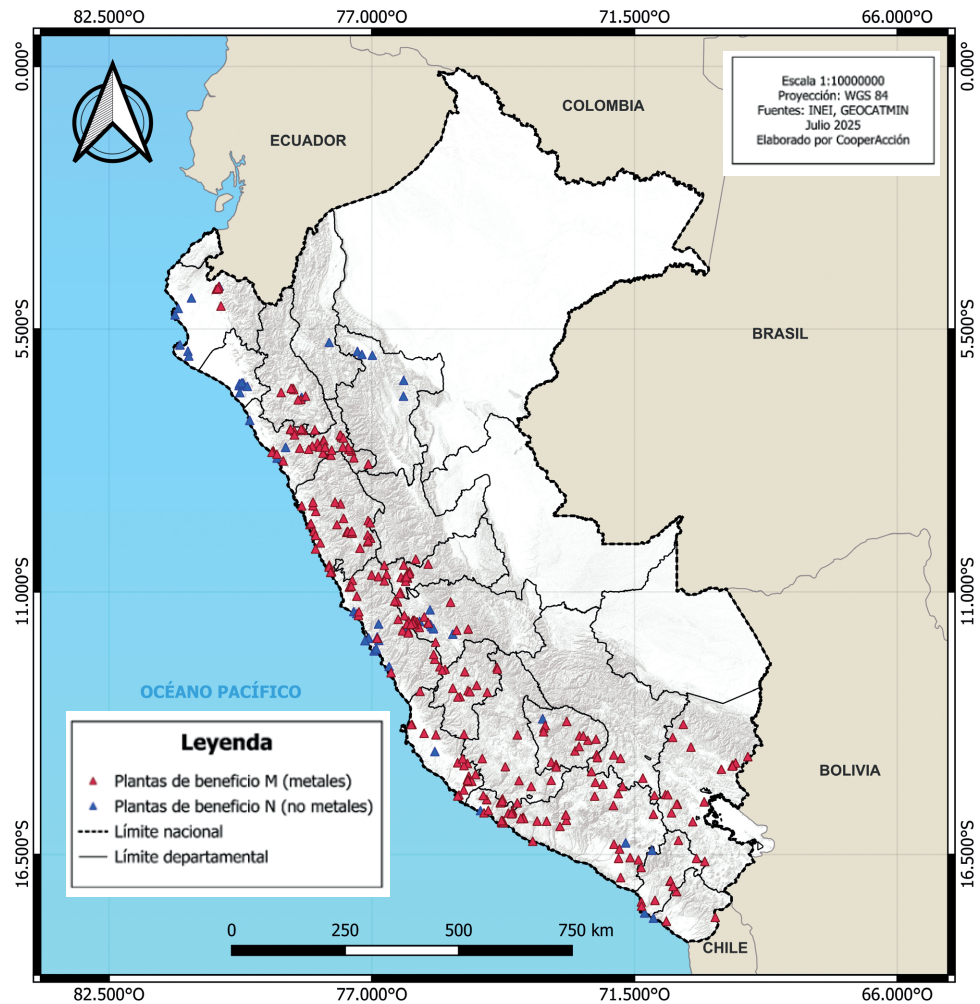
Existe una poderosa Asociación de Plantas de Beneficio, que durante la campaña comunicacional desarrollada en 2024 apareció como su principal auspiciadora.

Tabla 1. Plantas de beneficio de minerales metálicos por departamento

Ránking	Departamento	N.º de plantas
1 °	Arequipa	45
2 °	La Libertad	38
3 °	Áncash	32
4 °	Lima	30
5 °	Ica	29
6 °	Junín	19
7 °	Puno	17
	Ayacucho	17
8 °	Pasco	14
	Apurímac	14
9 °	Huancavelica	12
10 °	Moquegua	10
11 °	Cajamarca	8
12 °	Piura	7
	Cusco	7
13 °	Tacna	4
14 °	Huánuco	1
TOTAL		304

Nota. Elaboración propia.

Figura 1. Mapa de las plantas de procesamiento de minerales a nivel nacional



Nota. Tomado de CooperAcción.

Por otro lado, la presencia de empresas comercializadoras de oro en las zonas más representativas de la producción minera informal, así como los montos de exportación que –como se ha visto– no corresponden con las estadísticas oficiales, muestran la conexión entre la producción informal e ilegal y un conjunto de empresas de intermediación formales, ya sea en la compra y venta del mineral extraído o en las etapas de procesamiento. Parte de estas alianzas incluyen diversas redes que aportan conocimiento, tecnología y experiencia

acumulada en este tipo de actividad, lo que se traduce en asistencia técnica, financiamiento y apoyo logístico, entre otros.

Las alianzas no solo se producen en los territorios o zonas de influencia directa de la extracción, sino que también se desarrollan a nivel nacional y, cada vez, de manera más visible. Por ejemplo, algunas federaciones comenzaron a establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales e incluso con personalidades que se habían mostrado críticas de las políticas de formalización implementadas por las autoridades regionales y nacionales, y expresaron su apoyo explícito a las organizaciones de mineros.

Es el caso del economista Hernando de Soto, quien tiene una gran presencia mediática en el Perú y ha trabajado, precisamente, temas relacionados con la informalidad. Los mineros de la Fenamarpe establecieron una relación de colaboración con de Soto, lo que se tradujo en varios momentos en la organización de encuentros y en un trabajo sistemático de incidencia en medios de comunicación, con el objetivo de cuestionar el proceso de formalización implementado por las autoridades peruanas, sobre todo durante el gobierno del presidente Ollanta Humala. Además, este apoyo se trasladó también al campo político y se expresó durante la campaña electoral de Hernando de Soto en el año 2021, cuando incorporó en su lista al Congreso a representantes vinculados a los gremios de mineros¹⁹.

En las redes de aliados, también comenzaron a aparecer instituciones que, si bien carecen de una gran trayectoria y visibilidad pública, en determinadas coyunturas han respaldado las acciones y el discurso de los mineros mediante campañas, vocerías, análisis y presencia en medios de comunicación. Un buen ejemplo es el Instituto de Promoción y Formalización de la Minería a Pequeña Escala (IPFMAPE), fundado por José Farfán Estrada, personaje que, según sus propias referencias en redes sociales, ha sido en dos ocasiones director de la

19 Máximo Franco Bequer, dirigente de la Confemin, fue candidato al Congreso por la región Arequipa en las elecciones generales del 2021.

Dirección General de Formalización Minera del MINEM, además de asesor del Viceministerio de Minas, director de la Oficina General de Administración en el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet). En su hoja de vida, también se menciona que ha asesorado a la Central de Cooperativas Minero Metalúrgicas de Puno, a la empresa minera Macusani Yellow Cake, a la Confemin y a la Asociación Nacional de Plantas de Beneficio (ANPLABEN). José Farfán también fue candidato al Congreso de la República por las filas de Avanza País en las elecciones generales del 2021.

En el sitio web del IPFMAPE no se publica información sobre sus fuentes de financiamiento y, en el momento en el que redactamos este capítulo, el acceso a sus redes sociales permanecía restringido. Por ello, llamó poderosamente la atención que una institución con estas características apareciera, a finales de 2024, auspiciando una campaña millonaria de apoyo a los pequeños mineros informales. Esta campaña duró aproximadamente un mes y estuvo presente en casi todos los medios de comunicación –televisión, prensa radial y escrita–, en horario estelar, los siete días de la semana. Compitió, en el mismo período, con otra campaña millonaria de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y sus aliados, en la que se asociaba la minería ilegal con el incremento de la criminalidad en el país. Más adelante analizaremos los aspectos más destacados de los discursos utilizados en esta campaña, pero lo cierto es que nunca antes se había visto en el país un despliegue mediático de esa magnitud ni una capacidad financiera que rivalizara, casi en los mismos términos, con la de los gremios empresariales más poderosos del Perú.

En la mencionada campaña apareció como vocero Pedro Yaranga Quispe, periodista peruano experto en seguridad integral, narcotráfico y en el estudio de la violencia subversiva en zonas como el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Yaranga Quispe fue el rostro visible de la campaña “Mineros Ancestrales”, desplegada durante los dos últimos meses de 2024. La iniciativa no solo buscó contrarrestar los mensajes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, sino también construir una narrativa destinada a consolidar

el espacio social y político que este tipo de minería ha ganado en diversas regiones del país.

Dentro de la estrategia de alianzas, debe incluirse el componente político. Ha sido notoria la creciente vinculación de los mineros con la esfera política, sobre todo con determinadas organizaciones partidarias. Como veremos más adelante, esta es una estrategia que trasciende el ámbito de las alianzas y será descrita con mayor detalle cuando abordemos el tema del trabajo de incidencia política. Sin embargo, es importante señalar que las alianzas políticas de las diferentes centrales mineras son hoy más visibles y abarcan a un número mayor de partidos con representación en los niveles nacional y subnacional. Fuerza Popular, Alianza Para el Progreso, Acción Popular, Podemos Perú, Bloque Magisterial, Perú Libre, Avanza País son algunos de los aliados más visibles en el Congreso de la República y en otros espacios del Estado peruano.

Por otro lado, en el ámbito de la pequeña minería y la minería informal se comienzan a observar prácticas de “puerta giratoria”, un fenómeno que hasta hace poco se asociaba principalmente con los grandes gremios empresariales del país: personas vinculadas a estos sectores que ingresan y salen de cargos clave dentro del Estado. Los casos ya mencionados de José Farfán y Máximo Gallo son ejemplos claros de actores que mantienen vínculos con asociaciones de mineros y con la minería informal, y que, en varios momentos, han ocupado u ocupan cargos de responsabilidad relacionados con la formalización minera en el MINEM y en sus organismos adscritos. Hechos similares se registran también en el Congreso de la República.

Otro caso ilustrativo es el de José Luis Quequejana Condori, hasta inicios del mes de noviembre de 2025 defensor adjunto de la Defensoría del Pueblo y quien antes de asumir el cargo, estuvo vinculado a la Federación Minera de Madre de Dios (Fedemin) y, además, habría solicitado concesiones mineras en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal El Sira, en Puerto Inca, Huánuco. También se puede citar el caso de Wifredo Portilla Barrera que, en enero de 2026, fue nombrado titular de la Dirección General de Formalización

Minera y que previamente había sido excluido del propio REINFO por no haber cumplido con los requisitos.

1.3 La estrategia de influencia política

En las páginas precedentes, hemos mencionado una serie de hechos que, a lo largo de los años, evidencian el acercamiento de las distintas agrupaciones de mineros a la esfera política, tanto subnacional como nacional. Si bien en un inicio podría pensarse que se trataba de acciones puntuales sin una estrategia articulada, en los últimos años se ha ido consolidado un trabajo sostenido de influencia política en diferentes espacios de decisión.

Un primer indicio relevante de este proceso fueron las campañas electorales. Desde 2006 comenzó a notarse cierta presencia del sector, pero fue en las elecciones generales de 2011 cuando la participación se volvió más visible. Un caso que cobró notoriedad mediática por esos años fue la denuncia pública de mineros de Madre de Dios, quienes señalaron haber financiado la campaña del entonces candidato Ollanta Humala. Incluso, el dirigente minero Víctor Chanduví declaró, en la segunda semana de agosto de 2019 ante la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, que habían entregado al Partido Nacionalista más de tres millones de soles para financiar la campaña electoral.

Otro hecho que confirmó la cercanía política en ese mismo período fue la ya mencionada elección de Amado Romero como congresista por Madre de Dios, en las filas del Partido Nacionalista. Cabe recordar que, apenas unos meses después de asumir el cargo, Romero fue suspendido por 120 días por el pleno del Congreso, debido a sus vínculos con la minería ilegal y a haber intentado legislar en función de sus intereses, al presentar un proyecto de ley que buscaba eliminar el Decreto de Urgencia N°012-2010, el cual prohibía el uso de dragas²⁰.

20 Amado Romero fue suspendido de sus funciones como congresista a inicios de diciembre de 2011. Las investigaciones dieron cuenta de que tenía una acusación fiscal previa en la que se lo señalaba como dueño de dragas en Madre de Dios.

Posteriormente, en la campaña de 2016, Fuerza Popular, representada por su candidata presidencial Keiko Fujimori, suscribió un acuerdo con la Central Nacional de Mineros del Perú (Cenami), mediante el cual se comprometía a derogar varios decretos legislativos²¹ aprobados durante el gobierno de Ollanta Humala. Dichos decretos prohibían el uso de dragas, regulaban las acciones de interdicción y respaldaban la política de formalización de la minería de pequeña escala y la erradicación de la minería ilegal.

En su momento, diversas instituciones y expertos (véase Reaño, 2016, 3 de mayo y Lanegra, 2016, 3 de mayo) advirtieron que, de implementarse los acuerdos firmados por la candidata Fujimori, se produciría un grave retroceso en los esfuerzos por diferenciar la minería informal de la minería ilegal. Además, como parte de los compromisos asumidos por la candidata de Fuerza Popular, se ofrecía la creación de una entidad pública encargada de la formalización minera, con representación directa de los mineros, así como facilidades de acceso al crédito y exoneraciones tributarias temporales.

Cabe señalar que, durante la campaña de 2016, la candidata fujimorista contó con la asesoría de Hernando de Soto, quien para ese entonces ya mantenía vínculos estrechos con los gremios de mineros. Si bien la candidata fujimorista no ganó las elecciones, el acuerdo firmado con los mineros se tradujo en un respaldo electoral en varios departamentos vinculados a esta actividad, como Madre de Dios. El único congresista electo por esta región en dicho período, Modesto Figueroa, de Fuerza Popular, fue investigado por la Fiscalía por sus vínculos con la minería ilegal²². Además, en el Congreso instalado tras la campaña de 2016, la legisladora fujimorista Alejandra Aramayo, presentó un proyecto de ley –respaldado por seis miembros de su bancada– que proponía eliminar el delito de minería ilegal y sus distintas modalidades.

21 Los Decretos Legislativos N°1100 y 1105 han sido descritos en el primer capítulo.

22 El entonces ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal señaló que Modesto Figueroa es la persona más vinculada al combustible que se destina a la minería ilegal (declaración publicada en varios medios de comunicación, en junio 2016 (véase Gestión, 2016, 22 de abril).

Posteriormente, en la campaña electoral de 2021, la presencia de la minería informal fue aún más visible. Partidos como Alianza Para el Progreso (APP) y Avanza País postularon a figuras estrechamente vinculadas con diversas centrales o federaciones de mineros. Es el caso de Eduardo Salhuana, elegido congresista por Madre de Dios, y de los ya mencionados José Farfán y Máximo Franco Bequer, líder de la Confemin, quienes postularon sin éxito en las filas de Avanza País, entre otros candidatos.

Sin embargo, una vez instalado el nuevo Congreso, en julio de 2021, y observando el posterior comportamiento de las diferentes bancadas, puede afirmarse que los intereses de la minería informal lograron representación a través de un amplio abanico de congresistas. A los partidos ya mencionados –APP y Avanza País– se sumaron Renovación Popular, Podemos Perú, Fuerza Popular, Perú Libre, un sector de Acción Popular, Juntos por el Perú y nuevas agrupaciones que se formaron después, como el Bloque Magisterial, entre otros.

Uno de los hitos más significativos de este proceso de ascenso político de sectores cercanos a la minería informal fue la elección de Eduardo Salhuana como presidente del Congreso de la República, el 27 de julio de 2024²³. Otra muestra de esta influencia en el Congreso fue el comportamiento de la Comisión de Energía y Minas respecto al debate generado en torno a la Ley MAPE. Un primer episodio se vivió en noviembre de 2024, cuando el Ejecutivo remitió al Congreso de la República un proyecto de ley para la minería artesanal y pequeña minería (MAPE), con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Como ya se ha mencionado, luego de varias postergaciones –y pese a que se había anunciado que el proyecto sería enviado al Congreso a inicios de noviembre–, el documento llegó en el tramo final de la legislatura, cuando solo quedaban apenas tres sesiones plenarias y la agenda ya estaba asignada

23 Son varias las evidencias que muestran la vinculación de Eduardo Salhuana con la minería de Madre de Dios: fue asesor de la Federación Minera de Madre de Dios y gerente general del gobierno regional, que encabezó Luis Otsuka, otra persona vinculada con esta actividad. Siendo congresista, Salhuana ha sido promotor de varias normas favorables a este tipo de minería.

a temas de alta prioridad, como la aprobación del presupuesto nacional de 2025, entre otros. Por lo tanto, existía escaso margen para debatir y tomar una decisión sobre un tema tan complejo como la ley MAPE.

Por parte del Ejecutivo, se argumentó que la elaboración del proyecto de ley había tomado más tiempo del previsto, debido a la necesidad de involucrar a diversos especialistas, a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, al Instituto de Energía y Minas, entre otros actores. Sin embargo, la convocatoria realizada por el MINEM fue selectiva, ya que no incluyó a instituciones de la sociedad civil ni, aparentemente, a representantes de las principales asociaciones de pequeños mineros. Todo indica que la estrategia del Ejecutivo consistió en consensuar la propuesta con el sector empresarial minero y con algunos círculos de exministros y especialistas, dejando en un segundo plano la urgencia de los plazos legislativos.

¿Qué proponía el proyecto del Ejecutivo? La creación de zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal, con un determinado número de cuadrículas y concesiones intransferibles que debían ser explotadas directamente por el titular. También planteaba la implementación de una plataforma informática que integrara la información relacionada con la pequeña minería y artesanal, de acceso público, así como instrumentos específicos para la gestión ambiental adaptados a estas modalidades de explotación.

El proyecto incluía, además, diversas disposiciones transitorias. En lo referido al REINFO, se establecía que los procedimientos administrativos iniciados en el marco del proceso de formalización minera integral (Decreto Legislativo N° 1293 - REINFO) y que estuvieran a cargo de las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) o Gerencias Regionales de Energía y Minas (GREM), continuarían su trámite durante seis meses. Cumplido dicho plazo, el MINEM asumiría las funciones relacionadas con el proceso de formalización minera integral. Asimismo, el proyecto derogaba el decreto legislativo que modificó el Código Penal, con lo cual los mineros en procesos de formalización ya no estarían exentos del delito de minería ilegal.

La propuesta de ley del Ejecutivo enfrentó el inmediato rechazo de las principales centrales de mineros que se habían movilizado hasta la ciudad de Lima. Por su parte, los integrantes de la Comisión de Energía y Minas del Congreso ratificaron su posición señalando que, en el escaso tiempo que quedaba antes de concluir la legislatura, no podrían revisar ni evaluar adecuadamente el proyecto de ley. Además, responsabilizaron del impase al Gobierno y, en particular, al ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, quien fue censurado y destituido pocos días después de haber sido citado al Congreso el 22 de noviembre.

Adicionalmente, en ese contexto –y como una evidencia de la fuerte influencia de las organizaciones mineras–, el Pleno del Congreso de la República aprobó el 29 de noviembre de 2024, por amplia mayoría (87 votos a favor, 20 votos en contra y 12 abstenciones), el dictamen que ampliaba el plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal, por un período de seis meses (hasta el 30 de junio de 2025), y que podía “ser prorrogado por única vez por seis (06) meses adicionales mediante Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)”. Así quedó establecido en la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria del dictamen, que modificó el artículo 6 del Decreto Legislativo N°1293, el cual declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

Con este desenlace en el cierre de la segunda legislatura de 2024, se abrió un nuevo capítulo en la siguiente legislatura, instalada a partir del 1 de marzo de 2025. En esta ocasión, la estrategia del MINEM consistió en trasladar la responsabilidad de la elaboración de la nueva Ley MAPE a la Comisión de Energía y Minas del Congreso. Para entonces, la influencia de las centrales de mineros en dicha comisión era notoria, lo que se evidenció en las reiteradas visitas de dirigentes mineros a sus miembros y una presencia casi permanente en las sesiones de trabajo.

El resultado fue la elaboración de un predictamen que buscó ingresar a la agenda de la comisión desde finales de mayo e inicios de junio de 2025. Sin embargo, la propuesta generó reacciones críticas dentro del propio Congreso de la República: la congresista Ruth Luque, recogiendo la opinión de varios expertos, envió un oficio al presidente de la Comisión de Energía y Minas, Paul Gutiérrez Ticona (Oficio N.º 1093-2024-2025-RLI-CR del 2 de junio 2025) en el que planteó diversas observaciones, preocupaciones y alertas sobre la propuesta que se pretendía aprobar.

Entre las principales observaciones presentadas por la congresista Luque, destacan las siguientes:

- ✓ La preocupación por la creación de una categoría denominada “minería tradicional”, sin que se establezcan claramente los criterios correspondientes. Según el oficio enviado, esta categoría dejaba abierta la posibilidad de que todos los mineros artesanales y de pequeña escala soliciten ser reconocidos como mineros tradicionales, a fin de acceder a instrumentos de gestión ambiental menos exigentes. Por ejemplo, los denominados mineros tradicionales podrían operar únicamente con una declaración jurada de responsabilidad ambiental, a diferencia del resto de pequeños mineros o mineros artesanales, que deben presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM).
- ✓ La creación de un nuevo Registro Nacional de la Pequeña Minería, Minería Artesanal y Minería Tradicional, que, en realidad, se planteó como una continuación del REINFO y que, según el texto, “habilita al solicitante como sujeto activo para el ejercicio de actividades mineras, sin perjuicio del cumplimiento progresivo de los requisitos técnicos, ambientales, laborales y registrales exigidos por la normativa vigente”. Como bien se señala en el oficio, esta disposición prolongaría la lógica permisiva que ha posibilitado a los mineros operar sin haber cumplido con las exigencias ambientales, laborales o técnicas mínimas.

- ✓ El otorgamiento de beneficios tributarios injustificados para los mineros MAPE, sin que estén sujetos al cumplimiento previo de estándares ambientales, de seguridad laboral y de salud ocupacional.
- ✓ El establecimiento de un blindaje judicial para los mineros, que apuntaría a la lógica de impunidad frente a posibles delitos y exenciones de responsabilidad penal.
- ✓ La reducción de la rigurosidad de los instrumentos de gestión ambiental.
- ✓ La posibilidad de realizar actividades mineras en zonas de amortiguamiento e, incluso, en bosques primarios.
- ✓ La ausencia de toda referencia a metas y plazos para eliminar el uso de mercurio y cianuro en las actividades mineras aluviales.
- ✓ El levantamiento de la suspensión de la admisión de petitorios mineros en el departamento de Madre de Dios.

Como señaló la congresista Ruth Luque en el citado oficio:

Es indispensable que toda propuesta normativa en esta materia responda a los principios de sostenibilidad, justicia ambiental, y respeto a los territorios y derechos de los pueblos indígenas, tal como mandan la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Perú, y el Convenio de Minamata.

En otras palabras, bajo la justificación de promover la formalización minera, no se puede poner en riesgo la integridad de la Amazonía ni de las áreas naturales protegidas, los derechos de los pueblos indígenas, ni debilitar las obligaciones ambientales o abrir la puerta a prácticas extractivas depredadoras sin control real del Estado.

Pese a que la legislatura ya había concluido, el presidente de la Comisión de Energía y Minas, Paul Gutierrez, modificó abruptamente la agenda de la sesión del 7 de julio de 2025 y agregó al debate la votación de la Ley MAPE, a pesar de que la mayoría de los miembros había aprobado, por cuestión previa, tratar el tema en la siguiente legislatura. Apparentemente, se buscaba aprobar

el dictamen para dejarlo habilitado y que pudiera ser votado en la Comisión Permanente del Congreso.

Sin embargo, este intento no prosperó y, en medio de protestas de las asociaciones de mineros, el Ejecutivo decidió convocar una mesa de trabajo con la siguiente agenda: definir el proceso de formalización para 31 560 mineros inscritos en el REINFO; implementar los derechos labores de los trabajadores mineros; y elaborar de manera conjunta una nueva ley para la pequeña minería y la minería artesanal. La mesa de trabajo sesionaría durante 60 días calendario.

La posición inicial de la presidenta Boluarte fue negarse al diálogo con los mineros ilegales:

Los mineros ilegales están al margen de la ley, con ellos no hay pactos, acuerdos ni diálogo porque como se ha demostrado en estos días, sus medios son violentos en defensa de su actividad destructiva del país (...) nosotros no pactamos con la ilegalidad (Diario Oficial El Peruano, 2025, 13 de julio)

Pese a la alusión a las movilizaciones y a los medios violentos empleados en las semanas previas, desde la primera sesión participaron en la mesa las principales organizaciones de mineros: la Confemin, representada por Máximo Franco Bequer; y la Fenamarpe, representada por Celso Cajachahua. También fueron convocados el entonces presidente del Congreso de la República, Eduardo Salhuana; la presidenta del Poder Judicial, Janet Tello; el defensor del pueblo, Josué Gutiérrez, representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú; y el presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso, Paul Gutiérrez. Por el Ejecutivo participaron el presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Arana, y los ministros Jorge Montero y Carlos Malaver, de las carteras de Energía Minas e Interior, respectivamente.

Cabe destacar que el Ministerio Público no fue convocado a la mesa de trabajo. Tras esta exclusión, la titular del Ministerio Público, Delia Espinoza, envió un oficio a la presidenta del Ejecutivo:

Nos preocupa y causa extrañeza que el Ministerio Público no haya sido convocado a esta mesa de trabajo. Esta decisión -al haberse convocado a otras entidades del sistema de justicia como el Poder Judicial- representa un riesgo para la eficiencia y legitimidad de la política pública que se pretende formular, pues nuestra participación como órgano constitucional encargado de dirigir la investigación del delito y ejercer la acción penal resulta coherente con la necesidad de asegurar que cualquier proceso de formalización minera se fundamente en la legalidad, la transparencia institucional y la sostenibilidad del Estado de derecho (Oficio N° 240 2025 MP- FN, 2025, 14 de julio)

Este hecho fue una nueva muestra de las fracturas institucionales del Estado peruano, que enfrentaba un proceso de diálogo con serias divisiones frente a un actor altamente organizado y con una agenda definida.

Las primeras sesiones de la mesa de trabajo –o mesa técnica para la formalización minera–mostraron a un Ejecutivo sin claridad ni estrategia, frente a organizaciones de mineros que presentaron demandas inmediatas, como la reincorporación de los mineros excluidos del REINFO y la suspensión de las interdicciones, junto con otras peticiones de mediano plazo, como sentar las bases para un nuevo marco legal para la MAPE que respondiera a sus expectativas. Al margen del desarrollo de la mesa en específico, este proceso mostró el creciente peso político y social de las organizaciones de pequeños mineros, tanto de la informalidad como de la minería abiertamente ilegal.

En su discurso del 28 de julio de 2025, la presidenta Boluarte realizó algunas menciones generales y afirmaciones carentes de sustento:

(...) nuestro gobierno trabaja decididamente para fortalecer las capacidades y competencias de nuestros pequeños empresarios formales que ejercen la actividad minera artesanal y a pequeña escala de acuerdo a ley.

(...)

la minería artesanal y a pequeña escala formales, al término del año 2025, tendrá la capacidad de dar empleo directo y de calidad a más de 300 mil trabajadores y generar ventas anuales superiores a los 5 mil millones de dólares. (Boluarte, 2025, 28 de julio)

Afirmar que en, apenas, unos meses, se alcanzarían tales resultados revelaba nuevamente el enfoque poco serio del Ejecutivo. En paralelo, presionados por sus bases, algunos voceros de las organizaciones mineras participantes de la mesa de diálogo anunciaron su retiro del proceso y el reinicio de las movilizaciones.

Finalmente, tras varias semanas de trabajo, a mediados de agosto de 2025, la mesa técnica consensuó un documento de once puntos que fue enviado a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República. Entre las propuestas, se incluyeron un régimen simplificado de inicio y reinicio de actividades mineras, beneficios tributarios, áreas especiales para concesiones mineras, incentivos para contratos de explotación, una regulación innovadora sobre trazabilidad minera en tiempo real, con interconexión de datos entre diversas entidades, como la SUNAT y la Policía Nacional, entre otras medidas.

Lo cierto es que, según lo reconocido por el propio presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Energía y Minas, la propuesta elaborada no era vinculante, y se desconocía qué destino tendría en la Comisión de Energía y Minas del Congreso que debía abordar el tema en los siguientes meses, antes del cierre de la legislatura, en diciembre de 2025. Finalmente, la Comisión de Energía y Minas no tuvo la capacidad de elaborar una propuesta de ley y el 17 de diciembre de 2025, aprobó una nueva ampliación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) por un año, es decir hasta el 31 de diciembre de 2026 o hasta la entrada en vigor de una Ley para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE).

2. LAS DISPUTAS DE LOS DISCURSOS Y LA ELABORACIÓN DE CONTENIDOS

2.1 Las distintas convivencias y el posicionamiento de los actores

Como se ha descrito previamente, durante mucho tiempo la pequeña minería, la artesanal, la informal y la ilegal se ubicaron o subsistieron en territorios poco atractivos para la inversión minera a gran escala. Sin embargo, en varias zonas del país también se han registrado casos en los que la gran minería se instaló y terminó expulsando a la pequeña minería preexistente de las áreas con mayor riqueza geológica.

En el caso de la Amazonía, nunca ha existido minería a gran escala y solo se ha desarrollado minería aluvial, realizada por bolsones o grupos de mineros con las características ya descritas en los estudios de caso presentados. Por lo tanto, en el bioma amazónico, la convivencia y las tensiones no se dan necesariamente entre distintas escalas o estamentos de la minería. Las disputas se presentan, sobre todo en un inicio, entre los foráneos que llegan para imponer la actividad minera y las poblaciones indígenas que la rechazan.

Existen numerosos casos que evidencian la complejidad de las situaciones presentes en los territorios. En la provincia liberteña de Pataz, la pequeña minería –desarrollada por actores locales e históricamente arraigada en esa zona del país– tuvo que comenzar a convivir, desde inicios de la década de 1980, con la gran minería, representada por empresas como Minera Poderosa, Consorcio Horizonte y Retamas. Estas empresas formales se instalaron en la zona y se expandieron con mayor fuerza a partir de la década de 1990, luego de las reformas implementadas a favor de la gran minería y del contexto de mejores precios internacionales de los metales.

En el propio sitio web de Minera Poderosa se reconoce la histórica presencia minera en la zona:

La riqueza aurífera de la provincia de Pataz es conocida desde siempre. Ahí se trabaja ancestralmente la minería tanto de manera artesanal, como a través de empresas. Se sabe que las primeras familias que habitaron la zona se aventuraron en esta actividad a pequeña escala (Minera Poderosa, s. f.).

Todo indica que la llegada de grandes empresas rompió los equilibrios preexistentes de producción minera en Pataz.

Siguiendo con el caso de Pataz, durante un tiempo se presentó una suerte de modelo implementado por Minera Poderosa que mostraba la convivencia entre la gran minería y la minería local como una experiencia supuestamente exitosa. Los boletines de la propia empresa señalaban que “Poderosa es reconocida por su labor en formalización de la minería artesanal. Modelo de formalización de la minería artesanal” (Boletín El Batolito, 2013).

Lo cierto es que, desde 2002, la empresa implementó un Programa Formalización de la Minería Artesanal en el distrito de Pataz, presentado de la siguiente manera:

(...) ha logrado que los mineros artesanales se formalicen y trabajen con Poderosa entregando el mineral que extraen de las concesiones de la empresa (...) Poderosa es un ejemplo de la formalización de mineros artesanales (...) ya ha firmado 234 contratos con igual número de mineros definiendo como única contraprestación la entrega del mineral extraído, por el cual se paga al valor internacional del oro de acuerdo al protocolo de comercialización aprobado (Boletín El Batolito, 2013).

Sin embargo, la realidad muestra que el modelo de convivencia diseñado por Minera Poderosa, si en algún momento produjo resultados visibles en la zona, no resistió el aumento explosivo de la minería en los últimos años.

En otras regiones del país, otro tipo de convivencia se fue configurando desde décadas atrás, especialmente entre la mediana y la pequeña minería, las

plantas procesadoras y los mineros informales. Este es el caso de algunas provincias de Arequipa, Ayacucho, Ica, Áncash y Cusco, entre otras. Estas experiencias de convivencia y de colaboración también han tenido episodios de tensión y violencia, como los ocurridos en la provincia de Caravelí (Arequipa)²⁴ o en varias zonas de Ayacucho, entre otros lugares.

Otro tipo de convivencia a considerar es aquella en la que las propias comunidades campesinas realizan actividades mineras. El avance de una minería comunal o local plantea hoy una disputa abierta con la denominada minería formal, en especial con la de gran escala, generalmente desarrollada por empresas transnacionales. Este tipo de disputa ocupa actualmente un espacio central en la matriz de la conflictividad social asociada a la minería.

Esto es precisamente lo que ocurre en varias zonas del país, sobre todo en el sur andino, y de manera más específica en las provincias altas de Cusco y Apurímac. Ya no se trata de la simple confrontación entre el pequeño emprendedor minero y la gran empresa, sino de una disputa entre el titular del derecho minero y el propietario de la superficie, en este caso, las comunidades campesinas. Un ejemplo es la provincia de Cotabambas, donde la comunidad de Pamputa mantiene un conflicto con la empresa china MMG Las Bambas (Apurímac); o de lo que ocurre en Tapairihua, provincia de Aymaraes (Apurímac), entre la comunidad y la empresa Southern Perú, que busca sacar adelante el proyecto Los Chankas. En todos estos casos, las comunidades están realizando actividades extractivas en sus propios territorios.

Otro aspecto importante a considerar es que, a partir de estos diferentes escenarios de convivencia y tensión, se constata un posicionamiento cada vez más definido de los actores involucrados. Uno de los componentes más relevantes tiene que ver con las narrativas de los diferentes grupos de interés: por un

24 En junio de 2022, un enfrentamiento entre mineros informales y un grupo armado provocó la muerte de 14 personas. Al parecer, la empresa Inti Gold, propietaria de las concesiones, buscaba desalojar a los mineros que las habían ocupado.

lado, empresas formales, sobre todo de la gran minería y su gremio empresarial, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); y, por otro, las diversas asociaciones de pequeños mineros y sus aliados.

Como menciona Gabriela Narváez Leyva (2025), la tensión entre estos grupos representa procesos sociopolíticos más amplios, transformaciones profundas en las estructuras de poder y la implementación de estrategias que pueden influir en el diseño y la aplicación de políticas públicas. Por eso, es importante reflexionar sobre los discursos que maneja tanto la gran minería como los otros estamentos del sector.

A continuación, intentaremos descifrar cómo han ido variando estos discursos, las estrategias en curso y los factores que explican estos cambios.

2.2 Coaliciones en competencia y el uso de narrativas para influir en las políticas y en la acción de Estado

En los últimos años, los discursos sobre ese otro rostro de la minería en el Perú –la pequeña minería, la artesanal, la comunal, la informal y la ilegal– han experimentado una notable evolución, en respuesta a las distintas etapas de expansión de la actividad. En esta parte del trabajo, se busca analizar los posicionamientos y los contenidos de los discursos que han entrado en disputa entre los diferentes grupos de interés.

Para ello, y tomando en cuenta las estrategias comunicativas utilizadas a nivel nacional, hemos agrupado a los actores en dos grandes coaliciones. La primera está liderada por el empresariado minero, agrupado en la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), junto con sus diferentes asociados, aliados y otros gremios empresariales, que finalmente conformaron el denominado Colectivo PAS. La segunda coalición se expresa a través de las diferentes asociaciones, federaciones y confederaciones de mineros que, sin constituir un bloque completamente cohesionado ni compartir un único discurso, han asumido la vocería del sector, desarrollando campañas, movili-

ciones y enfrentamientos con la primera coalición, en su intento por posicionar sus perspectivas en la opinión pública.

Para facilitar el análisis de los énfasis en los posicionamientos y en la evolución de los discursos, distinguimos tres momentos principales. El primero abarca desde mediados de la primera década del siglo XXI hasta 2019, coincidiendo con el superciclo de precios de los minerales, los años posteriores, y representa una etapa de expansión minera en todos los estratos. El segundo, más breve pero intenso en definiciones, corresponde al periodo 2020-2022, marcado por la pandemia y sus múltiples impactos. Finalmente, el tercero, que se extiende desde 2023 en adelante –en un nuevo auge de precios de los minerales–, alcanza un pico de disputa comunicativa y de campañas entre noviembre de 2024 y junio de 2025.

2.2.1 La puesta en evidencia de un fenómeno en expansión (el superciclo de precios de los minerales y los años posteriores)

Del lado de las empresas formales, en esta etapa (2003-2019), se comienza a abordar el tema, lo que se expresa en algunos comunicados y declaraciones públicas de sus principales voceros, aunque todavía de manera esporádica. También aparecen estudios de instituciones aliadas que ponen en evidencia el avance de este tipo de minería, reflejado en algunos indicadores como las exportaciones ilegales de oro (Macroconsult, 2012), las zonas de expansión o los niveles de producción, entre otros.

Por lo tanto, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) incorpora el tema en sus mensajes y presenta un primer posicionamiento. “La minería ilegal mueve más de 900 millones de dólares al año”, declaraba Eva Arias, presidenta del Comité Minero de la SNMPE, en febrero de 2011 (Correo, 2011, 23 de febrero); mientras que Pablo de la Flor, entonces director ejecutivo de dicho gremio empresarial, señalaba en 2019 que “se realizan actividades de extracción ilegal de minerales en 13 regiones del país, entre las cuales figuran Madre de Dios, Piura, La Libertad, Puno, Ica, Ancash, Cusco, Apurímac, Tumbes, Lima y Arequipa” (Rumbo Minero, 2019, 25 de febrero).

En esta etapa quedaba claro, en los comunicados, que se buscaba visibilizar o alertar sobre la expansión que estaba alcanzado esta forma de minería y el movimiento económico que comenzaba a representar, aunque todavía muy por debajo de lo que ocurriría años más tarde.

Sin embargo, estas afirmaciones empezaron a complementarse con otros aspectos que se procuró instalar en la opinión pública. Por ejemplo, la preocupación por la explotación laboral, los impactos ambientales, el no pago de impuestos y su vinculación con actividades ilícitas, como el narcotráfico, el lavado de activos y el contrabando. Así declaraba Pedro Martínez, entonces presidente de la SNMPE, en 2011:

La extracción ilegal de minerales debe ser condenada por todos, porque lo que acompaña es el contrabando, la trata de personas, hombres esclavizados, blanqueo de capitales y una ruta de salida para el narcotráfico. Hay una serie de delitos y vicios alrededor de la extracción ilegal y si las acciones van a llevar a un orden entonces debemos propiciar a ello (Andina, 2011, 9 de noviembre).

En el mismo sentido, años más tarde, se expresaba Pablo de la Flor, en su momento director ejecutivo de la SNMPE:

El Estado tiene el desafío de controlar esta ilícita actividad no solo porque quebranta la ley sino con el fin de proteger la biodiversidad, el ambiente y la salud de los peruanos (...)

La extracción ilegal de minerales (...) alienta la esclavitud de miles de personas, entre hombres, mujeres y niños, que han sido captados por esta organización que burla las leyes laborales, la seguridad social y menos aún paga impuestos.

Detrás de esta ilícita actividad como es la minería ilegal se esconde el narcotráfico, el lavado de activos y el contrabando (Rumbo Minero, 25 de febrero de 2019).

Llama la atención que aspectos críticos que usualmente se atribuyen a las empresas mineras formales –como el desempeño ambiental, el impacto en la salud, los pasivos generados por la actividad o la protección de la biodiversidad– pasaron a formar parte de los mensajes que la propia SNMPE difundía en relación con la minería informal e ilegal.

Por otro lado, el llamado público era a rechazar las actividades mineras ilegales y exigir que el Estado reaccione y controle el avance de “esta actividad ilícita”. Incluso se destacó positivamente la ejecución de operativos de erradicación:

Es sumamente positivo que el gobierno haya tomado la decisión política de combatir y erradicar a la minería ilegal con la puesta en marcha del operativo “Mercurio 2019” en la zona de la Pampa en Madre de Dios, lugar que ha sido devastado por esta actividad ilícita (Rumbo Minero, 22 de febrero de 2019)

Es importante mencionar que, en este período, la SNMPE actuaba todavía sin aliados visibles y asumía posición sobre el tema en tanto gremio representativo del empresariado del sector. Además, el caso mencionado –el de Madre de Dios– no correspondía a una zona con presencia de sus empresas afiliadas, por lo que no se manifestaba, al menos de forma visible, una preocupación por la amenaza que este tipo de minería podía representar para las operaciones de sus socios.

Por el lado de las federaciones o asociaciones que defienden los intereses de los pequeños mineros, en sus distintas variantes, durante este período las vocerías se centraron en cuestionar la legislación aprobada por diferentes gobiernos, con especial énfasis en las medidas tomadas durante el gobierno del presidente Humala.

En un evento organizado por la Fenamarpe y el Instituto Libertad y Democracia (ILD) en el mes de febrero 2015, Hernando de Soto, señaló:

El gobierno aplicó un plan de formalización sin haber estudiado previamente a su público, no se tomó en cuenta a los mineros al momento de idearlo y es por eso que no ha rendido resultados”.

Tras cuatro años de gestión podemos afirmar que el método planteado por el gobierno para lograr la formalización del sector minero no ha tenido éxito. Solo 7 de 70,000 mineros reconocidos han logrado formalizarse y no es porque no quieran, sino por las innumerables trabas que impone el sistema para que lo logren (...)

El gobierno aplicó un plan de formalización sin haber estudiado previamente a su público, no se tomó en cuenta a los mineros al momento de idearlo y es por eso que no ha rendido resultados (Rumbo Minero, 2015, 5 de febrero).

El presidente de la Federación Minera de Madre de Dios, Luis Otzuka, calificaba de “fracaso” el proceso de formalización minera, pues en dos años las mesas técnicas y las propuestas del Ejecutivo fueron “estériles” (Gestión 2014, 26 de marzo).

En Madre de Dios, el discurso también tenía como blanco principal las interdicciones desarrolladas por las fuerzas del orden, realizadas periódicamente y que, según las denuncias, no distinguían a los mineros ilegales del resto:

“Nos han reprimido por las puras”, nos comentó Sabina Valdez, presidenta de la Asociación de Mineros Artesanales del Río Manuani. “En lugar de protegernos de los mineros ilegales, nos metieron en un mismo saco para que la policía nos bombardeara sin misericordia” (Reaño, 2016, 3 de mayo)

Como se ha mencionado previamente, la estrategia de este período también incluyó la participación electoral en la contienda de 2016. El binomio Keiko Fujimori (candidata) y Hernando de Soto (asesor) incorporó a varios personajes vinculados a la minería como candidatos al Congreso en departamentos como Puno, Arequipa y Madre de Dios. En consecuencia, los discursos de las agrupaciones de mineros buscaron influir en el

debate electoral y se expresaron en los acuerdos firmados con algunas candidaturas, así como en la labor de ciertos legisladores y del nuevo Ejecutivo instalado en julio de 2016.

2.2.2 El período intenso de la pandemia y el ajuste de los discursos (2020-2022)

El período de la pandemia y el contexto del confinamiento fue un hito decisivo en el proceso de expansión de la pequeña minería y todas sus variantes. Con un aparato productivo que se detuvo abruptamente, la consecuencia inmediata fue la pérdida masiva de empleo en las ciudades, como nunca antes había ocurrido en la historia reciente del país. La presión por encontrar otras alternativas de subsistencia, sumada a una emergencia sanitaria que se convirtió en la prioridad del Estado, fueron los principales detonantes que explican el crecimiento de operaciones mineras informales e ilegales en varias zonas del país durante este período. Además, los precios de los minerales comenzaron a aumentar, especialmente el del oro, que –como suele ocurrir en contextos de turbulencia económica– reforzó su papel como valor de refugio.

Durante este periodo, se observa un cambio gradual de estrategia y de tono en la narrativa de los diferentes grupos de interés vinculados a la problemática minera. Comenzó a incrementarse el número de comunicados y notas en medios oficiales referidos al crecimiento de la pequeña minería y sus variantes en los territorios, destacando la ausencia o el desentendimiento del Estado que dejaba las regiones a merced del avance de las economías ilegales. Adicionalmente, desde fines de 2020 e inicios de 2021, el país ingresó en un nuevo ciclo electoral, siempre propicio para el debate y la toma de posición sobre temas sensibles como el de la minería, que ya ocupada un espacio importante en la agenda pública.

En esta etapa, la SNMPE adoptó una comunicación centrada en la idea de emergencia y en los riesgos que enfrentaban los territorios afectados por la minería informal. En sus mensajes, el gremio destacaba la gravedad de la situación ambiental y social, al tiempo que advertía sobre el daño reputacional

que este fenómeno podía causar al conjunto del sector minero formal. Con estos argumentos, demandaba una respuesta más firme y coordinada de las autoridades para frenar el avance de este tipo de minería.

Además, la SNMPE aprovecha coyunturas específicas –como accidentes o desastres vinculados a la minería artesanal– para reforzar su narrativa. Por ejemplo, cuando una relavera operada por una cooperativa de mineros en Puno colapsó, el gremio difundió el siguiente comunicado:

La minería informal y la ilegal son actividades que claramente destruyen los ecosistemas y generan graves problemas sociales, ambientales y económicos; sin embargo, a la fecha, nuestras autoridades no dan señales de haber diseñado una estrategia articulada para formalizarlas o, en su defecto, erradicarlas.

El gremio minero energético demanda que las autoridades correspondientes inicien una exhaustiva investigación en torno al colapso de la relavera ocurrido el viernes 26 de noviembre 2021, la misma que se encuentra ubicada en Ananea, provincia de San Antonio de Putina – Puno.

(...)

Se deben identificar las causas y responsabilidades del colapso de la infraestructura que originó el desborde del relave minero, que provocó serios daños materiales y ambientales; y además puso en riesgo la vida de los habitantes del distrito de Ananea. (...) (A)merita una intervención enérgica de las autoridades en Puno, pues no estamos frente a un incidente aislado, ya que en noviembre del 2019 también colapsó otra relavera en la misma zona, perteneciente a dos cooperativas mineras (Rumbo Minero, 2021, 2 de diciembre).

En este pronunciamiento se observa cómo la SNMPE coloca la preocupación ambiental en el centro de su mensaje. El gremio, además, pidió la intervención de entidades nacionales, argumentando que las autoridades regionales carecían de capacidad para supervisar la pequeña minería:

(...) sería oportuna la intervención del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ya que las capacidades de las autoridades regionales podrían no ser suficientes para cumplir a cabalidad con las funciones de supervisión y fiscalización de la pequeña minería (Rumbo Minero, 2021, 2 de diciembre).

Resulta paradójico que la SNMPE invocara la acción de organismos como el OEFA, cuya creación y funcionamiento había cuestionado reiteradamente. De hecho, el gremio interpuso acciones legales contra el OEFA, como amparos y una acción popular, cuestionando incluso el aporte por regulación que deben pagar las empresas. En su discurso, la SNMPE presentaba la institucionalidad ambiental como parte de la “tramitología” que —según el argumento sostenido— retrasa la inversión minera. No obstante, en el caso de la minería informal e ilegal, exigía la intervención activa de estas mismas instituciones.

Como hemos mencionado, el tema reputacional también comenzó a ocupar un lugar destacado en los mensajes del gremio:

En cuanto al avance destructivo de la extracción ilegal de minerales en el territorio nacional, la SNMPE señaló que no solo afecta al Perú y la vida de millones de compatriotas, sino que también atenta contra la reputación e imagen de la minería moderna y formal que realiza sus actividades con respeto a las leyes y al ambiente (Rumbo Minero, 2021, 2 de diciembre).

Asimismo, el REINFO, creado en 2016, se convirtió en otro blanco discursivo. La SNMPE cuestionaba las sucesivas ampliaciones del registro desde 2019²⁵, al considerar que estas “premiaban” la informalidad:

25 En 2019, se aprobó la Ley N.º 31007, que amplió el proceso de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021. Posteriormente, el 15 de enero de 2020, mediante el Decreto Supremo N.º 001-2020-EM, se amplió el proceso de inscripción en el REINFO hasta julio de 2020. En el contexto de la pandemia por COVID-19, este plazo fue extendido nuevamente hasta septiembre de 2020, conforme al Decreto de Urgencia N.º 029-2020. Finalmente, en diciembre de 2021, el Congreso aprobó la Ley N.º 31388, que prorrogó la vigencia del REINFO hasta el 31 de diciembre de 2024.

(...) el Estado tiene el desafío de controlar y poner término al proceso de formalización de los mineros informales, cuyas continuas prórrogas no hacen más que generar un incentivo perverso para que sigan operando sin los cuidados que amerita la realización de las actividades mineras.

Recordemos que, en la última semana, la Comisión de Energía y Minas del Congreso aprobó un dictamen que posterga hasta el 2023 el citado proceso de formalización (Rumbo Minero, 2021, 2 de diciembre).

El dictamen mencionado fue, finalmente, aprobado por el pleno del Congreso en diciembre de 2021, lo que significó una nueva ampliación del REINFO, esta vez hasta diciembre de 2024.

Por el lado de las centrales y asociaciones de pequeños mineros, los discursos se concentraron en destacar el papel económico y social de la actividad durante la crisis sanitaria. La minería artesanal fue presentada como una fuente crucial de empleo y sustento frente al colapso de la economía formal. Esta narrativa reforzaba la idea de una actividad intensiva en generación de ingresos locales.

En cuanto al REINFO, su posición fue mantenerlo como registro abierto o, al menos, prorrogar su vigencia, objetivo que lograron con la aprobación de la Ley N° 31388, a fines de 2021:

Si el Reinfo no se extiende, estos mineros, quienes han apostado por la legalidad, quedarán en una situación de vulnerabilidad extrema: desalojo, pérdida de herramientas de trabajo y un retorno forzado a la informalidad. (Franco Bequer, s.f. a).

Asimismo, los gremios mineros cuestionaron los procedimientos excesivamente burocráticos del proceso de formalización, lo que –en un giro curioso– coincidía parcialmente con los reclamos de “tramitología” del sector empresarial formal:

Confemin busca que el proceso de formalización minera sea más accesible y realista para los mineros artesanales, evitando requisitos que obstaculicen su avance hacia la legalidad (Confemin, s.f.).

Otro componente del discurso fue la reivindicación del impacto positivo de la pequeña minería en los territorios, enfatizando aspectos como la creación de empleo para las poblaciones locales y los beneficios para poblaciones “olvidadas”. En una sección de testimonios de su página web, Confemin recopila historias personales y pueden leerse textos como el siguiente:

han levantado escuelas y centros de salud en un pueblo como ellos dicen “olvidados por el Estado”. (Confemin, s.f.).

Incluso algunos exfuncionarios estatales se sumaron a esta narrativa. Así, el exviceministro de Minas y futuro ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, declaraba:

No se trata de criminalizar al minero informal porque de alguna manera ellos mueven la microeconomía regional cuando compran maquinaria e insumos, pero hay que formalizar esa producción minera y que se respeten las normas ambientales (Mining Press, 2021, 23 de noviembre).

Al cierre de este período, la pequeña minería y sus distintas variantes ya no operaban solo en las 13 regiones mencionadas en los comunicados anteriores. Su presencia se había extendido a cerca de 20 regiones, con una mayor escala de inversión, volumen de producción y número creciente de trabajadores. En este contexto, los discursos y las posiciones a favor y en contra se polarizaron aún más reflejando la disputa simbólica y política en torno a la legitimidad de esta minería.

2.2.3 Los discursos que se polarizan y las coaliciones que toman posición y despliegan sus fuerzas (2023-2025)

Esta etapa está marcada por un aumento de contenido en relación con el tema. Se diversifican las fuentes de información y se multiplican las entrevistas-

tas, los voceros y los artículos de opinión en diferentes medios de comunicación y redes sociales, además de producirse materiales audiovisuales que forman parte de campañas más estructuradas.

Se configura así un escenario de disputa abierta entre las diferentes coaliciones o grupos de interés: por un lado, la SNMPE y sus aliados, y, por otro, las diferentes centrales de pequeños mineros y sus voceros.

A su vez, es un período caracterizado por el incremento de las cotizaciones de los dos principales metales que el Perú produce –cobre y oro–, que alcanzaron niveles sin precedentes y se convirtieron en un incentivo para la expansión de la minería en todos sus estratos.

Para entonces, las distintas coaliciones dejan de actuar de manera aislada y comienzan a configurar nuevas alianzas.

2.2.3.1 La coalición empresarial y su campaña

Del lado empresarial, lo más notorio fue el despliegue comunicativo y las campañas desarrolladas por el denominado Colectivo País Seguro (Colectivo PAS, s.f.), integrado por varios gremios empresariales, cámaras de comercio, instituciones de investigación, organismos no gubernamentales y consultoras, entre otras²⁶.

26 Lo integran las siguientes instituciones: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); Asociación de Exportadores (ADEX); Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP); Cámara de Comercio Americana del Perú; Amautas Mineros; Asociación Pyme Perú; Capitalismo Consciente Perú; Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Áncash; Cámara de Comercio e Industria de Arequipa; Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca; Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Ica; Cámara de Comercio Perú-Canadá; Cámara de Comercio de Piura; Cámara de Comercio y Producción de Puno; Cámara de Comercio Peruano-China; Cámara de Comercio Suiza en el Perú; Cámara de Comercio de Lima; Comex Perú; Confiep; Empresarios por la Integridad; Instituto de Ingenieros de Minas; Innovación Minera del Perú; Instituto de Criminología y Estudios sobre la Violencia; Kunam; L+1; Observatorio de Minería Ilegal y Actividades en Áreas Claves de Biodiversidad; Perú Sostenible; Proética; Responde Sostenibilidad; Gerens Escuela de Postgrado; IPE Instituto Peruano de Economía; Perú Cámaras; SPDA; Sociedad Nacional de Pesquería; Sociedad Nacional de Radio y Televisión; Sociedad Peruana de Evaluación de Impacto Ambiental; Transparencia; Women in Mining; y Centro Wiñaq.

En su sitio web, el mencionado colectivo se presenta de la siguiente manera:

Somos el Colectivo Pas, que surge como respuesta a la ola de crímenes financiados por la minería ilegal en el Perú. Esta problemática ya no incide solo en lugares aislados, sino que afecta a todo el país y seguirá creciendo si no levantamos la voz para detenerla. Por eso generamos conciencia a través de campañas, foros y actividades que buscan educar y movilizar a la ciudadanía para exigir acciones contundentes de nuestras autoridades (Colectivo PAS, s.f.).

Es importante notar que, en este primer posicionamiento, se habla de “una ola de crímenes financiados por la minería ilegal”, buscando dejar sentado que los atentados y asesinatos ya no ocurren únicamente en las zonas con presencia de esta actividad, sino que se conectan con los problemas de inseguridad y criminalidad que afectan a todo el país.

Este tipo de mensaje se reforzó en varios *spots* utilizados, sobre todo, en las campañas que se desarrollaron en dos momentos claves: entre noviembre y diciembre de 2024, y entre junio y julio de 2025, cuando se discutía la Ley MAPE y la ampliación del REINFO. Varios mensajes del Colectivo Pas se agruparon bajo la frase: “La minería ilegal está destruyendo el país”:

porque depreda la naturaleza, corrompe autoridades, y financia las redes de crimen organizado que están sembrando una ola de muerte y violencia en todo el Perú. Si no los detenemos pronto vendrán por ti también. (Colectivo PAS, 2025, 30 de mayo)

De manera similar:

La minería ilegal ya llegó a tu plaza, porque trabaja con las redes de crimen organizado que cometen asesinatos, secuestros, extorsión, que corrompen autoridades y siembran la inseguridad ciudadana que está llegando a todo el país. Parémosla ya. (Colectivo PAS, 2024, 1 de agosto).

Incluso, en la parte visual y en el contenido de los *spots*, se comienzan a intercalar imágenes de zonas rurales con presencia minera con otras zonas urbanas, donde pequeños negocios –como bodegas, restaurantes– son extorsionados. Una imagen de la explosión en una mina se intercala con la explosión en una pequeña bodega de un barrio popular de Lima u otra ciudad, también atacada por la delincuencia: “La minería ilegal ya llegó a tu barrio” es el mensaje de uno de los *spots* de mayor duración (Colectivo PAS, 2024, 15 de julio).

Otro de los mensajes de la campaña adapta un conocido poema –escrito por el pastor luterano alemán, Martín Niemöller– que alude al tema de la indiferencia.

Mineros ilegales vinieron por nuestros ríos, pero yo no vivo en un río. Vinieron por las mujeres, pero yo no soy mujer. Vinieron por los mineros artesanales, pero yo no soy minero artesanal. Vinieron por los emprendedores, pero yo no soy emprendedor. Vinieron por nuestros niños, pero yo no soy un niño. ¿Quién tiene que ser para que te importe? La minería ilegal está destruyendo el país, porque depreda la naturaleza, corrompe autoridades, y financia las redes de crimen organizado que están sembrando una ola de violencia y muerte en todo el Perú. Si no la detenemos pronto vendrá por ti también (Colectivo PAS, 2025, 30 de mayo).

El mensaje de una minería ilegal vinculada con otros delitos resulta evidente. Como se afirma en un estudio elaborado por V&C Analistas para la SNMPE, la “minería ilegal está asociada al narcotráfico y otros delitos como el sicariato, la trata de personas y la delincuencia organizada; y que en la actualidad se ha convertido en una real amenaza para la seguridad nacional” (citado en El Comercio, 2023, 26 de septiembre).

Estos *spots* se complementan con otros que tienen objetivos más específicos, como el cuestionamiento al REINFO y a las sucesivas ampliaciones aprobadas por el Congreso en una serie titulada “La farsa del Reinfo”:

Porque el Congreso pretende ampliar el Reinfo, un registro creado para formalizar a mineros artesanales que es usado por mineros ilegales para operar con total impunidad. Con el Reinfo, los ilegales compran explosivos que luego usan en atentados, procesan oro robado, depredan la Amazonía y no reciben ningún castigo (Colectivo PAS, 2024, 22 de octubre)

Por su parte, el entonces presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Víctor Gobitz, consideraba positivo un proyecto que venía siendo trabajado por el Ejecutivo y que pondría fin al REINFO, según declaraciones recogidas por el diario Gestión: “Lo importante es que (el proyecto) reconoce la necesidad de que el Reinfo devenga en obsoleto” (García Olano, 2024, 23 de octubre).

Sobre el mismo tema, la presidenta de la SNMPE, Julia Torreblanca, cuestionó en una entrevista con el diario El Comercio la ampliación del REINFO hasta el 31 de diciembre de 2025, alertando sobre el riesgo de nuevas prórrogas:

Hacemos una invocación seria al ministro de Energía y Minas y al gobierno en general, que preside la señora Boluarte, a fin de que no se vuelva a ampliar este régimen. (...) ¿Quiénes se benefician? Justamente, quienes tienen cercanía con algunos congresistas. Y eso es lo que necesitamos evitar, que la minería ilegal busque gobernar nuestro país y que tampoco se inserte en los partidos y agrupaciones políticas para las siguientes elecciones. (...) Deberíamos desplegar todo esfuerzo y estrategia para lograr que esos registros se eliminen de plano y darse de baja”, sostuvo. (...) No puede haber un proceso de formalización indefinido. En ninguna parte del mundo lo hay (Villaroel Zurita, 2025, 26 de junio).

Las declaraciones de los voceros de esta coalición también aluden a las precarias condiciones laborales que enfrentan quienes trabajan en este tipo de minería, sin capacitación, medidas de seguridad ni prestaciones de salud:

Es una falacia pensar que la minería informal aurífera y cuprífera pueda implementar una exploración sistemática, desarrollar la mina con sistemas de ventilación y accesos seguros, y dotar a los trabajadores de condiciones de trabajo dignas (Gobitz, 2024, 5 de diciembre)

El propio presidente de la SNMPE observó que la minería informal “es una suerte de pirámide productiva, en cuya cúspide se encuentran los propietarios de las plantas de beneficio que no tienen mina y que están registrados como titulares en el REINFO. En la base de esa pirámide, graficó, se encuentra el grueso de trabajadores dedicados a esa actividad. Se estima que se supera las 500,000 personas, pero no gozan de ninguna prestación laboral, ni de salud, sino que operan en condiciones precarias” (Gestión, 2024, 23 de octubre).

Otro *spot* del Colectivo PAS presenta una suerte de testimonio anónimo que refuerza este mismo tema:

A mi hijo lo contrataron para sacar oro en Puno, que están inscritos en el Reinfo le dijeron, que iba a ganar mucha plata. Pero eran mineros ilegales. Murió colocando explosivos. Nadie le explicó siquiera cómo hacerlo (Colectivo PAS, 2024, 7 de noviembre).

Otro aspecto recurrente en declaraciones y estudios encargados por la SNMPE se refiere a los mayores volúmenes de producción, los montos de inversión y el peso de esta minería en la economía nacional:

Otro de los hallazgos importantes del estudio es que hacia el 2023 el volumen de exportación de oro ilegal en el Perú se ha multiplicado hasta 7 veces comparado con el 2005, alcanzando las 77 toneladas de oro ilegal exportado al cierre del año pasado, valorizado en US \$4.833 millones. (...) Nuestro país es el que más oro ilegal ha exportado en el 2023 en Sudamérica, alcanzando el 45% de participación (...) la minería ilegal e informal se ha expandido durante los últimos años en diversos países de América del Sur (Rumbo Minero, 2024, 23 de mayo).

En la misma línea, la SNMPE enfatizó que la “minería ilegal genera pérdidas al Perú por más de 22,700 millones de soles al año (2,5% del PBI), mueve más recursos económicos que el narcotráfico y pone en peligro la seguridad nacional, la biodiversidad, el ambiente, los derechos humanos y la salud de los peruanos” (SNMPE, 2023, 26 de septiembre).

Los temas ambientales también se mantuvieron presentes en los mensajes. En la referida nota de prensa de la SNMPE, se citan declaraciones de Dante Vera de V&C Analistas, que indican que:

Solo en Madre de Dios, una de las zonas más afectadas por la minería ilegal, los daños ambientales causados por la extracción de oro aluvial superarían los US\$ 526 millones en el año 2022 (citado en SNMPE, 2023, 26 de septiembre)

En el mismo sentido, Carlos Gallardo, gerente general del Instituto Peruano de Economía (IPE) señalaba que:

La minería de oro artesanal, mayormente informal o ilegal, ha sido responsable del 40% de las emisiones globales de mercurio. Incluso, en los últimos 5 años, ha deforestado más de 120 mil hectáreas en Brasil, Perú, Colombia y Ecuador, equivalente a 170 mil canchas de fútbol (citado en Energiminas, 2024, 23 de mayo)

Por supuesto, ante la creciente ola de ataques violentos contra las empresas mineras formales, la denuncia de estos hechos también ocupó un espacio importante en los mensajes. En declaraciones reproducidas por diversos medios, Pablo De La Flor, gerente de Asuntos Corporativos de Minera Poderosa, señalaba:

Hemos tenido que reforzar nuestra protección patrimonial, sobre todo el año pasado. En la actualidad, nuestro presupuesto dedicado a estos menesteres, se ha multiplicado por 10 respecto de la situación que teníamos antes de la pandemia. (...) Así que este deterioro de las condiciones

de seguridad, se ha traducido en mayores costos y hay una merma en la competitividad producto de estos ataques y la defensa que tenemos que tener frente a estos mineros ilegales (citado en Rumbo Minero, 2024, 21 de febrero).

Los ataques a Minera Poderosa y el asesinato a trabajadores de empresas contratistas, motivaron una contundente condena de la SNMPE:

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) expresó su condena y rechazo al ataque que sufrió la mina de Compañía Minera Poderosa, por parte de mineros ilegales y delincuentes, que asesinaron a nueve trabajadores (citado en Rumbo Minero, 2023, 3 de diciembre).

Estos no son hechos aislados, en el país se viene sufriendo atentados contra la vida y la salud de las personas, y ataques sistemáticos a la infraestructura, invasiones de terrenos y propiedad privada. Estos actos criminales en escalada a manos de los mineros ilegales buscan desestabilizar la economía formal en el país (citado en El Comercio, 2024, 9 de mayo).

En suma, los principales mensajes de la coalición liderada por los principales gremios empresariales –en particular por la SNMPE– se difundieron en un momento de alta polarización, especialmente entre noviembre de 2024 y julio de 2025, cuando se esperaban definiciones sobre la Ley Mape y una nueva ampliación del REINFO.

La disputa se desarrolló en múltiples espacios: en las instancias del Estado (Legislativo y Ejecutivo), en el debate público, en los diferentes medios de comunicación y en el despliegue de campañas sostenidas, como nunca antes había ocurrido en torno a este tema.

Para entonces, ya era evidente que el conflicto con la minería informal y la abiertamente ilegal había pasado a ocupar un lugar central entre las preocupaciones del empresariado minero, agrupado en la SNMPE. Algunos de sus

voceros así lo reconocían al señalar que la matriz de la conflictividad social vinculada a la minería había cambiado:

La minería ilegal es el riesgo más grande que enfrenta el sector minero. (...) Durante mucho tiempo se ha hablado mucho de la conflictividad social, pero ese es un asunto que tenemos que gestionar con las comunidades para que no se genere el conflicto. También es importante el exceso de regulación. Pero yo no veo que tengamos una discusión, como país, de qué hacer frente al incremento de la minería ilegal (citado en Saldarriaga, 2025, 5 de mayo)

En la misma línea, la presidenta de Perumin 2025, Jimena Sologuren, señalaba:

Creo que el discurso antiminero se ha ido disipando y que toca ajustar ahora el discurso antiminería ilegal. Ese es un discurso que tenemos que tener todos como peruanos. (...) Yo creo que la minería ilegal es la mayor amenaza, no solo para el sector minero sino para el país (citada en Saldarriaga, 2025, 23 de julio).

2.2.3.2 La coalición MAPE, sus diferentes expresiones y la campaña de respuesta

A finales de 2024, ocurrió un hecho inédito en el país: la millonaria campaña de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y sus aliados fue respondida con otra de magnitud similar, desplegada por la coalición de las principales asociaciones de pequeños mineros, la Asociación Nacional de Plantas de Beneficio, y algunos organismos, como el ya mencionado Instituto de Promoción y Formalización de la Minería a Pequeña Escala (IPFMAPE).

La campaña de esta coalición fue lanzada, en un primer momento, a través de redes sociales desde el mes de septiembre de 2024²⁷, para luego tener un gran

27 Todavía se puede acceder al contenido de los spots en el Facebook de "Mineros Ancestrales".

despliegue mediático y de recursos entre octubre y noviembre del mismo año: *spots* en los principales medios de comunicación, en horario estelar durante los siete días de la semana, además de diversas vocerías que respondían a una estrategia sólidamente construida, logrando presencia en prensa radial, televisiva y escrita.

La campaña llevó como encabezado el rótulo “Mineros Ancestrales” y sus contenidos buscaron responder a los temas planteados por la coalición empresarial. Uno de los primeros *spots* lanzados proponía una suerte de fundamentación o definición de lo que significaba ser minero ancestral en el Perú:

Diferencia entre minería artesanal y la ilegal. (...) Se está mezclando siempre a los mineros artesanales con los mineros ilegales y eso es muy injusto. Para entender la diferencia, vamos a definir a los mineros artesanales de toda la vida como mineros ancestrales. Un minero ancestral realiza esta actividad generación tras generación. Son abuelos, padres, hijos mineros. Tienen propiedad o posesión sobre sus terrenos reconocida por el Estado. Pagan impuestos y beneficios, venden a plantas formales y son permanentemente fiscalizados. Ellos no han podido culminar su proceso de formalización porque el Estado no ha tenido la capacidad de concretar un sistema justo y eficiente. Un minero ancestral es un minero legal que cumple sus obligaciones y está en proceso de formalización (Mineros Ancestrales, 2024, 7 de octubre).

Este primer posicionamiento introducía la categoría de “minería ancestral”, aludiendo a las labores previas a la llegada de las grandes empresas a territorios de propiedad local transmitida por generaciones. En la campaña se presenta una visión idealizada de este tipo de minería que, si bien puede existir en determinadas zonas del país, difícilmente puede generalizarse.

Otro eje temático abordado en los *spots* es el de la violencia y la ilegalidad. En este caso, el mensaje central fue que los mineros ancestrales son víctimas, no promotores de la violencia, y que resulta injusto tratarlos como ilegales. De

este modo, se respondía a uno de los mensajes centrales de la campaña del Colectivo PAS:

Los ancestrales también son víctimas de la violencia. Es muy injusta esa generalización que dice que todos los mineros artesanales son ilegales y generadores de violencia. Eso es totalmente falso porque los mineros ancestrales también son víctimas de la violencia. La subida de los precios de los metales y su gran demanda ha traído a grupos delincuenciales que han puesto en la mira a quienes desarrollan actividades mineras.

Los mineros ancestrales son también víctimas permanentes de robo, extorsión, sicariato que muchas veces tienen desenlaces fatales. Es por eso que se hace indispensable una solución definitiva para trazar una línea entre quienes trabajan honestamente y quiénes se infiltran en esta actividad para cometer delitos. Los mineros ancestrales rechazan la violencia y están dispuestos a colaborar para enfrentarla y erradicarla definitivamente. (Mineros Ancestrales, 2024, 30 de octubre)

En otro *spot* de la misma campaña se insistía en esta distinción entre víctimas y responsables:

Somos víctimas de los ilegales. Los que hacemos minería ancestral somos víctimas de los mineros ilegales. No solo porque nos confunden con ellos y nos dicen que somos violentos y delincuentes. También porque esa gente nos ataca, roba, extorsiona y destruye nuestro patrimonio. Los mineros que siempre estuvimos aquí, nos vemos afectados por los ilegales que llegaron mucho tiempo después. Ellos se presentan como mineros artesanales y realizan todo tipo de actividades ilícitas. Por favor, no nos metan a todos en el mismo saco. Somos mineros ancestrales. Lo que más queremos es completar nuestro proceso de formalización. (Mineros Ancestrales, 2024, 24 de septiembre).

Marcar distancia de la ilegalidad y la violencia fue, así, uno de los objetivos centrales de la campaña “Mineros Ancestrales”, concebida como respuesta directa a la narrativa de la SNMPE y sus aliados del Colectivo PAS.

Otro mensaje reiterado en los *spots* aludía a la presencia de las grandes empresas mineras formales y al problema de la superposición de derechos, que derivó en la disputa abierta entre la gran minería y la pequeña minería. La interrogante planteada era: ¿quién ha invadido a quién?

Otra mentira que se repite sin ningún tipo de verificación es que los mineros artesanales han invadido terrenos que pertenecen a empresas mineras. La gran mayoría de artesanales no han invadido a nadie, trabajan en terrenos que son de su propiedad desde hace varias generaciones. El que ha invadido sus terrenos es el Estado, que sin respetar sus derechos entregó sus terrenos a una empresa minera que llegó mucho después

Es como si mañana el gobierno le dijera a usted que ha entregado su casa a una gran empresa para que explote su subsuelo y que luego el Estado acuse a su familia de invadir su propia casa. Así de injusta es la situación que viven los pobladores de Pataz. El Estado le entregó sus terrenos a una minera muy poderosa y ahora quiere echarlos acusándolos de ilegales. La superposición la generó el Estado (Mineros Ancestrales, 2024, 10 de octubre).

En este tipo de *spots*, el cuestionamiento central es la política de concesiones mineras implementada desde inicios de la década de 1990, que facilitó la expansión masiva de derechos otorgados a grandes empresas sobre zonas donde ya existía minería a pequeña escala.

Uno de los casos más citados es el de Pataz, en la sierra de La Libertad:

Pataz es un distrito 100% minero en la sierra de La Libertad porque no existen condiciones para la agricultura. Abuelos, padres, hijos, por generaciones han trabajado dentro de su propiedad y lo hicieron sin problemas hasta la década del 80. Sin respetar sus derechos ancestrales, el Estado entregó la explotación mineral de sus tierras a una gran empresa minera. Así nace un problema que no ha sido solucionado hasta ahora: la superposición. El Estado entregó a un extraño tierras que eran propiedad

y medio de sustento del pueblo de Pataz. Concesionó las tierras de los mineros ancestrales y este luego los acusa de invasores e ilegales. Esto es inaceptable (Mineros Ancestrales, 2024, 23 de diciembre)

El mismo argumento se repite en *spots* que aluden a comunidades de Cota-bambas, en Apurímac, donde la narrativa se formula de la siguiente manera:

Antes que llegaran los nuevos hacendados con nombre de concesionarios, nosotros ya estábamos aquí. Minando con nuestras manos, cultivando con amor, cuidando nuestras tierras que nos dio la vida. No estamos pidiendo regalos, estamos luchando por lo que es justo. El derecho de trabajar en nuestras tierras. (Confemin, 2024, 8 de diciembre)

Estos mensajes buscan visibilizar a comunidades campesinas y poblaciones locales que reivindican una práctica minera anterior a la llegada de las grandes empresas. Se trata de una actividad que, según la narrativa, se desarrolla en tierras propias, lo que pone en tensión el derecho minero vigente y la propiedad superficial, predominantemente comunal en gran parte del ámbito rural del país.

Otra diferencia que se subraya en la campaña es la de una minería que genera empleo local y dinamiza las economías regionales, en contraposición con la gran y mediana minería formal, que genera poco empleo directo y requiere mano de obra calificada que las poblaciones locales no pueden cubrir:

Cuando pensamos en minería en el Perú, solemos imaginar grandes corporaciones, pero hay otro sector que también impulsa el desarrollo, la minería artesanal. Más de 500 mil peruanos trabajan directamente en la minería artesanal y por cada empleo directo se generan tres más en sectores como transporte, comercio y servicios. En total, más de 2 millones de personas dependen de esta actividad. Este sector representa el 12% del PBI minero nacional, generando ingresos por 6000 millones de dólares. (...) La minería artesanal no solo genera empleo e ingresos, sino que también impulsa el desarrollo sostenible de nuestras comunidades.

Reconocerla y apoyarla es clave para el crecimiento del Perú. La minería artesanal responsable es un aliado estratégico del Estado para lograr el desarrollo del país (Mineros Ancestrales, 2025, 18 de marzo)

Sobre el aspecto tributario, en respuesta a la campaña del Colectivo PAS, se subraya que esta minería sí paga impuestos, aunque en realidad se trata de tributos indirectos, como el Impuesto General a las Ventas (IGV):

Los mineros ancestrales pagan impuestos. Es totalmente falso que los mineros ancestrales no cumplan sus obligaciones con el Estado y el día de hoy lo vamos a demostrar con cifras. En la región La Libertad existen en la actualidad 2,129 mineros con su Reinfo vigente. Ellos cumplen con el pago de sus impuestos. En el año 2023 estos mineros han pagado más de 2,021 millones de soles solo en impuesto general a las ventas. Un aporte muy importante para nuestro país. Estas cifras demuestran que esta actividad puede producir recursos fundamentales para generar progreso y desarrollo. El Estado debe asumir su responsabilidad y promover un nuevo modelo de formalización definitiva que sea justo y equitativo para los mineros ancestrales. De esta manera podremos pacificar las zonas de producción minera y derrotar a los verdaderos mineros ilegales (Mineros Ancestrales, 2024, 28 de octubre).

Por último, algunos mensajes de la campaña contraargumentan directamente la narrativa del gran empresariado minero, acusándolo de evasión fiscal:

¿Por qué las grandes mineras no pagan impuestos en el Perú? Las grandes mineras ganan miles de millones explotando nuestros recursos. Pero muchas pagan poco o nada de impuestos. ¿Cómo lo hacen? Firman contratos con el Estado que congelan sus impuestos por décadas. Aunque ganen más también inflan sus costos y declaran pérdidas falsas para pagar menos. Ejemplo, compran maquinarias por 10 millones, pero la deprecian en 3 años en vez de 10, reduciendo sus utilidades y evitando impuestos. Sin embargo, los mineros artesanales generan ventas anuales de 6 mil millones de dólares, contribuyendo en más de 5 mil millones

de soles e impuestos que pueden ser utilizados para la construcción de hospitales, colegios, puentes y carreteras, entre otras obras de interés nacional (Mineros Ancestrales, 2025, 10 de marzo)

El tema ambiental también formó parte de los mensajes. Varios *spots* de la campaña “Mineros Ancestrales” abordan este eje, buscando desmarcarse del discurso empresarial que asocia la pequeña minería con contaminación y daño ecológico. En uno de los principales videos se afirma:

Los mineros ancestrales no contaminan. El proceso de producción de los mineros ancestrales no produce ningún tipo de contaminación, porque ellos no procesan ni transforman el mineral que extraen. Ellos perforan sus zonas de explotación, extraen las rocas y luego las conducen al exterior a las canchas de mineral. En estas canchas el material es cargado en camiones, volquetes y transportados a las plantas de procesamiento formales. Los mineros ancestrales no utilizan químicos como el cianuro, mercurio, que si usan las grandes mineras para recuperar el oro con procesos químicos que sí generan contaminación. Esta es otra de las grandes mentiras que a diario se repiten para tratar de mezclar a los mineros ancestrales con los verdaderos mineros ilegales. Dejemos de meter a todos en el mismo saco. (Mineros Ancestrales, 2024, 16 de octubre)

Otro mensaje refuerza la misma idea con un tono testimonial:

No entiendo por qué nos confunden con mineros ilegales que dañan el medio ambiente. Nuestro trabajo no contamina porque no trabajamos con insumos químicos. No generamos ningún tipo de residuo. Nosotros solo extraemos el material, y después lo vendemos a plantas procesadoras formales. Y si no podemos ser 100% formales es porque no existen los mecanismos necesarios para lograrlo (Mineros Ancestrales, 2024, 12 de septiembre).

Ambos mensajes presentan una visión idealizada de la minería desarrollada en zonas como Pataz, omitiendo los impactos ambientales de la etapa de extracción y las conexiones frecuentes con plantas de procesamiento que sí emplean insumos químicos.

Por otro lado, los mensajes también buscan denunciar los impactos ambientales de la gran minería formal, invirtiendo el sentido del discurso de la SNMPE y cuestionando el comportamiento de sus operaciones. En este tema, uno de los blancos principales es Minera Poderosa.

Como en los temas anteriormente planteados, la estrategia discursiva replica la dinámica de contraposición: se identifican los mensajes propuestos por la campaña opositora y se les responde con argumentos y recursos visuales similares, respaldados en datos provenientes de fuentes públicas –económicas, tributarias, ambientales, entre otras.

En cuanto al REINFO, los mensajes se centraron tanto en la ampliación de su vigencia –sobre todo en las coyunturas en que los plazos se vencían– como en las dificultades para alcanzar la ansiada formalización, y la demanda de pasar de medidas transitorias a soluciones de carácter definitivo.

El gobierno todavía no ha prorrogado el Reinfo. Sin reglas claras, sin garantías, sin transparencia, sin respeto a quienes trabajamos ancestralmente la tierra. Por eso este 26 de junio nos movilizamos con dignidad y unidad. Porque exigimos una verdadera formalización, justa, inclusiva y con participación (Mineros Ancestrales, 2025, 25 de junio).

Sobre los problemas estructurales de la formalización y el funcionamiento del propio REINFO, un *spot* animado presenta el siguiente diagnóstico:

Todos se preguntan porque solo el 20% de los mineros artesanales inscritos en el Reinfo se han formalizado. La respuesta es demasiado simple: los mineros ancestrales, guardianes de la tierra y del sudor de siglos no han podido formalizarse porque necesitan la autorización de la empresa concesionaria. Esta situación resulta profundamente injusta, el Estado les ha dado a los grandes mineros la decisión final de formalizar a los pequeños y obviamente no les interesa formalizar a nadie más, para que su negocio sea más rentable. Solo les dan el pase a quienes se someten a sus imposiciones y condiciones. Les pagan lo que quieren, luego los

desechan y destruyen sus centros de producción y es por eso que los mineros ancestrales no han podido formalizarse. Necesitamos una nueva ley que termine con este gran abuso, que termine con este gran abuso y permita la formalización de los pequeños productores (Mineros Ancestrales, 2025, 6 de enero).

Otro blanco de la campaña fueron los decretos supremos publicados a mediados de 2025, identificados por los mineros como medidas que buscan excluirlos del proceso de formalización.

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) presenta serias deficiencias técnicas y operativas en la gestión de los procedimientos relacionados con la pequeña minería y minería artesanal, evidenciadas en el colapso reiterado de su plataforma web del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y la inoperatividad constante de la Ventanilla Única. Estas fallas generan demoras en la presentación y tramitación de documentos, perjudican y excluyen automáticamente a miles de mineros en proceso de formalización. Por lo tanto, se exige la derogatoria del Decreto Supremo N.º 009-2025-EM y la modificación del decreto N.º 012-2025-EM (Mineros Ancestrales, 2025, 30 de junio)

Finalmente, dentro de este mismo tema, el mensaje central es “No más soluciones provisionales” y la necesidad de crear un registro que diferencie a los mineros ancestrales de los ilegales:

(...) los ancestrales no quieren más soluciones provisionales. Una extensión del sistema provisional permitiría que los mineros ilegales sigan utilizando este modelo precario para realizar sus actividades ilícitas. Además, permitirá que los mineros ancestrales sigan siendo difamados y confundidos con los ilegales que sí cometen delitos. Los ancestrales quieren una solución definitiva, un nuevo sistema que diferencie claramente a los que trabajan dentro y fuera de la ley. El gran responsable de este caos es el Estado que generó las superposiciones y no fue capaz nunca de implementar un sistema de formalización justo y equitativo. Este nuevo siste-

ma debe formalizar solo a los que trabajan legalmente y cumplen con todas sus obligaciones. (Mineros Ancestrales, 2024, 21 de octubre)

Cabe señalar que, si bien el mensaje “no más registros provisionales” podría dar la impresión de que se propone acabar con el REINFO, en la práctica los principales voceros y organizaciones nacionales continuaron demandando su ampliación, e incluso respaldaron iniciativas legislativas de congresistas que buscaban prolongar su vigencia.

Un último tema abordado en la campaña fue el de la seguridad en las labores mineras y las condiciones de trabajo de quienes forman parte de este sector. Veamos, por ejemplo, este *spot* que recoge el testimonio del trabajador minero Edgar Santos:

Nuestra empresa cumple con todas sus obligaciones. Yo soy uno de los 10 mil trabajadores que vive de la minería ancestral y me duele mucho que todo el tiempo nos estén confundiendo con mineros ilegales. Yo trabajo en una minera que paga sus impuestos y cumple con el Estado y sus trabajadores. Aquí nosotros recibimos nuestros sueldos con todos los beneficios. Tenemos seguro de salud, gratificaciones y bonificaciones. Además, cada año salimos de vacaciones. Lamentablemente muchos nos confunden con quienes también nos hacen daño a nosotros. Lo que más queremos es formalizarnos totalmente, pero los que deciden no nos dejan. #Yo quiero ser formal (Mineros Ancestrales, 2024, 10 de septiembre).

En un sentido similar, encontramos este *spot* que recoge el testimonio del ingeniero Andrés Espinoza:

Trabajamos con todos los protocolos. El trabajo que realizamos los mineros ancestrales es muy serio y profesional. Yo soy ingeniero de seguridad y me encargo que nuestros procedimientos cumplan con todos los protocolos. Contamos con todos los equipos y medidas de seguridad para garantizar la vida y la salud de todos los que trabajamos aquí. Muchas veces salen noticias sobre accidentes que no tienen nada que ver con nosotros, se trata de otras operaciones que sin son realizadas por ilegales.

les que están invadiendo nuestras tierras. No nos confunda por favor, los ancestrales hacemos minería responsable (Mineros Ancestrales, 2024, 26 de septiembre)

El recuento de los principales mensajes de la campaña “Mineros Ancestrales” muestra que fueron abordados prácticamente todos los temas planteados por la campaña de la otra coalición. El formato predominante fue el de *spots* técnicamente bien realizados, con guiones que denotan investigación y conocimiento en campos como el ambiental, el económico, el tributario y el legal, entre otros. Se emplearon vocerías con buen dominio de los temas y habilidades comunicativas, orientadas a generar empatía con el público.

Si bien el espacio de las redes sociales fue el principal canal de difusión, como se ha mencionado, la mayoría de los *spots* también fueron emitidos en los principales medios de comunicación durante varias semanas, especialmente en la campaña desarrollada en los dos últimos meses de 2024. A ello, se suman diversos comunicados y entrevistas difundidos en medios de alcance nacional, protagonizados por los voceros de la coalición.

2.3 Reflexiones finales

Al hacer el recuento de ambas campañas, no se ha pretendido realizar una valoración de las mismas. Lo que nos interesaba era dejar constancia de los discursos empleados, la diversidad de temas abordados, los argumentos esgrimidos por ambos lados y la forma en que se fueron construyendo los mensajes, las coaliciones o alianzas, las vocerías y la evolución de los ejes centrales de la disputa abierta entre los dos grupos de interés.

Son varios los temas de disputa entre ambas coaliciones, los disensos y también las coincidencias en las propuestas que presentan y los impactos de sus campañas. A continuación, presentamos, a modo de reflexión final, tres aspectos a considerar.

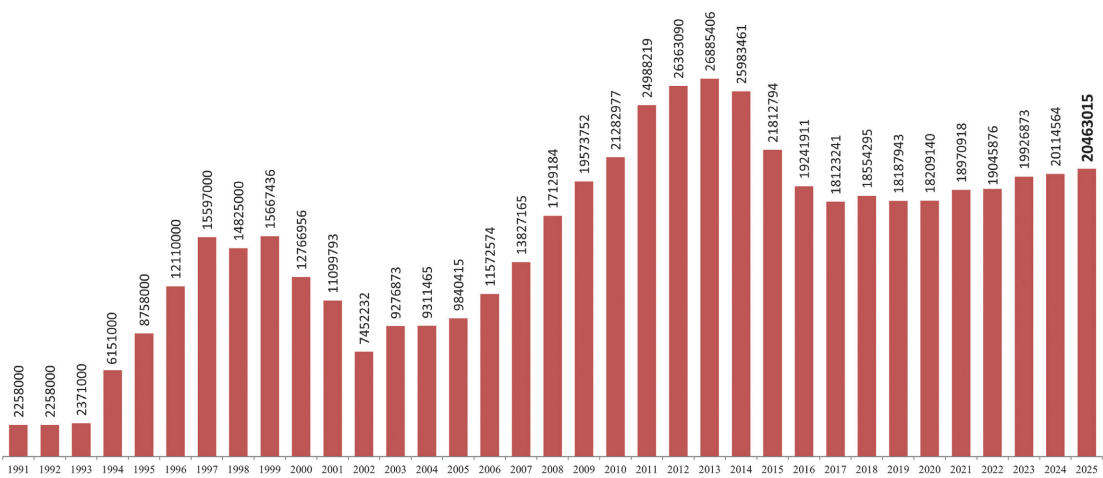
El tema de las concesiones mineras

Quizás, uno de los más polémicos es el tema de las concesiones mineras, una de las políticas claves de las reformas vinculadas a la minería implementadas a inicios de la década del 90. Como ha sido citado, en la campaña denominada “Mineros Ancestrales”, este aspecto ha sido abordado en varios spots con los siguientes mensajes: los mineros artesanales no han invadido terrenos que pertenecen a empresas mineras; la gran mayoría de pequeños mineros trabajan en terrenos que son de su propiedad desde hace varias generaciones; el que ha invadido es el Estado, que sin respetar derechos entregó sus terrenos a una empresa minera que llegó mucho después, etc. Además, desde la Confe-min y otros gremios de mineros se denuncia un proceso de concentración o acaparamiento de concesiones.

Es interesante revisar la evolución y la situación actual de los derechos mineros: las concesiones mineras ocuparon, a finales de 2025, 20'463,015.51 hectáreas, lo que representa el 15.88% del territorio nacional. Observando la evolución de las concesiones en el presente siglo, es notorio que en el período 2003-2013 se produjo una expansión notable en buena parte del país, en un contexto marcado por el superciclo de precios de los minerales y por una intensa actividad de exploración. Además, en ese período, sobre todo a inicios de siglo XXI, el territorio nacional todavía había sido poco explorado.

Luego de la etapa de expansión de concesiones mineras, entre el 2014 y el 2016, se produce un descenso, que corresponde al período del posciclo de precios altos en el que la inversión minera a nivel global se contrajo y a partir del 2016, salvo algunas ligeras variaciones, se observa una cierta estabilidad. No obstante, cabe resaltar que al cierre del año 2025 las concesiones mineras alcanzaron su punto más alto desde el año 2016.

Figura 2. Evolución de la superficie continental del territorio peruano ocupado por concesiones mineras* (1991-2025)



Fuente: INGEMMET, octubre 2025.
Elaboración CooperAcción.
(*) Considerando todas las concesiones mineras superpuestas entre si en la superficie terrestre, excluyendo concesiones mineras extintas.

¿Existe concentración de concesiones mineras en el Perú? Un primer análisis que se puede hacer es en función de los estratos de la producción minera: gran y mediana minería, pequeña minería y minería artesanal. Utilizando esta clasificación, Mauricio Pinzás (2025) obtiene los siguientes resultados que grafican el panorama de la distribución de las tierras para la minería en el Perú (ver siguiente tabla)²⁸:

28 Cabe acotar que la clasificación trabajada por Mauricio Pinzás considera el área concesionada total o agregada que posee cada titular, y se han considerado todas las concesiones a nivel nacional, por lo que se incluyen tanto las destinadas a actividades de explotación como de exploración. En ese sentido, se está utilizando o adaptando la clasificación de estratos mineros del MINEM, destinada a categorizar las operaciones mineras en fase de explotación, a fines no exactamente iguales.

Tabla 2. Titulares mineros a nivel nacional y área total concesionada según estratos de la minería*

Valores Estrato minero	N° de titulares	% del total de titulares a nivel nacional	Área concesionada (ha)	5 del área total concesionada a nivel nacional
Gran y mediana minería (+ de 2000 ha)	812	4,23	12 902 974	63,06
Pequeña minería (+ de 2000 ha)	1 952	10,20	2 749 521,1	13,44
Pequeña minería artesanal (+ de 1000 ha)	16 387	85 87	4 810 520,31	23,51
Total nacional	19 151		20 563 015,41	100

* La clasificación se realizó considerando el área concesionada agragada o total que posee cada titular (suma del área de todas sus concesiones) y aplicando los rangos de área de las concesiones según cada estrato minero establecidos como un criterio de clasificación por el MINEM.

Fuente: INGEMMET. Elaboración: CooperAccion.

El estrato de la gran y mediana minería concentra casi dos tercios de toda la superficie concesionada a nivel nacional (63,06%), pese a estar conformada solo por 812 titulares (de un total de 19 151), es decir el 4% de todos los titulares mineros del país. Ahora bien, este hallazgo se ve matizado por la siguiente salvedad: el rango de área del estrato de la mediana y gran minería (+ de 2 000 hectáreas) es muy amplio²⁹, ya que incluye todo lo que va desde las 2 000 hectáreas hasta concesiones muchísimo más extensas. En ese sentido, el detalle del análisis no distingue a la gran minería de la mediana minería.

En contraste, el estrato de la minería artesanal concentra a la gran mayoría de los titulares mineros del país (86% de los titulares), pero dispone del 23,51% de la superficie concesionada a nivel nacional. La pequeña minería engloba al 10% de los titulares mineros del país, y un 13,44% de las tierras concesionadas.

29 El criterio que se utiliza para diferenciarlas es el volumen diario de la producción de la unidad minera.

Con la salvedad señalada, los datos muestran claramente que, si se hace el ejercicio de aplicar el criterio del tamaño de las concesiones para distinguir los estratos de la minería, se observa una distribución desigual. Un número bastante reducido de los titulares concentra casi dos tercios de las tierras concesionadas mineras en el Perú. Focalizando un poco más el análisis, el 1% de titulares mineros controla el 50,11% del territorio concesionado. Por lo tanto, se puede afirmar que existe una distribución desigual de los derechos mineros en el país y claramente es el sector de la gran y mediana minería que concentra el mayor porcentaje del territorio concesionado para esta actividad.

Tabla 3. Concentración de concesiones mineras por el 1% de titulares

A NIVEL DEL 1% DE TITULARES CON MÁS TERRENO CONCESIONADO		
El 1% de los titulares mineros del país	=	191 titulares
Controla el 50.11% de todo el territorio concesionado en el país	=	10.2 millones de hectáreas
Heterogeneidad: dentro de este 1% hay desde titulares más “modestos” que controlan 10 mil hectáreas, hasta otros gigantescos que mantienen más de 300 mil hectáreas bajo concesión.		

El otro tema que se discute es si hay o no concesiones “ociosas”. En relación a este punto, el propio Minem brinda la información que se resume en la siguiente tabla:

Según la información del Minem, las unidades que se encuentran en producción y en exploración minera suman 1’944,631 hectáreas. Si se le agregan las concesiones que ocupan las plantas de beneficio, las de cateo y prospección, preparación y desarrollo, cierre progresivo, cierre final y cierre poscierre (definitivo), se llega a 2’329,520 hectáreas. Como se ha mencionado, a finales del año 2025 había 20’463,015.51 hectáreas concesionadas, por lo que el área no utilizada sería 18’133,495.51 hectáreas.

Tabla 4. Hectáreas ocupadas por la actividad minera a nivel nacional

2024: ACTIVIDAD MINERA A NIVEL NACIONAL*				
Cantidad	Situación	Extensión	(ha)	% del Perú
346	Exploración	333.178	ha	0.26
762	Explotación	1,611.453	ha	1.25
135	Beneficio	61,204	ha	0.05
198	Cateo y prospección	144,470	ha	0.11
41	Preparación y desarrollo**	131,152	ha	0.10
3	Cierre progresivo**	315	ha	0.0002
16	Cierre final**	39,358	ha	0.03
11	Cierre post-cierre (definitivo)	8,390	ha	0.01

Cantidad	Situación	Extensión	(ha)	% del Perú
346	Unidades en producción minera <i>Units in mining production</i>	333,178	ha	0.26
762	Unidades en exploración minera <i>Units in mining exploration</i>	1,611,453	ha	1.25
1,108	Total de concesiones mineras y unidades económicas administrativas (UEAs) en actividad minera	1,944,631	ha	1.51

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.
*Datos a diciembre de 2024.
**Mediante R.D. N° 0043-2020-MINEM/DGM, se reemplazó la situación “Construcción” al nombre de “Preparación y Desarrollo”, asimismo se añadieron situaciones “Cierre Final” y “Cierre Progresivo”. De esta manera, las situaciones reportadas se encuentran alineadas a la Ley General de Minería y los procedimientos de autorizaciones mineras de la Dirección General de Minería”

De las diferencias a las coincidencias

Por otro lado, pese a la confrontación explícita entre ambas coaliciones y las notorias diferencias en sus posicionamientos, también pueden observarse ciertas convergencias en algunos temas. Por ejemplo, para ambos grupos, una mayor regulación y control del Estado sobre sus actividades es percibida como un obstáculo que dificulta el desarrollo de las inversiones o el avance de sus operaciones. Mientras los principales gremios empresariales

—en especial la SNMPE— utilizan el término “tramitología” para quejarse del exceso de regulaciones, los voceros de las centrales de pequeños mineros denuncian los requisitos y procedimientos engorrosos que impiden alcanzar la ansiada formalización. En ambos casos, el pedido es el mismo: flexibilizar las normas.

Otra coincidencia relevante es la ausencia de referencias a lo que ocurre en la Amazonía. Salvo algunas menciones al caso de Madre de Dios en pronunciamientos de la primera década del siglo XXI, parece que el centro del interés y la disputa para ambas coaliciones sigue siendo la minería desarrollada en zonas andinas, dejando de lado el drama que viven los pueblos indígenas amazónicos frente al avance de la minería ilegal, la presencia de grupos armados y los graves impactos en el bioma amazónico. Esto se explica, en parte, porque en la Amazonía no hay minería a gran escala y, por lo tanto, no constituye una zona de competencia entre ambos sectores.

Los temas ambientales también figuran entre las demandas de ambas coaliciones. Desde sus inicios, las normas ambientales y la institucionalidad creada para aplicarlas fueron percibidas por los principales gremios empresariales, entre ellos la SNMPE, como un obstáculo para la inversión. En su momento, se opusieron a los estudios de impacto ambiental, a la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y de organismos adscritos como el OEFA o el Senace. En el caso de los pequeños mineros, estos han buscado reemplazar instrumentos obligatorios, como el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), por mecanismos flexibles, como una simple declaración jurada de responsabilidad ambiental.

Otro tema polémico es el pedido de la coalición MAPE³⁰ de permitir la minería en zonas de amortiguamiento y en áreas naturales protegidas, incluidas zonas

30 Que se expresó en un predictamen presentado por la Comisión de Energía y Minas en junio de 2025.

de bosques primarios. Exigencias de este tipo coinciden, por ejemplo, con los reiterados intentos de un gremio empresarial, como la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), que trata de realizar pesca industrial en la Reserva Nacional de Paracas.

Los impactos de las campañas

En cuanto a los efectos o impactos de estas campañas, resulta difícil establecer conclusiones tajantes. Uno de los epicentros de ambas estrategias comunicativas se ubica entre octubre y diciembre de 2024. Puede afirmarse que la coalición MAPE obtuvo varios logros concretos: consiguió una nueva ampliación de la vigencia del REINFO en la práctica por un plazo de doce meses; además, la propuesta de Ley MAPE, impulsada por el Ejecutivo y criticada por el propio sector, no fue aprobada por el Congreso de la República. A ello se suma la censura de su principal promotor, el entonces ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, quien tuvo que dejar el cargo a finales de noviembre de 2024. Luego, en diciembre de 2025, lograron una nueva ampliación del REINFO, por doce meses adicionales. Tomando en cuenta todos estos hechos, la campaña “Mineros Ancestrales” puede considerarse exitosa en varios frentes.

También se puede afirmar que la campaña del Colectivo PAS, liderada por la SNMPE, logró instalar temas clave en la opinión pública. Una encuesta (Ipsos, 2025, 13 de mayo) mostró que el 81 % de la población nacional considera que la minería ilegal representa una amenaza para la seguridad nacional. Asimismo, un estudio de la empresa Datum (Villaroel Zurita, 2025, 24 de julio) indicó que el 65,8% de las personas encuestadas opina que la minería informal es una actividad negativa, que fomenta la violencia y genera contaminación. Todos estos temas fueron los ejes principales de la campaña del Colectivo PAS.

Sin embargo, al margen de estos resultados, la disputa entre ambas coaliciones sigue estando abierta y, todo indica que seguirá marcando la pauta de las tensiones -en el corto y en el mediano plazo- en la minería peruana, en todos sus estamentos y en las diversas regiones del país.



Conclusiones

En este trabajo, se ha buscado abordar aspectos poco tratados en relación con las actividades de extracción de minerales que se agrupan en lo que se denomina minería en pequeña escala, minería artesanal, informal e ilegal.

Por ejemplo, se analizan aspectos vinculados con su expansión, visibilizando algunas variables e indicadores económicos, que muestran el peso, cada vez más relevante que viene alcanzando este tipo de minería en los territorios en los que se ha implantado y a nivel nacional. Asimismo, se identifican algunas tendencias en la producción de los diferentes estratos mineros.

Por otro lado, se presenta un análisis de cinco zonas con presencia minera: tres andinas y dos amazónicas, identificando diferencias y, al mismo tiempo, algunas coincidencias que van más allá de los ámbitos geográficos y se relacionan con diversos aspectos: los patrones organizativos, los impactos que se generan, la relación con las poblaciones, la presencia y relación de actores externos con los locales; las situaciones de violencia y la presencia creciente de grupos criminales; y los cambios que se producen en los territorios, entre varios otros. En el ámbito amazónico, se han priorizado dos casos hasta ahora poco trabajados: Puerto Inca, en Huánuco; y la provincia de Condorcanqui, en el departamento de Amazonas.

Por último, hemos querido analizar en detalle las estrategias y los discursos que se han construido en los últimos años, los posicionamientos frente a esta actividad y las disputas entre dos de los principales grupos de interés: el sector empresarial de la minería a gran escala –representado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)– y sus aliados, agrupados en el colectivo Perú, País Seguro. Por otro lado, un conglomerado de actores que, sin ser un grupo homogéneo, ha desarrollado una serie de acciones de incidencia

y se agrupa en la actualidad en federaciones, asociaciones y diversos organismos. Este último conglomerado levantó en su momento una campaña bajo el rótulo “minería ancestral”, planteando una agenda de demandas.

LOS DIFERENTES DATOS QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA

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 de 1990, y ha comenzado a recuperarse ligeramente en los últimos cuatro años. Como consecuencia, 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 en relación con la desconcentración es el de la atomización de los productores de oro: hemos pasado de 39 productores registrados a inicios del siglo XXI a cerca 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 presume 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 claras 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. En el caso del oro, queda claro que hasta los primeros años de la década de 1990 lo que se consignaba en las estadísticas como lavaderos de oro daba cuenta de más del 60 % de la producción. Luego se inicia un período de menor participación frente al avance de la gran minería. En cambio, en los últimos años, se comienza a notar una recuperación, que no está lo suficientemente bien documentada por el peso y la participación del sector informal y el abiertamente ilegal.

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.

DE LA MINERÍA EN ZONAS ANDINAS A LA FRAGMENTACIÓN AMAZÓNICA: LA HETEROGENEIDAD COMO CARACTERÍSTICA

Como se ha mencionado, en esta publicación hemos querido presentar diferentes casos de este otro rostro de la minería: tres casos en zonas alto andinas y dos en la Amazonía. 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.

Aunque en Cotabambas no se han registrado incidentes asociados con el crimen organizado como en Pataz o Cenepa, el incremento de la minería ha configurado un entorno de conflictividad latente en torno al acceso a vetas, la distribución de beneficios y los modelos de gestión comunal. Este escenario es particularmente ilustrado por el caso de la comunidad de Pamputa, en la que se ha consolidado una modalidad de minería comunal que opera, en parte, dentro de concesiones otorgadas a la empresa Las Bambas. Mientras que la empresa sostiene que los comuneros han incursionado en concesiones vigentes, la comunidad argumenta que éstas se superponen con su territorio ancestral. Si bien el marco legal peruano establece que los recursos del subsuelo son de dominio estatal, desde la perspectiva comunal, la noción de territorialidad ancestral remite a un derecho histórico de ocupación y uso del espacio. Esta diferencia de concepciones se convierte en un factor central de conflictividad.

Como se mencionó, los ingresos generados se estiman en cientos de millones de dólares y son redistribuidos internamente, lo que otorga legitimidad a la actividad desde la perspectiva comunal. Este caso revela la paradoja de una minería comunal 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 de Puerto Inca y Cenepa evidencian una expansión más reciente, 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 dos 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. El diseño de políticas públicas 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 diversa. En primer lugar, porque, en estricto, la minería artesanal debe ser en la actualidad muy pequeña e incluso marginal y hasta transitoria. 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.

NECESIDAD DE RUTAS DIFERENCIADAS PARA SUPERAR EL SUPUESTO NORMATIVO ALREDEDOR DE LA MAPE

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, 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 adecuaba a la realidad de la MAPE peruana. Por lo tanto, es crítico revisar el régimen normativo bajo criterios de adecuación territorial, flexibilidad normativa, y viabilidad operativa. La evidencia de este trabajo 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 el desarrollo de esta actividad.

LÍMITES DE LA ACCIÓN ESTATAL EN LA MAPE

La investigación evidencia que, con distintos matices según el territorio y sector, la presencia del Estado resulta escasa o inadecuada en los casos analizados, configurándose un patrón transversal en el estudio. 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.

En el caso de las zonas andinas estudiadas, la presencia estatal es más visible, sin necesariamente dejar de ser limitada. Si bien existen oficinas regionales y programas de fiscalización, su acción es fragmentada, intermitente y a menudo percibida 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 capacidad de inversión, que inciden en las dinámicas comunales y profundizan desigualdades internas.

En función de las implicancias de los hallazgos de la investigación para las políticas públicas, queda claro que reforzar la presencia del Estado de manera simbólica o coercitiva no es suficiente. Se requiere una estrategia de intervención integral que articule seguridad y participación ciudadana, protección ambiental y servicios básicos, al tiempo que fortalezca la confianza de la población en las instituciones. 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. Tanto en los Andes como en la Amazonía, la política de seguridad no es un complemento del proceso de formalización de la MAPE, sino un componente fundamental.

EL DESAFÍO AMBIENTAL: IMPACTOS DIFERENCIADOS, RESPUESTAS URGENTES

El estudio evidencia que los impactos ambientales de la minería informal e ilegal son variados y transversales en los territorios analizados. En los territorios amazónicos de Puerto Inca y Cenepa, 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 estudiados, 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 los equilibrios ecosistémicos y productivos locales. En ambos contextos, 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 la necesidad de una política pública integral y diferenciada. Ello implica transitar hacia un proceso integral de formalización, flexible y territorialmente adecuado, que reconozca las trayectorias locales y articule seguridad, fiscalización ambiental y alternativas juveniles de desarrollo. 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, el estudio aporta evidencias para avanzar hacia un diseño de políticas públicas para la MAPE que combine diferenciación territorial, viabilidad operativa y legitimidad social, condiciones indispensables para enfrentar los desafíos de este tipo de minería en el país.

EL AVANCE VIOLENTO DE LAS ECONOMÍAS CRIMINALES EN LAS ZONAS MINERAS

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 (2024), 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.

Si bien, 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, 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 citados en este trabajo 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 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 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 diná-

micas extractivas (legales e ilegales), cuya intensidad y expresión varían según territorios y actores involucrados.

LAS ESTRATEGIAS Y LOS DISCURSOS EN DISPUTA

También hemos querido consignar hechos que, hasta cierto punto, son inéditos en el país. 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 más 300, distribuidas en 17 departamentos del país.

COALICIONES EN DISPUTA Y SUS 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 un conjunto de 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 extractivista 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.

LA NUEVA MATRIZ DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL VINCULADA A LA MINERÍA

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, en este trabajo, hemos querido hacer 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, como ha sido mencionado en este trabajo, 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.

LA LEY MAPE COMO VARA MÁGICA Y LA NECESIDAD DE PENSAR EN RUTAS ALTERNATIVAS

Los procesos seguidos en las esferas del Ejecutivo y en espacios como la propia Comisión de Energía y Minas del 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. Apenas dos artículos de esta ley mencionan a la pequeña minería, limitándose a definirla en función de la extensión de las concesiones y los niveles de producción. 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.



Referencias bibliográficas

Actualidad Ambiental. (2016). *¿Qué pasaría si se derogan las normas más importantes sobre minería ilegal e informal?* <https://www.actualidadambiental.pe/que-pasaria-si-se-derogan-las-normas-mas-importantes-sobre-mineria-ilegal-e-informal/>

Actualidad Ambiental. (2016). *Madre de Dios, minería y fiebre de oro*. SPDA. <https://www.actualidadambiental.pe/febremdd/>

Amazon Underworld. (2023). *Economías criminales en la mayor selva tropical del mundo*. <https://amazonunderworld.org/wp-content/uploads/2025/05/Amazon-underworld-ES.pdf>

Amazon Watch & Amazon Underworld. (2025). *En las sombras del Estado: economías ilícitas y control armado en la trifrontera de Colombia, Ecuador y Perú*. <https://amazonwatch.org/assets/files/2025-en-las-sombras-del-estado.pdf>

Andina. (2011, 9 de noviembre). SNMPE respalda acciones del gobierno contra la minería informal. <https://andina.pe/agencia/noticia-snmpe-respalda-acciones-del-gobierno-contra-mineria-informal-385856.aspx>

Banco Central de Reserva del Perú. (1996–2014). *Memoria*. Lima.

Barría, C. (2018, 2 de enero). Por qué se está disparando el precio del cobre en el mundo y qué efectos puede tener en Chile y Perú. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-42518125>

Boletín El Batolito N. 38, de julio – diciembre 2013. (2013). [Archivo PDF]. Corporación Minera Poderosa. https://www.poderosa.com.pe/Content/descargas/batolito/Batolito_38.pdf

Boluarte, D. (2025, 28 de julio). *Estabilidad, progreso y futuro para el Perú*. Mensaje a la Nación. Presidencia de la República del Perú. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/07/Discurso-presidencial-Dina-Boluarte-2025-LP-derecho.pdf>

Brugger, J., Luján, P. & Muser, S. (2024). The state and the legalization of illicit financial flows: trading gold in Bolivia. *New Political Economy*, 29(4), 560-578.

Cano, Á., & Kunz, N. C. (2022). Large-scale and small-scale mining in Peru: Exploring the interface. *Resources Policy*, 76, 102530.

Chumpitaz, Ó. (2025, 24 de mayo). Pueblo Awajún desafía al Gobierno y exige frenar minería ilegal en su territorio. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2025/05/24/pueblo-awajun-desafia-al-gobierno-y-exige-frenar-mineria-ilegal-en-su-territorio-mineria-ilegal-hnews-1538976>

Codelco. (2016). *Memoria anual 2016: Mercado del cobre*. Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco). <https://www.codelco.com/memoria2016/pdf/mem2016codelco-mercado-cobre.pdf>

Colectivo PAS. (s.f.). *PAS – Colectivo País Seguro*. Recuperado de <https://queremospas.pe/>

Colectivo PAS. (s.f.). Historias. En *Colectivo PAS*. Recuperado de <https://www.confemin.com/historias/>

Colectivo PAS. (2024, 1 de agosto). *La minería ilegal ya llegó a tu plaza. ¡Parémosla ya!* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/2JTnu4hWi0A?si=Z14HxGUheWzC-EQb>

Colectivo PAS. (2024, 15 de julio). *La minería ilegal ya llegó a tu barrio. ¡Parémosla ya!* [Video]. YouTube. https://youtu.be/2oJrS2M5ep8?si=XSspeaBAz_krVw_P1

Colectivo PAS. (2024, 7 de noviembre). *La farsa del REINFO: La historia de Pilar, que perdió a su hijo*. [Video]. YouTube. <https://youtu.be/NtxQZS0I-i4?si=u3UauQLzMPYzkcM>

Colectivo PAS. (2024, 22 de octubre). *La farsa del REINFO: La historia de Esteban, “burrier” de oro*. [Video]. YouTube. <https://youtu.be/zz-g11dWYlc?si=YoETC-CWMrdJHdiw>

Colectivo PAS. (2025, 30 de mayo). *Primero vinieron por las mujeres: las explotaron, las desaparecieron. Luego fueron por los mineros artesanales, los desplazaron y los amenazaron*. [Video]. Instagram. <https://www.instagram.com/reel/DKSpc4zS-oA/>

Compañía Minera Poderosa. (2013). Modelo de formalización de la minería artesanal. *Batolito*, 38. https://www.poderosa.com.pe/Content/descargas/batolito/Batolito_38.pdf

Confemin. (s.f.). Sitio web de la Confemin. Recuperado de <https://www.confemin.com/>

Confemin. (2024, 8 de diciembre). *"Antes que llegaran los nuevos hacendados con nombre de concesionarios... Nosotros ya estábamos aquí"*. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/v/1H6sByyb9T/>

Congreso de la República. (2002, 12 de enero). *Ley N.º 27651: Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal*. El Peruano. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-27651.pdf>

Cooperacción. (2009). *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Lima.

Cooperacción. (2016, 5 de agosto). El caso de la minería ilegal en el Perú. <https://cooperaccion.org.pe/opinion/el-caso-de-la-mineria-ilegal-en-el-peru/>

Cooperacción. (2022, 1 de julio). La Confederación de comunidades indígenas mineras del Perú. *Cooperacción Informa*. https://cooperaccion.org.pe/la-confederacion-de-comunidades-indigenas-mineras-del-peru/#_ftn1

Correo. (2011, 23 de febrero). "Dónde están los pseudo defensores del medio ambiente". <https://diariocorreo.pe/peru/donde-estan-los-seudo-defensores-del-medio-ambiente-421844/>

Cruz, E. (2024, 24 de octubre). Anglo American: Quellaveco produjo 68.700 toneladas en tercer trimestre del 2024. *Rumbo Minero*. <https://www.rumbominero.com/peru/anglo-american-quellaveco-tercer-trimestre-del-2024/>

Dammert Guardia, L. (2025). Anatomía del poder ilegal: violencia, crimen organizado y corrupción en América Latina. Ariel.

Damonte, G. H. (2016). The "Blind" state: government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48(4), 956–976.

De Echave, J. (2016). La minería ilegal en Perú: entre la informalidad y el delito. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/>

Delgado, G., Manrique López, H., & Hernando, D. (2024). *Delitos ambientales conexos en la Reserva Comunal El Sira: exploración de sus mecanismos de penetración y su impacto en la pérdida de bosque*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Diario Oficial El Peruano. (2025, 7 de julio). Presidenta Boluarte descarta diálogo con mineros ilegales y convoca a mesa técnica para formalización. <https://elperuano.pe/noticia/274570-presidenta-boluarte-descarta-dialogo-con-mineros-ilegales-y-convoca-a-mesa-tecnica-para-formalizacion>

El Comercio. (2023, 26 de septiembre). SNMPE: minería ilegal ocasiona pérdidas de S/ 22.700 millones al año en el país. <https://elcomercio.pe/economia/peru/snmpe-mineria-ilegal-ocasiona-perdidas-de-s-22700-millones-al-ano-en-el-pais-ultimas-noticia/>

El Comercio. (2024, 9 de mayo). SNMPE rechaza acciones de violencia perpetradas por organizaciones vinculadas a la minería ilegal. <https://elcomercio.pe/economia/peru/la-poderosa-snmpe-rechaza-acciones-de-violencia-perpetradas-por-organizaciones-vinculadas-a-la-mineria-ilegal-ultimas-noticia>

Energiminas. (2024, 23 de mayo). IPE: Volumen de exportación de oro ilegal en el Perú se ha multiplicado hasta 7 veces comparado con el 2005. <https://energiminas.com/2024/05/23/ipe-volumen-de-exportacion-de-oro-ilegal-en-el-peru-se-ha-multiplicado-hasta-7-veces-comparado-con-el-2005/>

Energiminas. (2025, 14 de febrero). Cerro Verde cerró el 2024 como el principal productor de cobre peruano: le siguieron Antamina y Southern. <https://energiminas.com/2025/02/14/cerro-verde-cerro-el-2024-como-el-principal-productor-de-cobre-peruano-le-siguieron-antamina-y-southern/>

Fiscalía de la Nación. (2025, 14 de julio). *Oficio N° 240 – 2025 MP-FN* [Oficio].

Forest Peoples Programme. (2024, 29 de febrero). Minería ilegal: Wampis denuncian la invasión de 30 dragas en el río Santiago y exigen un operativo de interdicción coordinado. <https://www.forestpeoples.org/pt/publications-resources/news/article/mineria-ilegal-wampis-denuncian-la-invasion-de-30-dragas-en-el-rio-santiago-y-exigen-un-operativo-de-interdicion-coordinado/>

Franco Bequer, M. (s.f.-a). El Reinfo y la lucha por la formalización minera: una oportunidad que no puede expirar. *Confemin*. <https://www.confemin.com/el-reinfo-y-la-lucha-por-la-formalizacion-minera-una-oportunidad-que-no-puede-expirar/>

Franco Bequer, M. (s.f.-b). Mineros artesanales: El sustento de 2 millones 500 mil personas. *Confemin*. <https://www.confemin.com/mineros-artesanales-el-sustento-de-2-millones-500-mil-personas/>

García Olano, E. (2024, 23 de octubre). SNMPE plantea mejoras a proyecto del Ejecutivo para reemplazar al Reinfo: ¿cuáles son? *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/snmpe-plantea-se-perfeccione-proyecto-de-ley-mape-que-alista-el-ejecutivo-noticia/>

Gestión. (2014, 13 de febrero). Sumitomo aprueba plan para ampliar la producción de mina Cerro Verde. <https://gestion.pe/impresa/sumitomo-aprueba-plan-ampliar-produccion-mina-cerro-verde-3932-noticia/>

Gestión. (2016, 22 de abril). Pulgar Vidal: congresista elegido por Madre de Dios apoya minería ilegal. <https://gestion.pe/economia/pulgar-vidal-congresista-elegido-madre-dios-apoya-mineria-ilegal-145891-noticia/>

Gestión. (2025, 8 de mayo). Minem traslada responsabilidad de reforma minera: “La Ley debe hacerla el Congreso”. <https://gestion.pe/economia/minem-traslada-responsabilidad-de-reforma-minera-la-ley-debe-hacerla-el-congreso-noticia/>

Gestión. (2025, 13 de mayo). Poderosa: hay largo historial de trabajo con mineros artesanales formalizados y en proceso. <https://gestion.pe/economia/minera-poderosa-hay-largo-historial-de-trabajo-con-mineros-artesanales-formalizados-y-en-proceso-noticia/>

Gobitz, V. (2024, 5 de diciembre). Reinfo: El elefante en la habitación. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/opinion/opinion-reinfo-el-elefante-en-la-habitacion-por-victor-gobitz-noticia/>

Goreti, M., & Tuesta, P. (2025, 14 de enero). Pueblo Awajún bajo amenaza: nuevos focos de minería ilegal y 11 mil hectáreas de concesiones mineras sobre ríos Cenepa y Marañón. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). <https://caaap.org.pe/2025/01/14/pueblo-awajun-bajo-amenaza-nuevos-focos-de-mineria-ilegal-y-11-mil-hectareas-de-concesiones-mineras-sobre-rios-cenepa-y-maranon/>

Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones: Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales (Documento de trabajo N.º 18). CLAES, Observatorio del Desarrollo.

Gudynas, E. (2025). Comuneros que deciden ser mineros: desafíos y riesgos para las comunidades y las organizaciones ciudadanas. CooperAcción.

Heredia, G. F. (2022). Las comunidades amazónicas de El Cenepa y su batalla contra la minería ilegal y la contaminación ambiental: propuesta de intervención con enfoque de diálogo y transformación del conflicto. *Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú especializada en la Protección del Ambiente*, 2(2), 99–125.

Himley, M. (2019). Extractivist geographies: Mining and development in late-nineteenth and early-twentieth-century Peru. *Latin American Perspectives*, 46(2), 27–46.

Instituto Peruano de Economía. (2024). Análisis comparativo de acciones gubernamentales frente a la minería ilegal e informal en América del Sur. SNMPE. https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/06/2024_Junio_Analisis-comparativo-de-la-respuesta-gubernamental-a-la-mineria-informal-e-ilegal-en-America-del-Sur.pdf

Ipsos Perú. (2025, 13 de mayo). 81% de peruanos cree que la minería ilegal amenaza la seguridad nacional. <https://www.ipsos.com/es-pe/81-de-peruanos-cree-que-la-mineria-ilegal-amenaza-la-seguridad-nacional>

Kaufmann, C., & Côte, M. (2021). Frames of extractivism: Small-scale goldmining formalization and state violence in Colombia. *Political geography*, 91, 102496.

Lanegra, I. (2016, 4 de mayo). La minería ilegal como actor político en campaña. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/208/la-mineria-ilegal-como-actor-politico-campana>

Las Bambas. (s.f.). Hitos históricos. Recuperado de <https://www.lasbambas.com/seccion-acerca-de-las-bambas-historia>

Lazo, R. (2025, 16 de febrero). Armas de guerra y oro ilegal recorren el Cenepa. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/5497/armas-guerra-y-oro-ilegal-recorren-el-cenepa>

Le Tourneau, F. M. (2021). Brazilian illegal gold miners resilience in French Guiana. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (112), 1–27.

Luque, R. (2025, 2 de junio). *Oficio N.º 1093-2024-2025-RLI-CR* [Oficio].

Macroconsult. (2012). La economía de la minería ilegal de oro en el Perú. SNMPE. <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/impacto-economico-de-la-actividad-minera-en-el-peru.html>

Manrique, H., & Hernando, D. (2025). Negotiating extraction: Indigenous peoples and the upscaling of artisanal and small-scale mining in the central Peruvian Amazon. *The Extractive Industries and Society*, 22, 101616.

Marston, A. (2022). Extractivist States: Contesting and Negotiating the “Commodities Consensus” in Bolivia, Ecuador, and Across Latin America.

Massé, F., & Le Billon, P. (2018). Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3(1), 116–134.

Mc Cubbin, R. (2024, 27 de diciembre). Gobierno promulga ley que extiende el Reinfo por seis meses, a pesar de pedidos de reformarla. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2024/12/27/gobierno-promulga-ley-que-extiende-el-reinfo-por-seis-meses-a-pesar-de-pedidos-de-reformarla/>

Mendoza, N. (2021). Depoliticizing conflict in Sonora, Mexico. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (112), 117–136.

Merino, R. (2021). Buen vivir and the Making of Indigenous Territories in the Peruvian Amazon. *Latin American Perspectives*, 48(3), 136–151.

Minera Poderosa. (s.f). Inicio. Recuperado de <https://www.poderosa.com.pe>

Mineros Ancestrales. (2024, 7 de octubre). Pedro Yaranga nos explica la diferencia entre la minería ilegal y la artesanal. #MinerosAncestrales. [Video]. YouTube. https://youtube.com/shorts/5WpmNLCV_5M?si=T0aB5_ypmOKcaucB

Mineros Ancestrales. (2024, 10 de septiembre). Yo soy uno de los 10,000 trabajadores que vive de la minería ancestral y me duele mucho que todo el tiempo... [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/17o1CKamzR/>

Mineros Ancestrales. (2024, 12 de septiembre). Nuestro trabajo no contamina porque no trabajamos con insumos químicos. No generamos ningún tipo de residuo. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/1AWsozm6Kg/>

Mineros Ancestrales. (2024, 24 de septiembre). Nosotros también somos víctimas de los ilegales. No nos metan a todos en el mismo saco. Somos mineros ancestrales. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/1FpfsgQzmM/>

Mineros Ancestrales. (2024, 26 de septiembre). Yo soy ingeniero de seguridad y me encargo de que nuestros procedimientos cumplan con todos los protocolos. No nos confundan por favor. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/1FmK-PPoxbF/>

Mineros Ancestrales. (2024, 10 de octubre). "En la minería ancestral la superposición la generó el Estado". Pedro Yaranga. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/1E8Ecfx6sB/>

Mineros Ancestrales. (2024, 16 de octubre). "El proceso de producción de los mineros ancestrales no produce ningún tipo de contaminación porque ellos no procesan ni transforman el mineral que extraen". [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/1C8W5ZQr2B/>

Mineros Ancestrales. (2024, 21 de octubre). "Los ancestrales quieren una solución definitiva. Un nuevo sistema que diferencie claramente a los que trabajan dentro y fuera de la ley". [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/1D1dKimw4C/>

Mineros Ancestrales. (2024, 28 de octubre). En la región La Libertad, el año 2023 los ancestrales han pagado más de 2,021 millones de soles solo en IGV. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/r/17gQfZLkSt>

Mineros Ancestrales. (2024, 30 de octubre). "Los mineros ancestrales también son víctimas de la violencia". Pedro Yaranga #MinerosAncestrales. [Video]. YouTube. <https://youtube.com/shorts/i58g3BuDyFM?si=hTTxOPuYzppQXmi->

Mineros Ancestrales. (2024, 23 de diciembre). Cuenta la historia que el oro del rescate de Atahualpa vino directamente de Pataz, porque es una zona minera desde tiempos muy antiguos. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/v/14WQA5bA7Sa/>

Mineros Ancestrales. (2025, 6 de enero). Todos se preguntan porque solo el 20% de mineros artesanales inscritos en el REINFO se han formalizado. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/v/1BTMn4iG5n/>

Mineros Ancestrales. (2025, 10 de marzo). ¿Por qué las grandes mineras NO pagan impuestos en el Perú? [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/v/1D-L2WMwZ68/>

Mineros Ancestrales. (2025, 18 de marzo). El impacto de la minería artesanal en el Perú. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/v/1BbHKwDtes/>

Mineros Ancestrales. (2025, 25 de junio). Por nuestras familias, por nuestra tierra, por nuestro derecho a trabajar. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/v/1CvswiuD9L/>

Mineros Ancestrales. (2025, 30 de junio). El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) presenta serias deficiencias técnicas y operativas en la gestión de los procedimientos relacionados... [Actualización de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/share/p/1Eo4SbuZUr/>

Mining Press. (2021, 23 de noviembre). Crisis minera en Perú: Qué dijeron De la Flor, Guajardo, Mucho, CEPAL y OEFA. <https://miningpress.com/342609/crisis-minera-en-peru-que-dijeron-de-la-flor-guajardo-mucho-cepal-y-oefa>

Ministerio de Cultura. (2025). Resolución Viceministerial N°000128-2025-VMPCIC/MC [Resolución Viceministerial].

Ministerio del Ambiente. (2012a, 28 de abril). Decreto Legislativo N° 1100: Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias. El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12824/DLeg-1100.pdf?v=1530656660>

Ministerio del Ambiente. (2012b, 18 de abril). Decreto Legislativo N.º 1105: Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12824/DLeg-1100.pdf?v=1530656660>

Ministerio de Energía y Minas. (1992, 7 de septiembre). Decreto Supremo N° 018-92-EM: Reglamento de procedimientos mineros. El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/901013/DS-018-92-EM.pdf?v=1593565444>

Ministerio de Energía y Minas. (2015). *Anuario Minero*. Lima.

Ministerio de Energía y Minas. (2015, Diciembre). Boletín Estadístico Minero: Diciembre 2015. Gobierno del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2068321/BEM%2012-2015.pdf.pdf?v=1628446603>

Ministerio de Energía y Minas. (2016, Diciembre). Boletín Estadístico Minero: Diciembre 2016. Gobierno del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2068296/BEM12-2016.pdf.pdf?v=1628445538>

Ministerio de Energía y Minas. (2024). *Anuario Minero*. Lima.

Narváez Leyva, G. (2025). *Formal vs informal: Narrativas alrededor de la minería ilegal* [Manuscrito inédito]. Consultoría realizada para CooperAcción.

Observatorio de Conflictos Mineros. (2022). Informe semestral, edición 31.

Orozco, Z. T. (2022). Informal gold miners, state fragmentation, and resource governance in Bolivia and Peru. *Latin American Politics and Society*, 64(2), 45–66.

Orozco, Z. T., & Arce, M. (2024). Informal, Legal, or Illegal? Varieties of Artisanal Mining in the Global South. *World Politics*, 76(4), 697–734.

Perú. (2017a). Decreto Legislativo N.º 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal [Decreto Legislativo]. Ministerio del Ambiente. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Decreto-Legislativo-Nº-1105.pdf>

Perú. (2017b). Decreto Legislativo N.º 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal [Decreto Legislativo]. Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/3607-1293>

Pinzás, M. (2025). Las plantas de beneficio, el eslabón “invisible” en la cadena productiva de la minería informal e ilegal. CooperAcción.

Pinzás, M. (2025). Una primera aproximación a la distribución de las concesiones mineras en el Perú. CooperAccion.

Reaño, G. (2016, 3 de mayo). La candidata de la dinamita: Keiko en su laberinto minero.

Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/la-candidata-de-la-dinamita-keiko-en-su-laberinto-minero-escribe-guillermo-reano/>

Redacción Gestión. (2012, 16 de mayo). Macroconsult: Exportaciones de oro ilegal suman US\$ 1,800 millones y superan al narcotráfico. Gestión. <https://gestion.pe/economia/macroconsult-exportaciones-oro-ilegal-suman-us-1-800-millones-superan-narcotrafico-11015-noticia/>

Rochabrun, M., & Attwood, J. (2025, 28 de marzo). La fiebre del cobre desata una crisis existencial para la gran minería en Perú. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/features/2025-cobre-conflicto-peru-mineria-indigena-las-bambas/>

Rodríguez-Novoa, F., & Holley, E. (2023). Coexistence between large-scale mining (LSM) and artisanal and small-scale mining (ASM) in Perú and Colombia. *Resources Policy*, 80, 103162.

Rumbo Minero. (2015, 5 de febrero). Hernando de Soto: «Solo siete de 70,000 mineros reconocidos han logrado formalizarse». <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/hernando-de-soto-solo-siete-de-70000-mineros-reconocidos-han-logrado-formalizarse/>

Rumbo Minero. (2019, 25 de febrero). SNMPE: minería ilegal se expande peligrosamente en 13 regiones. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/snmpe-mineria-ilegal-se-expande-peligrosamente-en-13-regiones/>

Rumbo Minero. (2021, 2 de diciembre). SNMPE: Avance descontrolado de extracción ilegal de minerales. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/snmpe-extraccion-ilegal-minerales/>

Rumbo Minero. (2023, 3 de diciembre). SNMPE condena asesinato de 9 trabajadores de Minera Poderosa por parte de mineros ilegales. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/snmpe-condena-asesinato-9-trabajadores-minera-poderosa-por-mineros-ilegales/>

Rumbo Minero. (2024, 21 de febrero). Poderosa multiplicó por 10 su presupuesto en seguridad por minería ilegal. <https://www.rumbominero.com/peru/poderosa-presupuesto-en-seguridad-por-mineria-ilegal/>

Rumbo Minero. (2024, 23 de mayo). Perú es el país de Sudamérica que más oro ilegal ha exportado en el 2023. <https://www.rumbominero.com/peru/peru-oro-ilegal-exportado-en-el-2023/>

Salazar, E. (2024, 9 de diciembre). Pataz, la nueva ‘meca’ del oro ilegal del mundo: así operan sin control las mafias mineras del Perú con solo un papel del REINFO. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/12/09/pataz-la-nueva-meca-del-oro-ilegal-del-mundo-asi-operan-sin-control-las-mafias-mineras-del-peru-con-solo-un-papel-del-reinfo>

Saldarriaga, J. (2024, 5 de mayo). Gonzalo Quijandría: “La minería ilegal es el riesgo más grande que enfrenta el sector minero”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/pataz-gonzalo-quijandria-la-mineria-ilegal-es-el-riesgo-mas-grande-que-enfrenta-el-sector-minero-proyectos-mineros-cobre-litio-estano-noticia/>

Saldarriaga, J. (2025, 23 de julio). Jimena Sologuren, presidenta de Perumin: “La minería ilegal es la mayor amenaza, no solo para el sector minero sino para el país”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/perumin-jimena-sologuren-la-mineria-ilegal-es-la-mayor-amenaza-no-solo-para-el-sector-minero-sino-para-el-pais-mineria-arequipa-tcl-noticia/>

SNMPE. (2023, 26 de septiembre). SNMPE: Minería ilegal ocasiona pérdidas de S/ 22,700 millones al año en el Perú. <https://www.snmpe.org.pe/prensa/notas-de-prensa/notas-de-prensa-de-la-snmpe/8201-snmpe-mineria-ilegal-ocasiona-perdidas-de-s-22,700-millones-al-ano-en-el-peru.html>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2024, mayo). *Boletín estadístico mayo 2024*. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/2024/Bolet%C3%ADn%20estad%C3%ADstico%20may%202024.pdf>

Torres Cuzcano, V. (2007). *Minería artesanal y minería a gran escala en el Perú: El caso del oro*. CooperAcción.

Torres Cuzcano, V. (2015). *Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico* (Cuadernos de CooperAcción N.º 2). CooperAcción. https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/Libro_Mineria_Illegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf

Tuesta, P. (2025, 22 de enero). Amazonas: Comunidad indígena peruana es desplazada por enfrentamiento entre mineros ilegales. *Convoca*. <https://convoca.pe/agenda-propia/amazonas-comunidad-indigena-peruana-es-desplazada-por-enfrentamiento-entre-mineros>

Ubillús, A. V., & Benites, G. V. (2023). Performing traceability: Unpacking the artisanal and small-scale gold mining (ASGM) trade circuit in Peru. *Journal of Rural Studies*, 102, 103088.

Valdivia, D. (2024, 27 de julio). Impacto de la minería ilegal y la división en comunidades indígenas amazónicas en Perú: Los desafíos y omisiones del Gobierno de Dina Boluarte. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/07/27/mineria-ilegal-y-division-en-comunidades-indigenas-de-la-amazonia-peruana-una-herida-social-que-se-agrava-ante-la-desidia-del-gobierno/>

Valle Díaz, F. R., Apaza-Apaza, O., Rodriguez-Peceros, R. I., Huamán-Cuya, A., Valle-Sherón, J. F., Luque-Rivera, J. V., Vidal, C., & Chaccara-Huachaca, H. (2023). Sustainability of informal artisanal mining in the Peruvian Andean Region. *Sustainability*, 15(21), 15586.

Vera, E. (2024, 27 de febrero). Comunidades wampis acorraladas en Perú: mineros ilegales invaden el río Santiago. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2024/02/comunidades-wampis-acorraladas-en-peru-mineros-ilegales-rio-santiago/>

Verbrugge, B. (2015). The economic logic of persistent informality: artisanal and small-scale mining in the southern Philippines. *Development and Change*, 46(5), 1023–1046.

Villaroel Zurita, A. (2025, 26 de junio). Presidenta de la SNMPE sobre extensión del Reinfo: “Era la crónica de una muerte anunciada”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/presidenta-de-la-snmpe-sobre-extension-del-reinfo-era-la-chronica-de-una-muerte-anunciada-julia-torreblanca-noticia/>

Villaroel Zurita, A. (2025, 24 de julio). Encuesta Datum: Un 73.8% considera negativa la influencia de la minería ilegal en el Congreso. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/mineria-ilegal-mineria-informal-un-738-considera-negativa-la-influencia-de-la-mineria-ilegal-en-el-congreso-elecciones-2026-reinfo-noticia/>



Listado de cuadros y diagramas

CAPÍTULO 1: “LA EVOLUCIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL Y LA ABIERTAMENTE ILEGAL EN EL PERÚ”

Tabla 1. Posición del Perú en el ranking mundial de producción minera	18
Tabla 2. Estratos de la producción minera	21
Figura 1. Mapa de inscripciones en el REINFO a nivel nacional	25
Figura 2. Producción de oro, 1992–2024 (kg de contenido fino)	40
Tabla 3. Estado de las inscripciones en el REINFO por regiones	41
Figura 3. Producción de oro según estrato, 1992–2023	43
Figura 4. Producción de oro según estrato, 1992–2024 (kg de contenido fino)	45
Figura 5. Oro: volumen producido versus volumen exportado, 2000–2024	46
Tabla 4. Monto involucrado en los informes de inteligencia financiera por Delito Precedente	48
Tabla 5. Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2019-2024 y Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2025	54
Figura 6. Concentración de la producción de oro versus número de productores en el Perú, 2001–2024	56
Tabla 6. Producción de Oro – Concentración de los cuatro primeros productores, 2005 – 2024	58
Tabla 7. Productores de Oro – Frecuencia de Producción, 2014 – 2024	58
Figura 7. Concentración de la producción de cobre versus número de productores en Perú, 2001–2024	59
Tabla 8. Producción de Cobre – Concentración de los cuatro primeros productores, 2010 – 2024	61
Tabla 9. Productores de Cobre – Frecuencia de Producción, 2003 – 2012	62
Tabla 10. Productores de Cobre – Frecuencia de Producción, 2014 – 2024	62

CAPÍTULO 2: “ESTUDIO COMPARADO DE LA MINERÍA INFORMAL/ILEGAL EN ZONAS ALTO ANDINAS Y AMAZÓNICAS EN EL PERÚ”

Tabla 1. Definiciones operativas para las principales categorías de la MAPE	68
Tabla 2. Comparación entre distintos tipos de actividad minera en las zonas de estudio	82
Figura 1. Línea de tiempo: inicio e intensificación de la minería por zona	93
Tabla 3. Comparación de la presencia de empresas de gran y mediana minería en territorios andinos	108
Tabla 4. Comparación sobre la presencia de empresas de gran minería en territorios andinos	110
Tabla 5. Comparación sobre la presencia de empresas de gran minería	111
Tabla 6. Comparación de la presencia de actores vinculados a redes delictivas	119
Tabla 7. Cuadro comparativo sobre presencia de mineros foráneos	128
Tabla 8. Comparación de la relación Estado y legalidad	138
Tabla 9. Análisis comparativo de Impactos sociales	151
Tabla 10. Comparación entre impactos económicos	157
Tabla 11. Comparación de Impactos Ambientales entre los Andes y la Amazonía	161
Tabla 12. Comparativo de formas de regulación al interior de las comunidades	166

CAPÍTULO 3: “LA INFLUENCIA CRECIENTE DE LA MINERÍA INFORMAL Y LA ABIERTAMENTE ILEGAL”

Figura 1. Mapa de las plantas de procesamiento de minerales a nivel nacional	199
Tabla 1. Plantas de beneficio de minerales metálicos por departamento	200
Figura 2. Evolución de la superficie continental del territorio peruano ocupado por concesiones mineras (1991-2025)	246
Tabla 2. Titulares mineros a nivel nacional y área total concesionada según estratos de la minería	247
Tabla 3. Concentración de concesiones mineras por el 1% de titulares	248
Tabla 4. Hectáreas ocupadas por la actividad minera a nivel nacional	249

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉFONO: (01) 244-6647

FEBRERO 2026 LIMA - PERÚ





Daniel Hernando H.

Es sociólogo, magíster en Ciencias para el Desarrollo Sostenible por la Universidad Católica de Lovaina (KU Leuven) y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cuenta con experiencia en investigación aplicada sobre dinámicas socioambientales en contextos de economías ilícitas, con énfasis en la Amazonía peruana y zonas de frontera. Su trabajo se ha centrado en el análisis de las relaciones entre economías ilícitas, gobernanza territorial y biodiversidad, desde un enfoque interdisciplinario que combina métodos cualitativos y análisis geoespacial.

En esta publicación se abordan aspectos poco tratados en relación con las actividades de extracción de minerales que se agrupan en lo que se denomina “minería en pequeña escala”, “minería artesanal”, “informal” e “ilegal”.

En un primer capítulo se muestran, a través de una serie de indicadores, el peso productivo, económico, la presencia territorial, así como otras variables de este otro rostro de la producción minera en el país. Lo cierto es que, en los últimos 35 años, la influencia de este estrato de la minería ha ido variando, y en el análisis realizado se identifican varias tendencias que consideramos determinantes para entender lo que sucede en la actualidad.

El segundo estudio es el resultado de un convenio entre CooperAcción y el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS) de la Universidad del Pacífico. En este trabajo, se hace un análisis comparado de cinco casos: Pataz (La Libertad); Chumbivilcas (Cusco); Cotabambas (Apurímac) en los Andes peruanos; el Cenepa, en la provincia de Condorcanqui (Amazonas); y Puerto Inca (Huánuco) en la Amazonía.

Finalmente, en un tercer capítulo, se analizan las principales estrategias seguidas por los actores vinculados a la actividad, a través de sus referentes organizativos, los discursos que se vienen estructurando y que buscan competir con el grupo antagónico, sobre todo el vinculado a la minería formal, así como las principales demandas que se enarbolan.

**Ford
Foundation**

 **GENERALITAT
VALENCIANA**
Vicpresidència y Conselleria de
Serveis Socials, Igualtat i Vivenda

 **cooperació
valenciana**

EntrePueblos
 **EntrePueblos**
herramienta

La gente
cambia
el mundo **Diakonia**

ISBN: 978-612-5224-04-0



9 786125 122404 0