

Por: Carlos Alberto Castro y Epifanio Baca

Crisis minera: las trabas estructurales a la formalización que el Gobierno no quiere enfrentar



Foto: La República.pe.

El pasado 30 de junio se inició una huelga nacional indefinida convocada por la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú (Confemin) y la Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú (Fenamarpe) en respuesta a la decisión del Gobierno de excluir a 50 564 mineros —con inscripción suspendida— del Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), a través de los Decretos Supremos 009-2025-EM y 012-2025-EM.

Los bloqueos en la Panamericana Sur causaron desabastecimiento en Arequipa —el 80 % de grifos sin combustible— y afectaron la logística de exportación de cobre desde Las Bambas y Constancia (Reuters, 2025).¹ El viernes 11 de julio se registraron enfrentamientos en Lima y en Caravelí (Arequipa), donde dos personas murieron por la represión policial durante el desalojo de las vías.

¹ <https://www.reuters.com/latam/negocio/OAOCVKBEFBPXNG7N5V7FODRKDU-2025-07-11/>

La capacidad del Gobierno para resolver esta crisis es a todas luces limitada. Desde el Ministerio de Energía y Minas (Minem) se ha afirmado que no se retrocederá en la medida adoptada. Mientras tanto, en el Congreso de la República, la Comisión de Energía y Minas intenta —sin éxito— aprobar una nueva “Ley MAPE”, para reemplazar el Reinfo, mecanismo que ha fracasado en su objetivo de promover la formalización.

La pregunta que surge ante esta situación es: ¿Es posible avanzar sustancialmente en la formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) en los próximos 6 a 18 meses? Nuestra respuesta es no, mientras no se enfrente el principal obstáculo: que el 80% o más de los mineros MAPE no cuenta con concesiones propias y, para formalizarse, se les exige un contrato de explotación firmado con el titular de la concesión —ya sean empresas y personas naturales—.

En esta nota de análisis plantea que, para avanzar de manera efectiva en la formalización, se deben abordar dos factores clave: por un lado, la modificación o reforma del sistema de concesiones mineras para disminuir su carácter especulativo, y los procedimientos para el establecimiento de contratos de explotación; por el otro, la urgencia de diferenciar en cada territorio entre mineros informales, ilegales, criminales y aquellos que extraen en sus territorios comunales con acceso legítimo y reconocido, lo cual implica realizar un registro/censo que permita saber cuántos son, dónde están y qué tipo de extracción realizan, entre otras cuestiones.

1. Una MAPE más heterogénea y compleja de lo que piensa

La minería artesanal y de pequeña escala se ha extendido a todas las regiones del país. En el Perú, se extrae el oro en los ríos y el monte de la selva, en socavones y pequeños ríos de la sierra y la costa. Existen mineros pequeños y artesanales; algunos poseen concesiones, pero la gran mayoría no las tiene y operan sobre concesiones de terceros sin contar con contratos de explotación.

Hay mineros informales e ilegales considerados así por el Estado y la legislación vigente porque trabajan en concesiones de terceros sin contrato, y también porque realizan extracciones en zonas prohibidas por ley. Otros mineros son ilegales y abiertamente criminales, como ciertos grupos que operan en Pataz, Madre de Dios, Alto Nanay, y la frontera con el Ecuador.

En las regiones del sur como Cusco y Apurímac, la MAPE que extrae oro y cobre, entre otros metales, se realiza en gran medida en territorios de comunidades campesinas. En estos espacios, la actividad es regulada y tiene en cuenta normas y acuerdos establecidos por las autoridades comunales y las asociaciones de mineros locales.

Asimismo, es necesario reconocer que la MAPE se ha vuelto esencial para la economía de miles de familias rurales en los últimos años de crisis y por la falta de oportunidades de empleo generadas por la covid-19 y el abandono de la agricultura familiar. Diversas fuentes estiman el número de mineros entre 80 000 y 100 000, y en al menos medio millón de personas directamente dependientes de esta actividad.

2. Las posiciones y discursos en pugna

La actual huelga nacional de pequeños mineros busca extender los plazos de formalización, denunciando que las exclusiones masivas del Reinfo se han realizado sin criterios técnicos ni información adecuada, lo que ha llevado a generalizar y caracterizar a la mayoría como parte de la minería ilegal y criminal. Además, señalan que otro recurso utilizado ha sido etiquetarlos como mineros desinteresados en la formalización, obviando que el principal obstáculo es la imposibilidad de conseguir los contratos de explotación.

Asimismo, los dirigentes mineros argumentan que el actual sistema de concesiones y las normas para producir y comercializar los minerales benefician solo a las medianas y grandes empresas. Tal narrativa se ha extendido al punto que el movimiento minero exige actualmente una “Reforma Minera”, haciendo eco de la Reforma Agraria de 1969, que reorganice, entre otras cosas, el actual sistema de concesiones a favor de aquellos que trabajan y explotan las concesiones, generando empleo e ingresos para miles de familias rurales a las que los beneficios de la gran minería no llegan. Por otro lado, gran cantidad de asociaciones de pequeños mineros y mineros artesanales del país se autocalifican como “mineros artesanales y ancestrales”, reclamando un derecho privilegiado a explotar en sus territorios, negando su vínculo con la criminalidad.

En ese sentido, la Confemin propone la formalización minera permanente, la aprobación inmediata de la Ley MAPE —contenida en el predictamen propuesto por el congresista Paul Gutiérrez, que preside la Comisión de Energía y Minas del Congreso—, el reconocimiento de la minería ancestral, la eliminación del requisito de contrato de explotación, el derecho de servidumbre minera para la MAPE y la prórroga del Reinfo sin condiciones hasta fines de 2026, entre otras demandas.

Algunas de estas demandas, como la prórroga del Reinfo sin condiciones y la aprobación de la Ley MAPE en su estado actual, son controvertidas. Por ejemplo, el predictamen de esta propuesta de Ley MAPE mantiene aspectos cuestionables, principalmente referidos a los criterios socioambientales y a la omisión de una diferenciación territorial de la actividad minera en las diferentes regiones del país, indispensable para separar lo informal de lo ilegal.

En contraposición, desde los gremios empresariales y los medios concentrados se difunden discursos que generalizan y califican a todos los mineros como ilegales y vinculados con la criminalidad. Desde los medios se difunde la narrativa de que a los mineros informales no les interesa formalizarse, que durante años no lo han hecho porque quieren seguir operando en la ilegalidad, sin pagar impuestos y al margen de la ley (Omar Mariluz, Canal N).

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), por ejemplo, califica la nueva propuesta de Ley MAPE (junio, 2025) como una fórmula que “desvirtúa por completo el objetivo original de establecer un marco normativo sólido para la pequeña minería formal” (Rumbo Minero, mayo 2025). Para este gremio, la nueva normativa legitima actividades informales e incluso ilegales y permite una reapertura encubierta del Reinfo (Rumbo Minero, mayo 2025).²

Finalmente, la presidente Boluarte, en la conferencia de prensa del domingo 13 de julio, se alineó con las posiciones más recalcitrantes del empresariado, expresando que el Gobierno no pactará “(...) con los que en forma contumaz se mantienen en la ilegalidad, promueven la violencia en alianza con grupos extremistas, que pretenden que el caos impere en nuestro país”. De igual manera, agregó que “los mineros ilegales están al margen de la ley”, y que “(...) se ha demostrado en estos días (que) sus medios son violentos en defensa de su actividad destructiva del país, atentan contra la vida civilizada de todos los peruanos”. Para terminar, agregó que “todos sabemos que en el caos gana el terrorismo y se impone la ley del más violento” y que “(...) el Gobierno se mantiene firme” contra la minería ilegal que “contamina ríos, explota a trabajadores de forma inhumana y promueve la trata de mujeres”.

Estos discursos ignoran e invisibilizan la existencia de un amplio sector de mineros MAPE informales que extraen minerales con recursos propios y que están asociados con inversionistas locales asentados en los territorios (Grupo Propuesta Ciudadana, 2025).³ Al mismo tiempo, etiquetan a todos los mineros no registrados en Reinfo como mineros ilegales e incluso como criminales y hasta ligados al terrorismo. También expresan una preocupación contradictoria por los impactos socioambientales de la MAPE, si tomamos en cuenta que la gran minería y la coalición de Gobierno avanzan en la flexibilización de las normas y el debilitamiento de la institucionalidad ambiental, con el discurso de la tramitología y el destrabe de inversiones.⁴ Por último, omiten los principales obstáculos estructurales y normativos para lograr la formalización de la pequeña minería.

² <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/nueva-ley-mape-perpetuaria-la-informalidad-minera-en-peru/>

³ Informe de investigación: “Cambios en el poder y la Economía Política de las Comunidades Mineras del Sur Andino”, Lucero Reymundo Damaso y Arturo Mendieta Navarro, 2025. Grupo Propuesta Ciudadana.

⁴ M Remy y E Ballón (2025); “Análisis de las políticas de carrera hacia el fondo en el sector minero implementadas por la coalición conservadora en el Perú”. Informe de investigación. Grupo Propuesta Ciudadana.

3. Concesiones y contratos: trabas estructurales para la formalización

El sistema de concesiones, que entrega derechos mineros a empresas y personas naturales con mínimos requisitos y exigencias, ha llevado al crecimiento acelerado de las superficies concesionadas durante los años de superciclo de los minerales (GPC, 2014).⁵ Entre 2002 y 2013 el área concesionada pasó de 7 millones 452 mil hectáreas a 26 millones. En los años siguientes, la cifra se estabiliza entre los 19 y 20 millones de hectáreas. Muchas de estas concesiones en territorios de comunidades se entregaron sin informar oportunamente ni consultar a sus poblaciones.

Un problema adicional es la superposición de las concesiones mineras con Áreas Naturales Protegidas, áreas de conservación regional y privadas, áreas forestales, zonas arqueológicas —como las líneas de Nazca— y zonas de frontera con el Ecuador. Este problema está presente en todas las regiones, y mayormente en Arequipa, Cusco, Lima y Madre de Dios.⁶ Ello ocurre porque la capacidad del sistema (administrado por Ingemmet) de controlar este tipo de fallas, interactuando con otros sectores, es insuficiente. Por ejemplo: en el Parque Nacional Huascarán hay 91 derechos mineros inscritos, de los cuales 31 se entregaron después de su creación (1975).

Al año 2024 existen 20 millones 114 mil hectáreas de tierras concesionadas, lo que representa el 15.6% del territorio nacional (Cooperación, 2024).⁷ De este total, solo 1.98 millones de hectáreas registraban actividad minera —ya sea en exploración o explotación—, lo que equivale al 1.5% del territorio nacional. En otras palabras, solo el 10% del área total concesionada del territorio tiene actividad minera; mientras que en el 90% restante no hay actividad. Otro dato importante es que el 69% del total de concesiones están tituladas y el 30% son petitorios en trámite.

Las concesiones mineras están concentradas en pocas manos. Según el informe de seguimiento de concesiones de Cooperación (2021),⁸ a junio de 2021 había 47 338 concesiones mineras en manos de 14 501 titulares mineros. En ausencia de un límite a la extensión concesionada que puede acumular una sola empresa, de ese total sólo 15 empresas con mayor superficie concentraban el 20% del total, equivalente a 3 828 389 ha.

⁵ Grupo Propuesta Ciudadana, 2014. Concesiones Mineras en el Perú. Análisis y Propuestas de Política.

⁶ Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, Ob.cit, pg 50.

⁷ Cooperación, 2021. Reporte de evolución de concesiones mineras. Primer semestre 2021.

⁸ Cooperación, 2021. Reporte de evolución de concesiones mineras. Primer semestre 2021.

Entre ellas destacan:

- **Sociedad Minera Vicus Exploraciones** con 448 concesiones y 431 mil ha.
- **Compañía Minera Ares** con 508 concesiones y 400 mil ha.
- **Fresnillo Perú** con 763 concesiones y 400 mil ha.
- **Vale Explorations** con 487 concesiones y 372 mil ha.
- **Minas Buenaventura** con 364 concesiones y 303 mil ha.

Estas cinco empresas concentraban el 10% del total de concesiones con 1.9 millones de ha. Al 2025, esta lista es liderada por Fresnillo Perú, mientras que las concesiones de la Sociedad Minera Vicus Exploraciones, han sido transferidas a otra empresa.

Es importante resaltar que, en el Perú, a diferencia de lo que rige en países vecinos de la región, las exigencias a los titulares mineros son mínimas. Es decir, la vigencia de una concesión se extiende hasta por 30 años, siempre y cuando se cumplan obligaciones mínimas (pago del derecho de vigencia y penalidades que varían entre 2% y 5% sobre la producción mínima anual por ha exigida).⁹ La concesión caduca automáticamente solo si al final del año 30 no se produce nada; incluso hay una exención de penalidad si al final se invierte no menos de 10 veces la penalidad anual indicada. En otras palabras, la caducidad difícilmente ocurre.

En contraste, en Chile en un plazo máximo de 4 años se debe decidir si se explota o no la concesión minera. En Colombia el plazo para hacer la exploración técnica adicional es de 5 y 11 años para iniciar la explotación. En Ecuador se da 10 años antes de pasar a la explotación (ver cuadro adjunto). En el caso de Perú, en 2017 el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski amplía el plazo de vigencia de las concesiones a 30 años y relajó aún más las exigencias para los titulares mineros, marcando una clara diferencia respecto al avance de la política minera en la región latinoamericana.

Tabla 2: Cuadro comparativo sobre plazo de exploración minera

País	Tipo de título inicial	Plazo máximo de exploración antes explotación
Perú	Concesión de 30 años otorgada directamente a solicitud de empresas o personas naturales por Ingemmet.	Sin límite específico por 30 años. Se pide acreditar producción mínima desde el año 11 o pagar penalidad.
Chile	Concesión de exploración entregada por el Poder Judicial.	2+2 = 4 años máximo Luego se debe optar por explotar o no
Colombia	Contrato de concesión por contrato entregado por la Agencia Nacional de Minería.	3 (exploración básica) + 2 (exploración técnica adicional) = 5 años. Máximo 11 años hasta explotación.
Ecuador	Contrato de concesión entregado por Minem.	4 (exploración inicial) + 4 (exploración avanzada) + 2 (evaluación económica del yacimiento) = 10 años antes de pasar a explotación.

Fuente: Elaboración propia.

⁹ El cambio de vigencia de 15 a 30 años fue realizado por el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, mediante DL 1320 de 2017.

En las condiciones descritas, el gran cuello de botella para la formalización de los pequeños mineros es la exigencia de un contrato de explotación con el titular de la concesión, lo cual, en la práctica, resulta inviable, imposible de cumplir por el 80% de ellos. Como señala un dirigente de base de Fenamarpe en Ananea: “No tenemos cómo negociar con las grandes empresas, y el Estado nos exige ese contrato para formalizarnos. Es como pedir permiso para vivir en nuestra propia tierra”. Tal situación genera un mercado negro de arreglos y acuerdos informales donde la balanza de poder se inclina a favor del concesionario; se sabe que estos piden regalías excesivas que varían entre 20% y 40% del valor extraído. Y como las exigencias del sistema para iniciar la explotación son laxas, pueden especular con la concesión minera hasta por 30 años.

4. ¿Criminalización o exclusión estructural?

Desde su creación en 2012, el Registro Integral de Formalización Minera ha inscrito a más de 87 000 operadores, pero solo el 2.4 % ha logrado completar el proceso de formalización (Inforegion, 2024).¹⁰ Esta baja tasa de avance es un indicador de que el principal obstáculo de la formalización no es la poca voluntad de formalizarse, sino los requisitos estructuralmente inalcanzables, como el contrato de explotación.

La decisión del Gobierno de excluir a más de 50 000 mineros informales se dio en medio de una campaña mediática agresiva orientada a vincular la MAPE con la ilegalidad y la criminalidad. No diferenciar entre minería criminal y la minería informal con legitimidad local alimenta una narrativa estatal peligrosa y genera enojo entre los afectados. En lugar de generalizar, el Estado debería publicar la base de datos de los mineros excluidos, y permitir apelaciones para casos legítimos, lo que facilitaría el proceso de manera sustancial y permitiría una política pública más adecuada a la realidad compleja de esta actividad.

Asimismo, hay otra cara del problema a tomar en cuenta para disminuir el malestar que han generado las exclusiones del Reinfo. Muchos de los mineros excluidos trabajan en modalidad asociativa y comunal (Castro, 2023; Escalante y Weill, 2023; Pachas, 2019).¹¹ Operan con la aprobación de sus comunidades, y son incluso fuente de ingresos vía “cuotas comunales”. Como indica una dirigente minera de Paruro (Cusco), integrante de una cooperativa excluida del Reinfo: “Somos ilegales para Lima, pero legales en nuestra comunidad”. Es decir, los pequeños y pequeñas mineras que realizan la actividad en sus territorios, avalados por la institución comunal que regulan el acceso a sus tierras, cuentan con un grado importante de legitimidad local.

¹⁰ <https://inforegion.pe/mineria-de-oro-2024-un-ano-marcado-por-el-fracaso-del-reinfo-y-la-expansion-de-la-mineria-ilegal/>

¹¹ Castro Segura, C. A. (2023). Buscando el corazón del cerro: La nueva minería comunal en Colquemarka (Cusco, Perú). *Argumentos*, 4(2), 59-89.

Escalante, E. y Weill, C. (2023). Minería Artesanal y de Pequeña Escala en Chumbivilcas: Un Mapeo Inicial. CUSCO. Derechos Humanos sin Fronteras – DHSF.

Pachas, V. (2019). Enigma económico de los espíritus dueños del oro: minería en pequeña escala de oro en Sudamérica. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales en la especialidad de Antropología. UNMSM, Lima. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/11148>

Estos tipo de realidades deben ser tomadas en cuenta al momento de diferenciar entre mineros ilegales e informales, inscritos o no en el Reinfo, pues el requisito del contrato de explotación o de ser titular de la explotación no opera socialmente como el único criterio válido; sobre todo en territorios de comunidades campesinas, indígenas u originarias. Más aún, si tomamos en cuenta que, al momento de entregar las concesiones ubicadas en sus territorios, estas poblaciones no fueron oportunamente informadas ni consultadas.

Otro aspecto crucial a tomar en cuenta para resolver estos problemas es implementar un proceso de ordenamiento territorial minero, identificando zonas aptas para la MAPE y establecer criterios de diferenciación jurídica y territorial entre minería ilegal, criminal y de la MAPE con gobernanza y legitimidad territorial reconocida (como la que existe en algunas comunidades campesinas de Cusco y Apurímac).

5. Algunas propuestas y consideraciones finales

El problema de la MAPE nacional no es solamente técnico ni coyuntural, es estructural e institucional. El modelo económico actual privilegia la gran y mediana minería, e invisibiliza a miles de trabajadores rurales con arraigo territorial. Asimismo, hay que dejar en claro que la protesta nacional del movimiento minero señala no solo un problema económico —aunque muchas de sus consignas giren en torno a una justa redistribución de beneficios, rentas y recursos extractivos—, sino que también trata una disputa por el reconocimiento y el derecho al territorio de grandes sectores de la población rural que son excluidos de los beneficios de la minería formal a gran escala.

Frente a esta realidad se requiere:

1. Un nuevo marco legal que facilite la obtención de contratos de explotación para los mineros de la MAPE, que reduzca la especulación rentista existente y aumente las exigencias para la caducidad de concesiones sin explotar.
2. Políticas de diferenciación basadas en datos territoriales rigurosos que separen la MAPE legítima de la minería vinculada a las redes criminales.
3. Un diálogo real entre el Estado, las comunidades, las empresas y los gremios de la MAPE, orientado a alcanzar acuerdos comunes que permitan incluir a los pequeños mineros en la legislación, cumpliendo exigencias ambientales y obligaciones tributarias acordes a su realidad.

Para avanzar en el logro de estos objetivos se podrían tomar en cuenta las siguientes propuestas a corto y mediano plazo:

- La reasignación de las concesiones extinguidas (áreas declaradas caducas, abandonadas o expiradas) a los mineros que las ocupan o a otros nuevos. A marzo de 2025, según Ingemmet, había, 1365 concesiones extinguidas y estaban disponibles para reasignación, haciendo un total de 705 608 hectáreas.

- Se requiere hacer cambios profundos en el sistema de concesiones basado en solicitud abierta por orden de llegada, catastro libre, con mínimas exigencias. Entre ellos: a) implementar licitaciones competitivas o subastas públicas especialmente en zonas estratégicas; b) reducir el plazo para la exploración a 5 o 6 años como en países vecinos y aumentar el monto de penalidad por inactividad (desincentivar la especulación); c) aplicar caducidad automática por inactividad injustificada; d) mejorar la fiscalización para revisar las concesiones sin uso (dueños reales, especulación); y, e) participación y consulta efectiva a las comunidades antes de la entrega de la concesión minera.
- Máxima transparencia sobre la situación actual de las concesiones mineras: publicar reportes con datos abiertos sobre dueños reales, transferencia de derechos mineros, empresas que alquilan sus derechos mineros.
- Implementación de un registro o censo de los mineros MAPE con la finalidad de tener un mejor conocimiento de su tamaño y características. Identificar a las zonas donde opera la minería ilegal/criminal.
- Crear incentivos para los titulares de derechos mineros dispuestos a firmar contratos de explotación sobre una concesión, tales como: facilidades tributarias, exoneración de pagos de vigencia y penalidades sobre concesiones.

Sin tomar en cuenta estos elementos, el conflicto seguirá escalando más allá de las carreteras bloqueadas y no se podrá crear ninguna condición para rehabilitar el pacto social fisurado que existe entre el Perú rural y el Estado.