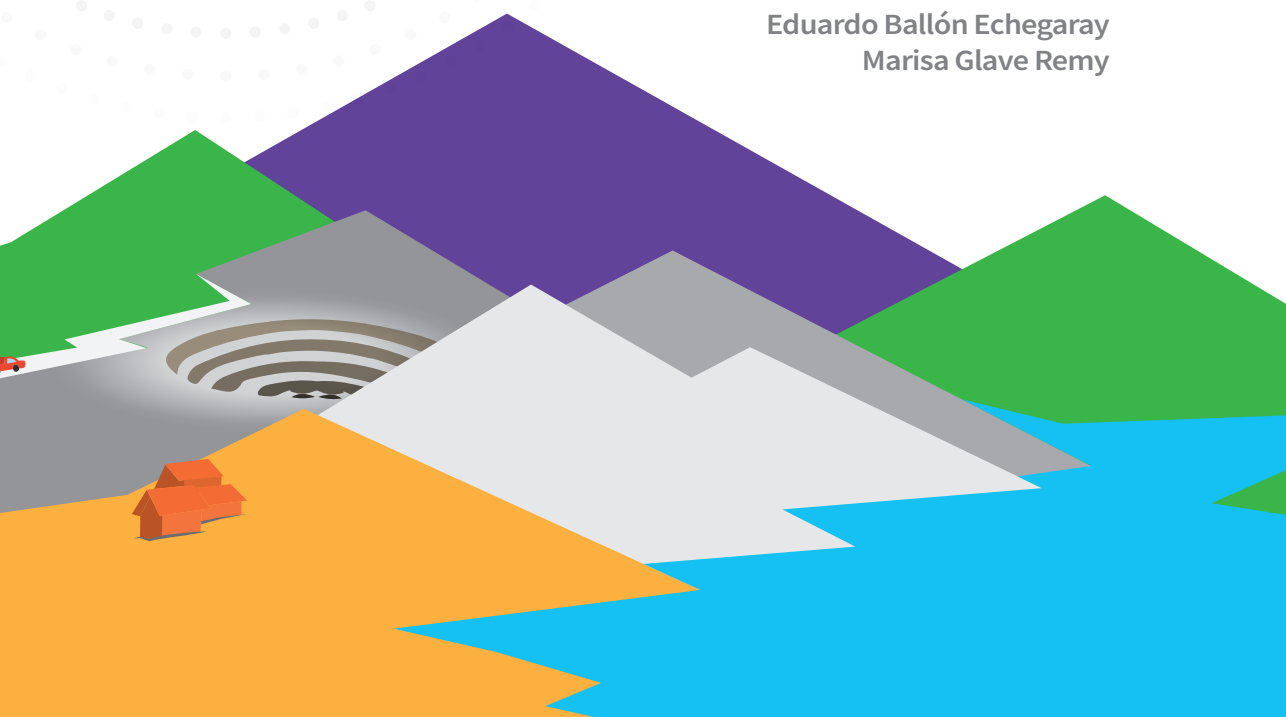


Carrera hacia el fondo en Perú:

*un análisis exploratorio sobre
la flexibilización normativa
ambiental y social*

Eduardo Ballón Echegaray
Marisa Glave Remy



Carrera hacia el fondo en Perú:

*un análisis exploratorio sobre
la flexibilización normativa
ambiental y social*

Eduardo Ballón Echegaray
Marisa Glave Remy

Carrera hacia el fondo en Perú: un análisis exploratorio sobre la flexibilización normativa ambiental y social

Editado por

Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17
998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Consejo Directivo

Javier Azpur Azpur

Coordinador Ejecutivo

Federico Tenorio Calderón

Autores:

Eduardo Ballón Echegaray
Marisa Glave Remy

Corrección de estilo

Sonia Planas Ravenna

Cuidado de edición

Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación

Ymagino Publicidad S.A.C.

Primera edición: setiembre de 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-12037
Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en TAREA Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña
tareagrafica@tareagrafica.com

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.
Las opiniones expresadas son de responsabilidad de sus autores.

**Ford
Foundation**

Tabla de Contenido

Gráficos, mapas y tablas	5
Siglas, acrónimos y abreviaturas	6
Introducción	8
Objetivos y metodología de la investigación	9
Estructura del informe de resultados de la investigación	10
1. El contexto general	11
2. Las principales tendencias pospandemia	25
2.1 Desregulación y flexibilización normativa	26
2.2 Debilitamiento institucional	30
2.3 Conflictividad social sin diálogo efectivo	32
2.4 Crecimiento de la minería informal e ilegal	36
2.5 Explosión de la minería ilegal del oro en la Amazonía	46
2.6 Represión y afectación de derechos humanos	48
3. Principales reformas en la normativa ambiental	51
3.1 Normas que han flexibilizado criterios ambientales y que son objeto de disputa permanente	52
A. Ley antiforestal	52
B. Debilitamiento de las competencias del Senace	54
C. Normativa vinculada al cierre de proyectos extractivos	57
D. Otro tipo de normas	58
3.2 Proyectos de ley que suponen alto riesgo para la normatividad ambiental	58

4.	Principales riesgos en la institucionalidad ambiental	61
5.	Principales reformas en materia social	63
6.	Retrocesos y flexibilización de la minería informal, y mejores condiciones para la minería ilegal y criminal	68
7.	La criminalización de la protesta como una línea de continuidad	73
8.	Algunas reflexiones finales	77
	Anexo 1. Lista de entrevistados	80
	Referencias	81
	Normas legales citadas	85

Gráficos, mapas y tablas

Gráficos

Gráfico 1.	Conflictos Sociales 2004-2022	17
Gráfico 2.	Superficie continental del territorio nacional ocupado por concesiones mineras 2010-octubre 2024	21
Gráfico 3.	Línea de tiempo sobre desarrollo de las principales instituciones ambientales	30
Gráfico 4.	Peso de conflictos socioambientales por asuntos regionales o locales, por asuntos comunales y mineros, 2004-2023	33
Gráfico 5.	Presupuesto del programa presupuestal PP0126 (2024) por regiones (en millones de soles)	45

Mapas

Mapa 1.	Mapa de concesiones mineras, octubre de 2024	20
Mapa 2.	Zonas con presencia de minería ilegal	40
Mapa 3.	Territorios con minería ilegal con mayor riesgo de seguridad	41
Mapa 4.	Zonas de compra y venta de oro ilegal	43

Tablas

Tabla 1.	Resumen de costos fiscales originales de proyectos de ley según estado (miles de millones de soles)	15
Tabla 2.	Posición de Perú en el ranking de producción minera 2024	18
Tabla 3.	El shock desregulatorio 2025	29
Tabla 4	Total de protestas y de hechos violentos	36
Tabla 5.	Caracterización de la minería informal, ilegal y criminal	38
Tabla 6.	Programas presupuestales relacionados con la minería ilegal y formalización, 2019-2024 (en millones de soles)	45

Siglas, acrónimos y abreviaturas

SIGLAS

BCR	Banco Central de Reserva del Perú
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CooperAcción	Acción Solidaria para el Desarrollo CooperAcción
CNA	Confederación Nacional Agraria
CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGAA	Dirección de Asuntos Ambientales
IDEHPUCP	Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
FEDEPAZ	Fundación Económica para el Desarrollo y la Paz
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
IPE	Instituto Peruano de Economía
JNJ	Junta Nacional de Justicia
MEF	Ministerio de Energía y Finanzas
Minam	Ministerio del Ambiente
Mincul	Ministerio de Cultura
Minem	Ministerio de Energía y Minas
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Igafom	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNP	Policía Nacional del Perú
Reinfo	Registro Integral de Formalización Minera
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TC	Tribunal Constitucional
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

ABREVIATURAS

ANP	Áreas Naturales Protegidas
CTCUM	Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FF. AA.	Fuerzas Armadas
IDE	Inversión Directa del Extranjero
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
Igafom	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera
ONG	Organización No Gubernamental
MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Escala
MTD	Memoria Técnica Detallada
PAD	Plan Ambiental Desarrollado
PBI	Producto Bruto Interno
MEIA	Modificación de Estudio de Impacto Ambiental
PIACI	Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PL	Proyecto de Ley
PUPCA	Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental
Reinfo	Registro Integral de Formalización Minera
RS	Resolución Suprema
SEIA	Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental
SIPMA	Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos

Introducción

El Grupo Propuesta Ciudadana, plataforma de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) con más de 30 años de vida institucional, ha contratado esta consultoría para realizar una revisión de las decisiones tomadas desde el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo que definen políticas públicas mineras, ambientales y sociales. Se espera identificar las principales medidas públicas que permitan determinar si estamos ante una nueva «carrera hacia el fondo» o race to the bottom, un proceso que se habría iniciado con la pandemia de la covid-19, pero al que el actual gobierno de la presidenta Dina Boluarte se ha acoplado, en alianza con el Congreso.



Este concepto, surgido en Estados Unidos a inicio del siglo XX, alude a la lógica que se instaura en algunos Estados para beneficiar a determinados sectores económicos, desde la perspectiva de una carrera por atraer, a como dé lugar, nuevos y mayores inversionistas. La desregulación ambiental, laboral y fiscal suele estar asociada a esta estrategia de atracción de capitales. Parte de lo novedoso de esta posible «carrera hacia el fondo» es que ocurre en un contexto de ampliación y consolidación de la minería informal, así como del crecimiento de una minería abiertamente ilegal y vinculada a redes criminales.

Objetivos y metodología de la investigación

El objetivo central de la investigación es identificar y analizar los cambios normativos e institucionales adoptados por el Congreso y el Ejecutivo, con la finalidad de reactivar, incentivar y promover las inversiones mineras, consideradas «clave para la reactivación de la economía pospandemia» según la narrativa empresarial y gubernamental. Además, busca proponer líneas de acción que permitan incidir públicamente desde la sociedad civil sobre los riesgos en la gobernanza del sector minero.

Los ejes de la investigación fueron los siguientes: i) debilitamiento de la institucionalidad ambiental; ii) facilitación de las actividades extractivas desde la lógica de la simplificación o flexibilización de procesos; iii) afectación de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas, amazónicas y andinas, especialmente en lo relacionado a su derecho a participar; iv) reactivación o aparición de nuevos conflictos socioambientales y posibles medidas de criminalización de la protesta social, y v) debilitamiento de la participación ciudadana y reducción de espacios de diálogo social.

El estudio cualitativo se centró en la revisión de la documentación existente y en la elaboración de entrevistas a informantes calificados. Se revisaron documentos oficiales públicos, así como estudios y pronunciamientos de instituciones especializadas en la materia, tanto de sociedad civil como del sector privado. Durante la investigación se entrevistó a especialistas académicos del sector privado, así como a políticos (ver Anexo 1), a quienes agradecemos por el tiempo brindado y la disposición para compartir sus experiencias.

Estructura del informe de resultados de la investigación

Las reformas institucionales y los cambios normativos ocurridos en los últimos cuatro años no pueden entenderse fuera del contexto político, social y económico que atraviesa el país. En el primer capítulo, se explican las características de la crisis que enfrentamos actualmente, así como la relevancia de la minería en la economía contemporánea. En el segundo, se describen las principales tendencias pospandemia, identificadas por los consultores, específicamente: la lógica de la desregulación y flexibilización normativa, el debilitamiento institucional, la conflictividad social sin un diálogo efectivo, el crecimiento de la minería informal e ilegal —con especial atención a su expansión en la Amazonía peruana—, y, finalmente, la represión y violación de derechos humanos en este contexto.

Desde el tercer hasta el séptimo capítulo, se analizan de manera detallada las principales medidas adoptadas por el Congreso y el Ejecutivo, las cuales pueden considerarse parte de una «nueva carrera hacia el fondo». Estas medidas se aplican a la normativa ambiental, con énfasis en el sector minero; la institucionalidad ambiental; la participación ciudadana y los derechos de las comunidades y los pueblos originarios; así como la flexibilización normativa relacionada con la minería informal y la criminalización de la protesta social. El informe concluye con un capítulo de reflexiones finales.

La publicación del presente estudio ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.

1 El contexto general

Perú atraviesa un momento particular de su historia, en el que convergen simultáneamente tres tiempos distintos: el cotidiano, que se expresa principalmente en la calle y el espacio público, y cuyo sello distintivo es la crisis de representación política y democrática; el de mediano plazo, marcado por el fracaso de un modelo de crecimiento que ofreció progreso a través del dinamismo del capital extractivo y el “empreendedurismo”; por último, el de larga duración, de carácter histórico y estructural, marcado por décadas de desigualdad, exclusión, racismo y discriminación hacia importantes sectores de la sociedad (Ballón, 2024).

Estamos frente al desplome del ciclo presuntamente democrático del régimen neoliberal. Asistimos a una crisis inmediata, de coyuntura económica y política, que se configura como «crisis de gobierno». Con ella, una de régimen político, porque la democracia limitada —que alumbró la transición del año 2000—, ha perdido la capacidad de reproducción de sus instituciones: la ciudadanía ya no cree en ellas y las percibe como un canal más, en competencia con la informalidad y la ilegalidad.

Por otro lado, se manifiesta también «una crisis del Estado», entendida como crisis de la forma de dominación y reproducción de los intereses de la clase dominante y el arreglo de poder instaurado tras el golpe de 1992, el cual no logra reinventarse porque la ciudadanía estima que ha fracasado. En suma, se trata de una crisis en los tres niveles de la política: gobierno, régimen y Estado; es decir, una crisis orgánica (Lynch, 2023).

Nos encontramos en medio de una crisis política, institucional, económica, social y cultural de corto plazo, vinculada a la imposición y el deterioro del gobierno de Dina Boluarte. La actual presidenta asumió el poder tras la vacancia de Pedro Castillo, elegido por el voto de sectores populares tradicionalmente excluidos del pacto de poder dominante de las élites peruanas. Castillo obtuvo una amplia mayoría en territorios como la macrorregión sur, aunque su victoria a nivel nacional fue muy ajustada frente a su contrincante, Keiko Fujimori, heredera del exdictador.

Lejos de mantener las promesas electorales del gobierno que integró, la actual mandataria se alió con la derecha que perdió en las urnas, pero que, a través de ella y de una política represiva, —que ha costado la vida de decenas de peruanas y peruanos—, recuperó el poder con el objetivo de impulsar una restauración conservadora. Parte de ese intento incluye la imposición de políticas y proyectos paralizados por amplios sectores sociales, como el proyecto minero Tía María, que es nuevamente parte del debate público (Ballón & Glave, 2025).

Estamos ante un Poder Ejecutivo cuyo mayor objetivo es llegar al 2026 y asegurar su impunidad; su incapacidad para la gestión pública, su desdén por la ciudadanía y sus demandas no hacen más que agravar la crisis política. A esta crisis, que se profundiza día a día, se suma la virtual parálisis de la economía, el incremento de la pobreza y la desigualdad, la inseguridad alimentaria y el paulatino colapso de los servicios públicos elementales, como la salud, la alimentación de los niños y la educación.

En este contexto, en el que la informalidad ha alcanzado los niveles más altos de nuestra historia, las economías delictivas —especialmente la minería ilegal y la extorsión— no solo continúan creciendo en volumen, sino también en influencia dentro del poder político.

Según las distintas encuestas que circulan, la inseguridad ciudadana es percibida como el principal problema del país, seguida por la corrupción y el mal desempeño del Gobierno. Los problemas económicos también generan preocupación, aunque en menor medida que la delincuencia.

La incapacidad institucional para enfrentar esta situación está fuera de dudas, como lo está el colapso del Estado, la ineficacia del Poder Ejecutivo en la gestión pública y la agenda opaca y particular del Congreso. Estas condiciones son claramente reconocidas por la población, la que ha reducido la aprobación de la mandataria y de los congresistas a niveles equivalentes a un margen de error estadístico.

En este escenario, el Congreso se ha erigido como el primer poder del Estado. Entre julio de 2021 y diciembre de 2024, el parlamentarismo autoritario y conservador que dirige la alianza de gobierno, formuló cerca de 350 propuestas de reforma constitucional, y logró modificar más de 67 artículos de la Carta Magna. En su mayoría, estas modificaciones se han dado en el capítulo referido a la estructura del Estado, con la finalidad de asegurar el control parlamentario sobre los demás poderes.

Este pretendido primer poder del Estado se destaca, entre otras cosas, por la ambición desmedida y el patrimonialismo de sus integrantes.¹ Sus prioridades inmediatas han quedado claras: el control de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y de los organismos electorales; la creación de candados legales para garantizar su impunidad —que terminan protegiendo también a las economías ilegales y las organizaciones delictivas—; la eliminación de candidaturas que los incomodan; el intento de controlar al pensamiento crítico y al mundo de la cultura; la mejora de las condiciones de la gran inversión, y, al mismo tiempo, la facilitación del funcionamiento y la reproducción de economías ilegales.

El régimen que el Congreso está configurando, con la complicidad subordinada del Ejecutivo, se basa en el supuesto de que la fragmentación sociopolítica y el predominio de grupos pragmáticos, criminales y/o afines

1 Desde el 2021, más de 50 parlamentarios cambiaron de agrupación política; algunos de ellos, hasta más de tres veces.

al discurso de la ultraderecha seguirán siendo una constante en la política peruana. Todas sus acciones están dirigidas a controlar las elecciones de 2026 y, con ellas, al Estado, mediante una coalición parlamentaria conformada por múltiples bancadas blindadas frente a cualquier mecanismo de control.

En un marco de crecimiento económico mediocre, el Congreso y el Ejecutivo han entrado a un «festival» del gasto, evidenciado en la caída sostenida de la presión tributaria, la proliferación y el mantenimiento de exoneraciones tributarias, los costos fiscales de diversas leyes, un Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ya subordinado, y un conjunto de incrementos presupuestales pensados como «caja» para obtener el apoyo político de las regiones, municipalidades, Fuerzas Armadas (FF.AA.), la Policía Nacional del Perú (PNP), así como de distintos grupos empresariales.

El costo fiscal potencial de las iniciativas legislativas del actual Congreso representa una carga muy elevada para el país. En el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2025-2028 (Informe 0022-2025-EF/61.05) del MEF (DGPIP, 2025), se señala lo siguiente:

2.4.3 Considerando a los Proyectos de Ley con propuestas de medidas tributarias presentados o iniciados por el presente Congreso (periodo 2021-2026), al 01 de julio de 2025, la DGPIP ha evaluado 144 proyectos de ley que contienen propuestas que disminuirían la recaudación. El costo fiscal anual total potencial estimado correspondiente a estos proyectos ascendería a 406 462 millones de soles, lo cual equivale al 35.2% del PBI proyectado para el 2025 (p. 4).

Tabla 1. Resumen de costos fiscales originales de proyectos de ley según estado (miles de millones de soles)

Estado		Cantidad	Costo fiscal
Publicado		25	26 954
Aprobado		2	2 011
Autógrafo		3	9 984
Dictamen		34	152 893
Predictamen		0	0
En comisión		79	211 221
Archivado		1	3 400
Total		144	406 462
		% del PBI	35.2%

Nota: Comprende el periodo de julio 2021 al 09 de junio de 2025.

Fuente: DGPI (2025), Informe 0022-2025-EF/61.05.

El momento actual está entrelazado con otro: el agotamiento de un modelo de desarrollo impuesto por el gobierno de Alberto Fujimori en los noventas. La recuperación de la democracia a inicios de este siglo abrió una transición trunca que permitió reformas parciales, como una descentralización insuficiente o el inicio de la construcción de una institucionalidad ambiental. Sin embargo, esta transición no logró desmontar la arquitectura de los noventas, que aún domina —aunque de manera cada vez más agónica— la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado en el país.

Se trata de un modelo económico predominantemente extractivista que ha generado un Estado rentista a todos los niveles, —nacional, regional y local—, dependiente de la explotación y exportación de materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos. Aunque este modelo muestra un desgaste significativo, y ha sido desbordado de múltiples maneras (Martuccelli, 2024), está lejos de ser reemplazado; lo que genera dinámicas sociales, económicas e institucionales «desformales».

En este proceso, el siglo XXI ha estado claramente marcado por el desarrollo y la expansión de la gran minería. Ahora bien, esta no es una actividad que haya empezado con las reformas neoliberales del gobierno de Alberto Fujimori, sino que tiene en el país un larguísimo recorrido. Nuestra historia da cuenta de la existencia de una importante actividad minera desde la época precolombina y, especialmente, durante la colonia, cuando su peso fue gravitante al colocar al Virreinato del Perú en el centro de la estrategia española. Esto refleja la relevancia que tuvo la minería para quienes ejercieron históricamente el poder de dominación en el país.

Como es bien conocido, el Perú logró un notable desempeño económico desde inicios del siglo XXI. Durante ese ciclo de crecimiento, la minería tuvo un rol muy significativo. Entre 2001 y 2015, las inversiones mineras alcanzaron casi los 55 000 millones de dólares y el mapa de las unidades mineras se multiplicó aceleradamente. En paralelo, entre 2001 y 2014, las exportaciones del sector superaron los 200 000 millones de dólares, cifra que llegó a representar más del 60% del total de las exportaciones nacionales. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), esta actividad generó más de 200 000 empleos directos.

El boom de la minería incentivó la llegada de grandes inversiones al sector y el incremento de la producción, y casi coincidió con la transición a la democracia. En ese contexto, el país esperaba no solo recuperar las formas y contenidos democráticos, sino también impulsar reformas en la gestión macroeconómica y del Estado que mejoraran las condiciones de vida. Este último, aún arrastraba los problemas que el gran historiador peruano Jorge Basadre ya identificaba en los años cuarenta del siglo pasado: un Estado empírico, frágil, corroído y poco eficaz (Diario El Comercio, 2021).

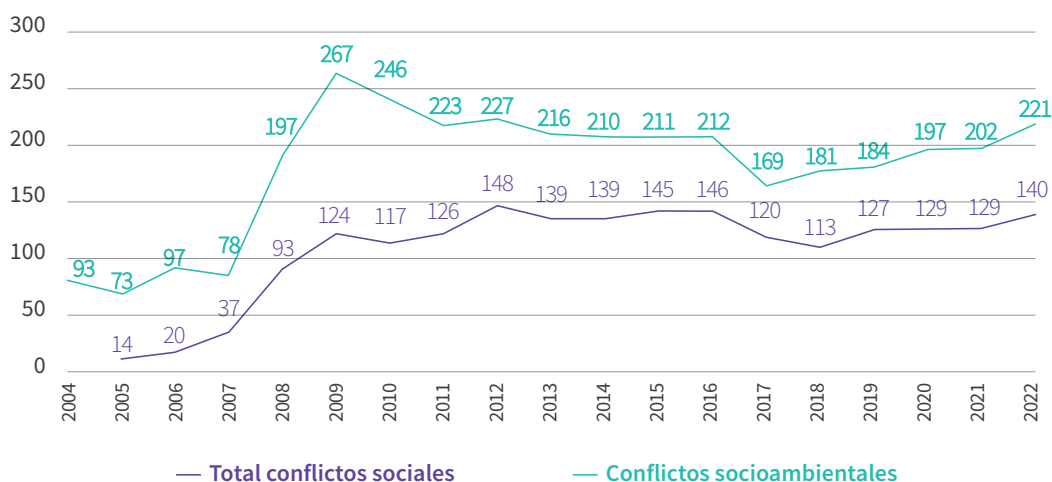
Durante los primeros 15 años del presente siglo, la actividad minera benefició a la economía peruana de distintas maneras: tuvo una repercusión directa en el crecimiento real del producto bruto interno; por su orientación exportadora, generó importantes divisas y permitió mantener una balanza

comercial positiva; al desarrollarse de manera descentralizada, contribuyó al crecimiento de las regiones del interior y, finalmente, aportó de manera significativa en la recaudación fiscal.

Las últimas tres décadas de minería neoliberal y trasnacional en el Perú han dejado lecciones duramente aprendidas sobre su implementación e impacto en los territorios, las cuales también evidencian límites persistentes a las alternativas de cambio. Instrumentos destinados al desarrollo territorial, a la evaluación y control ambiental, a la participación ciudadana y a la consulta previa, así como al uso local y regional de los recursos provenientes de las industrias extractivas, han sido implementados, pero de manera parcial, incompleta o trunca.

Mientras tanto, la conflictividad social —particularmente ligada a la actividad minera— se ha multiplicado año tras año. Como se muestra en el Gráfico 1, una parte importante de los conflictos sociales que han ocurrido en el país es de carácter socioambiental, y dentro de estos, la minería concentra la mayoría.

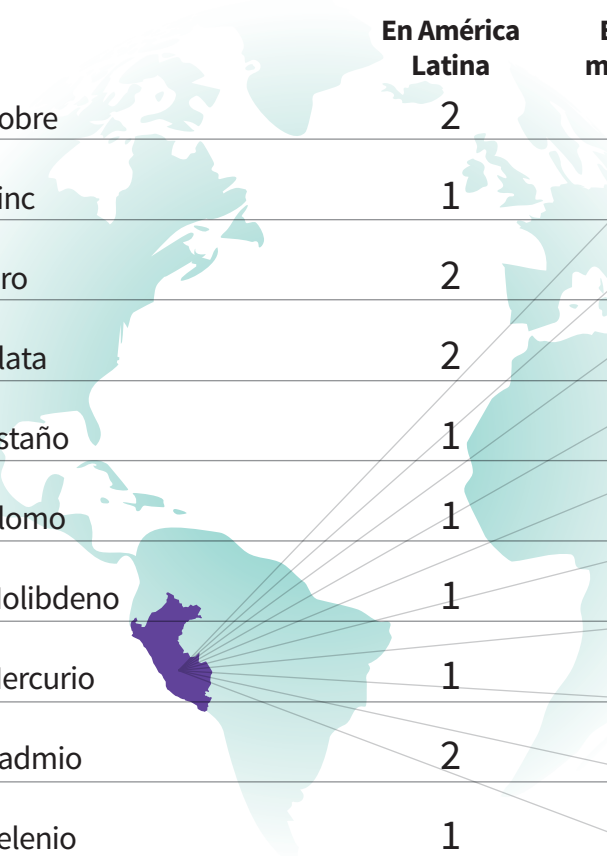
Gráfico 1. Conflictos Sociales 2004-2022



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo (2004-2022), con corte a diciembre de cada año.

La relevancia de la minería, a pesar de los cambios que ha experimentado a lo largo de su larga historia,² es indiscutible. Perú ocupa una posición destacada en el ranking minero mundial, tal como lo muestra la Tabla 2. Durante las tres últimas décadas, el país se ha mantenido como uno de los principales destinos de la inversión minera mundial.

Tabla 2. Posición de Perú en el ranking de producción minera 2024



		En América Latina	En el mundo
Cu	Cobre	2	3
Zn	Zinc	1	2
Au	Oro	2	11
Ag	Plata	2	3
Sn	Estaño	1	4
Pb	Plomo	1	4
Mo	Molibdeno	1	2
Hg	Mercurio	1	3
Cd	Cadmio	2	9
Se	Selenio	1	9

Fuente: EY Perú (2025).

Las cifras más recientes sobre inversión minera evidencian que Perú se mantiene entre los diez principales destinos mundiales, ocupa el sexto puesto a nivel global y el tercero en Latinoamérica. Son varios los indicadores

² Para una revisión de la evolución de la minería en las últimas tres décadas y media en Perú, el período más largo de expansión de esta actividad en su historia reciente, leer a De Echave, J. (2025).

que reflejan la favorable evolución que ha tenido la minería en la economía peruana; por ejemplo, las exportaciones mineras representan alrededor del 60% del total de exportaciones y el 80% de las exportaciones tradicionales. Entre 2015 y 2024, las exportaciones mineras más que se duplicaron: pasaron de 18 950 millones de dólares a 42 790 millones de dólares en 2023 y a 47 701 millones de dólares el año pasado.

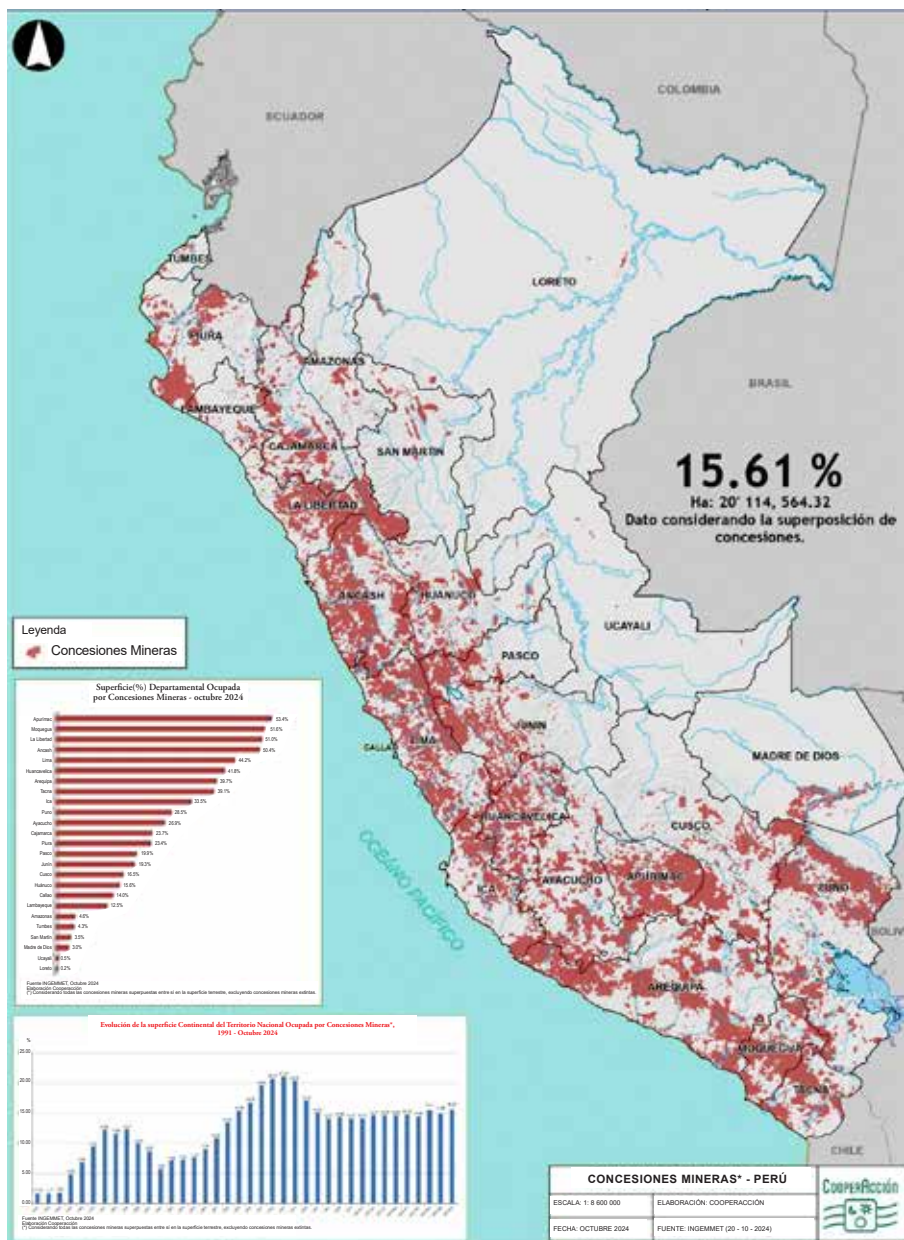
En el debate público se señala de manera recurrente que el país cuenta con una cartera de inversión minera por 54 000 millones de dólares; sin embargo, como ha señalado De Echave (2025), esta afirmación disfraza dos datos que preocupan al sector.

En primer lugar, solo cinco proyectos —equivalentes a poco menos de 5000 millones de dólares— se encuentran en construcción o tienen fecha cierta de inicio de operaciones. En segundo lugar, estas nuevas inversiones ya no son consideradas de clase mundial; es decir, no tienen la dimensión de proyectos como Antapaccay, Las Bambas o Antamina; por tanto, su impacto en la economía peruana será menor (CooperAcción, 2024a).

El sector minero representa aproximadamente el 12% del Producto Bruto Interno (PBI) del país y, en coyunturas de altos precios internacionales, aporta un porcentaje significativo de la recaudación tributaria. Otro indicador relevante es el flujo de inversión que llega al país; la minería es el sector que recibe mayor inversión directa del extranjero (IDE). Las cifras de 2023 muestran que el 23% de la inversión extranjera se concentró en este sector (De Echave, 2025).

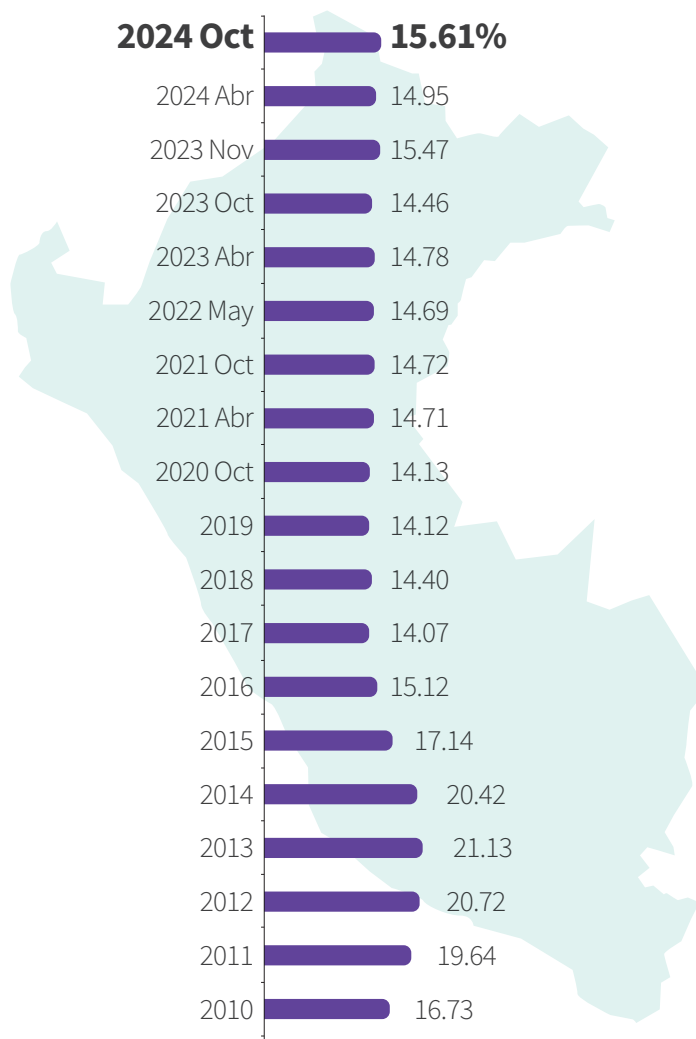
En la actualidad, el 15% del territorio nacional está concesionado para la actividad minera. Según datos del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), al año 2024, un total de 19 517 968 hectáreas se encuentran bajo concesión.

Mapa 1. Mapa de concesiones mineras, octubre de 2024



Fuente: CooperAcción (2025).

Gráfico 2. Superficie continental del territorio nacional ocupado por concesiones mineras 2010-octubre 2024



Fuente: CooperAcción (2024b).

En este escenario, desde finales de 2020 —aún en una coyuntura marcada por la pandemia—, los precios de algunos de los minerales que Perú produce comenzaron a incrementarse y, en los años siguientes, alcanzaron cifras récord. Por ejemplo, durante la semana del 28 de abril al 2 de mayo de 2024, la libra de cobre (el principal mineral de exportación del país) alcanzó los 4.25 dólares, mientras que la onza de oro superó los 3400 dólares. Estos niveles superan los registrados durante el anterior superciclo de precios (2003-2012).

Aunque se trata de un ciclo alcista más acotado que el anterior (2003-2011), por tratarse fundamentalmente de los minerales vinculados a la transición energética; dada la importancia del cobre y el oro en la canasta de producción y exportación minera nacional, el incremento de precios ha provocado un nuevo momento de ingresos extraordinarios para las empresas productoras, formales e informales. Como era previsible, este incremento de precios ha desencadenado un crecimiento muy significativo de la minería informal e ilegal.

En este contexto, aumentaron las presiones tanto de las empresas como del Gobierno por destrabar todos los proyectos posibles —incluidos varios largamente resistidos, como Tía María—, acompañadas del discurso empresarial sobre el peso de la «tramitología». Este argumento, empleado desde más de diez años, busca reducir los plazos de revisión de los estudios de impacto ambiental, limitar las facultades de la institucionalidad ambiental y restringir la participación ciudadana, entre otros intereses.

En paralelo, también se intensificaron las presiones de los mineros informales e ilegales para prolongar el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) y obtener mejores condiciones y mayores «facilidades» —más allá de las ya existentes— para seguir llevando a cabo sus actividades.

Desde el Gobierno y el Congreso, las «iniciativas» en respuesta a aquellas demandas abundan. La coalición gobernante, junto con diversos sectores empresariales, mineros informales, algunos medios de comunicación y técnicos vinculados a sus intereses, han planteado y aprobado proyectos de ley y resoluciones que van en contra de las políticas y la institucionalidad ambiental.

Estas medidas alientan la desprotección de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento, incentivan la deforestación, debilitan los estudios de impacto ambiental, amenazan las áreas naturales protegidas y favorecen tanto la minería informal como la abiertamente ilegal. Todo esto se justifica bajo el argumento de mejorar las condiciones para la inversión extranjera y atender las demandas de la minería informal.

En nombre de la reactivación económica, hace ya largo tiempo que el Ejecutivo viene anunciando un proceso de «destrabe» a la minería, basado en un paquete de medidas normativas y de gestión orientadas a impulsar este sector. Estas «optimizan» los requisitos ambientales y de consulta previa en la fase de exploración, y mejoran la normativa sobre producción, concesión minera, zonas arqueológicas y zonas de frontera.

El ministro de Energía y Minas, por su parte, asumió el cargo haciendo dos promesas que pretende cumplir en menos de seis meses: formalizar a 20 000 mineros y contar con una ley, y su respectivo reglamento, para la pequeña minería y la minería artesanal. Adicionalmente, «vendió la idea» de una última ampliación del Reinfo, en un contexto en el que, a diciembre de 2024, aparecían 84 415 registros; de los cuales, 66 534 estaban suspendidos. Es decir, más del 78% de los mineros inscritos se encuentran actualmente fuera del proceso de formalización, un proceso que se inició hace más de 20 años con la aprobación de la primera ley de promoción y formalización de la pequeña minería (Wilson, Quiñón, & Sánchez-Ancochea, 2024).

Desde el Congreso se han dictado distintas normas, entre ellas: la prolongación del Reinfo y la limitación de la capacidad policial para intervenir en casos de tenencia ilegal de explosivos por parte de personas cuya inscripción permanece suspendida en este registro.

A estas medidas se suman otras que los congresistas aprobaron con el objetivo de blindarse a sí mismos (o a sus aliados) frente a posibles investigaciones. Estas disposiciones terminan favoreciendo al crimen organizado y a la minería ilegal criminal. Así ocurre, por ejemplo, con la ley que prescribe que en los allanamientos que haga la Fiscalía de la Nación, siempre deben estar presentes el investigado y su abogado; y, en caso de que no cuente con uno, es necesaria la presencia de un defensor público (Marañón, 2024).

En este marco general, sostenemos que, en los últimos dos años, el país ha entrado a una nueva y particular «carrera hacia el fondo», la cual se entiende como la necesidad de atraer y asegurar la inversión, y ampliar la producción minera e hidrocarburífera. Con ello, se revierten muchos de los limitados avances institucionales, se debilitan la política y los instrumentos ambientales, se restringe y neutraliza la legislación sobre consulta previa, se relegan los desafíos de diversificación productiva, e incluso se camina hacia una regresión fiscal (Ballón, 2016).

Esta carrera es particular por el peso creciente de la minería ilegal —y más ampliamente de las economías ilegales—, así como por el estilo clientelista que se ha instalado en la democracia y en la política peruana.

En el Perú de hoy, en lugar del pluralismo elemental propio de cualquier democracia con algún contenido, lo que predomina es una alta fragmentación e, incluso, una relativa dispersión del poder (Vergara & Barrenechea, 2023). Una parte importante de nuestro territorio se encuentra sin control efectivo del Estado o, peor aún, bajo un uso de la fuerza del poder público orientado

a proteger intereses económicos particulares, más que a garantizar la igualdad ante la ley. Esta situación es especialmente evidente en territorios extractivos, tanto de la gran minería como de la minería ilegal.

Esta realidad ha generado un debilitamiento extremo del Estado de derecho y ha limitado seriamente su capacidad para implementar las normas vigentes. El resultado es una ciudadanía cada vez más desconfiada, pero también funcionarios públicos débiles y temerosos, que suelen dilatar procesos y generar un entorno marcado por la impredecibilidad.

Si aspiramos a tener reformas institucionales que hagan posible una gobernanza democrática de los territorios y de la propia actividad minera, es fundamental vencer el carácter extractivo que se ha arraigado en nuestras instituciones políticas, las que hoy en día operan en beneficio de un reducido grupo de poder económico y político.

2 Las principales tendencias pospandemia

Como ya hemos señalado anteriormente, durante el período 2021-2025, el Perú se encuentra en una particular «carrera hacia el fondo». En términos generales, es posible identificar: las tendencias que evidencian el debilitamiento de varios de los avances institucionales que se dieron en materia ambiental en el pasado; las restricciones a los procesos de consulta y participación, y el surgimiento de distintas normas y procesos impulsados por la alianza gobernante, presionada tanto por sectores de la gran inversión minera como por el crecimiento y la acción de la minería informal, especialmente, de la ilegal.



2.1 Desregulación y flexibilización normativa

26

Desde 2023, la desregulación y la flexibilización de las normas ambientales se han manifestado en la modificación de las leyes que protegen los recursos naturales, la aprobación de nuevas normas que debilitan la institucionalidad ambiental y la flexibilización de estándares ambientales en sectores como hidrocarburos y minería. Estas medidas han generado preocupación por sus posibles consecuencias desfavorables en la protección del medio ambiente y en los derechos de las poblaciones indígenas.

En Perú se han registrado retrocesos en la legislación ambiental. Se han observado varios intentos de modificar o eliminar regulaciones ambientales destinadas a proteger ecosistemas y comunidades, dando lugar a un aumento en la explotación de recursos naturales sin las debidas consideraciones ambientales. La modificación de la Ley 29763: Ley Forestal y de Fauna Silvestre (CR, 2011), aprobada en 2024, ha sido la norma que generó mayor controversia y preocupación dado que, al flexibilizar los controles, abre la puerta a la deforestación ilegal.

Entre mayo de 2023 y marzo de 2024, el Ejecutivo promovió cambios y propuestas normativas que debilitan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el mecanismo encargado de identificar, prevenir y supervisar los efectos ambientales negativos. El argumento del Gobierno para justificar este proceso fue la necesidad de facilitar el desarrollo de



iniciativas privadas y reducir los costos y plazos asociados a distintos procedimientos e instrumentos, como las evaluaciones de impacto ambiental, que representaban una carga para los inversionistas. Con ello, se ha obviado la importancia estratégica³ del SEIA en la protección ambiental.

Como señala la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA, 2024), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), en ese mismo camino, aprobó diversas normas que permiten nuevas prórrogas para la adecuación de actividades que se hayan venido operando sin un instrumento de gestión ambiental, tanto en el sector hidrocarburos como en el de minería.

A modo de ejemplo, se ha brindado —por cuarta vez— otra oportunidad para que los titulares de hidrocarburos regularicen las actividades que han realizado sin contar con el instrumento ambiental exigido por el Reglamento de Protección Ambiental, vigente desde hace 30 años. Esta situación contraviene el principio de prevención que debe orientar el funcionamiento del SEIA.

3 El ministro del Ambiente señaló, en marzo de 2024, que el Gobierno estaba “regulando la tramitología [del sector ambiental] para reducirla y, así, destrabar USD 21 700 millones en proyectos de inversión, públicos y privados”. Según declaró, dicha flexibilización busca avanzar en la reactivación económica. <https://bit.ly/42Vhxj8>

Igualmente, aprobó una nueva oportunidad para que los titulares mineros presenten el Plan Ambiental Detallado (PAD), instrumento que, al igual que en el caso de hidrocarburos, tiene la finalidad de que los titulares que hayan construido componentes o realizado modificaciones no contempladas en sus instrumentos de gestión ambiental, puedan solicitar su adecuación en un plazo determinado para regularizar sus actividades.

El Minam se manifestó a favor de estas normas, lo mismo que con otras con similares impactos en la fiscalización ambiental, con lo que olvida —al parecer— su rol rector del propio SEIA. En general, en este periodo, la mayoría de propuestas a nivel normativo y reglamentario, se han enfocado en los temas de adecuación de actividades, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en restarle herramientas al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), bajo el argumento de la aceleración y destrabe de las inversiones privadas.

Más recientemente, el 31 de marzo de 2025, el Gobierno anunció un «shock desregulatorio», consistente en un paquete de medidas orientadas a eliminar barreras burocráticas, reducir costos administrativos y fomentar inversiones, con el objetivo de impulsar la competitividad y la productividad nacional, y así crear un entorno más favorable para el crecimiento económico.

El paquete, que incluiría más de 400 medidas diseñadas para desregular procesos, simplificar trámites y mejorar la eficiencia en la gestión pública, fue liderado por el MEF y contó con la colaboración del sector privado y diversos gremios interesados en fortalecer un entorno propicio para las inversiones y el desarrollo económico. La mayoría de las medidas se enfocan en la eliminación de barreras burocráticas (186), la optimización de procedimientos administrativos (53), la eliminación u optimización de procesos (43) y la promoción de inversiones (42).

Aunque aún es temprano para opinar sobre los alcances de estas medidas, pues todavía no se han decretado formalmente las medidas desreguladoras, su contenido resulta conocido. Parece claro que el shock, una vez más, enfrentará competitividad con sostenibilidad. Cabe señalar que, al momento de escribir este informe, se produjo un cambio en el titular del MEF; no obstante, el nuevo ministro ha manifestado que continuará con la lógica de su predecesor.

Tabla 3. El shock desregulatorio 2025

TIPO DE INTERVENCIÓN		Nº de medidas	SECTOR		Nº de medidas
Promoción de inversiones		42	Transportes		44
Eliminación de barreras burocráticas (*)		186	Pesca		43
Optimización de procedimiento administrativo		53	Minería		43
Optimización de plazos		26	Construcción		27
Fortalecimiento Institucional		21	Comercio		14
Mejora en aspectos de fiscalización y control		7	Telecomunicaciones		12
Mejora en aspectos tributarios		24	Hidrocarburos		11
Eliminación y/o optimización de procesos		43	Energía		10
			Agrario		9
			Puertos		9
			Salud		8
			Forestal		6
			Acuícola		5
			Transversal		161
Total general		402	Total general		402

(*) Mayores costos, prohibiciones, procedimientos administrativos, fortalecimiento institucional, optimización de procesos.

Fuente: MEF⁴ (2025).

El MEF presentó los avances del «shock desregulatorio» ante representantes de los principales gremios empresariales del país. Destacó que esta estrategia cuenta con 628 medidas identificadas, de las cuales 345 ya han sido culminadas y 283 se encuentran en proceso.⁵

⁴ La Tabla 3 es parte de un PPT presentado por el MEF en una conferencia de prensa sobre el Shock Desregulatorio. <https://bit.ly/3Wm8sfz>

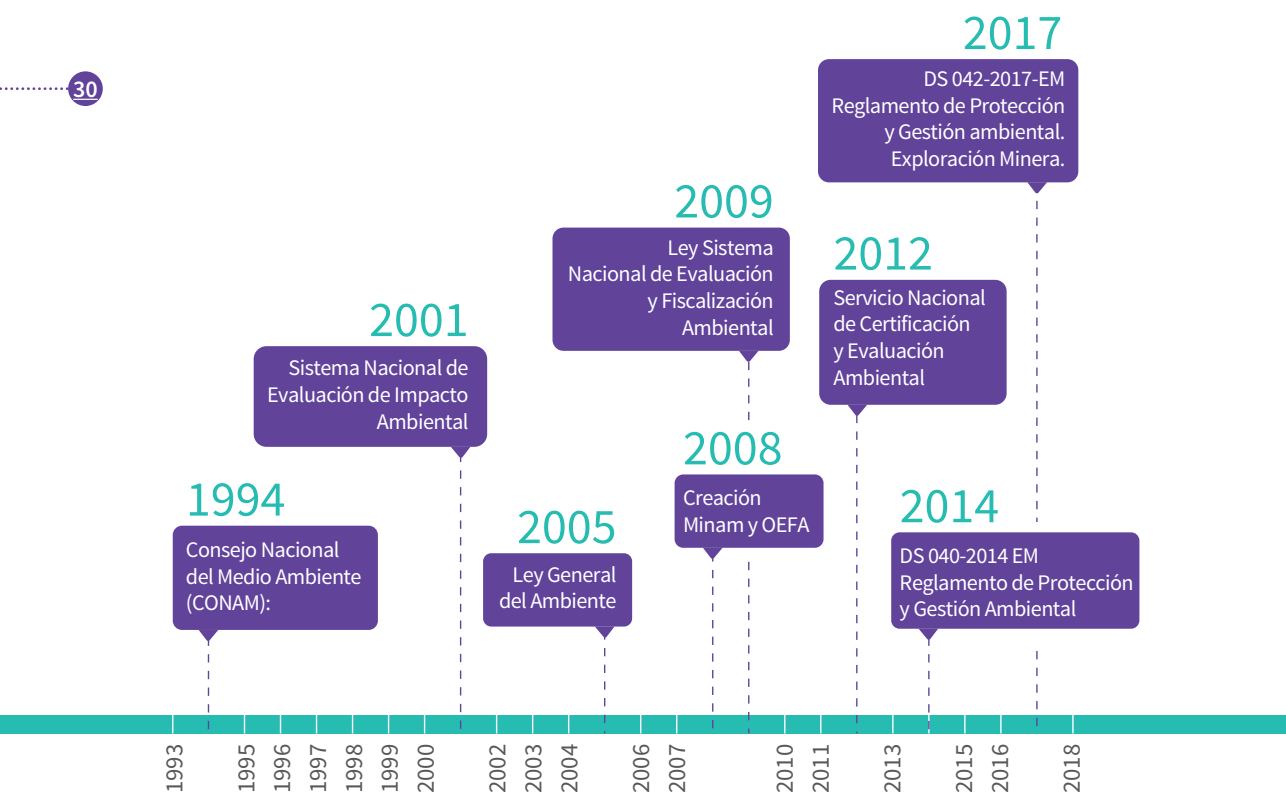
⁵ Para mayor información, véase: <https://bit.ly/3lOoMme>

2.2 Debilitamiento institucional

Los problemas ambientales que aparecen entre los más importantes, y que se pueden identificar fácilmente, son los siguientes: la pérdida de biodiversidad, la deforestación, la contaminación de fuentes de agua debido al impacto de distintas actividades (mineras, industriales, agrícolas y domésticas), las deficiencias en el manejo de residuos sólidos, la pérdida de suelos y desertificación, el cambio climático y los desastres de origen natural o provocados por la intervención humana.

A pesar de los relativos avances que se dieron en el pasado en cuanto a la creación y el fortalecimiento de las instituciones y políticas ambientales, el balance general de la situación en el país es crítico. Las amenazas de retrocesos, que siempre han estado presentes, se han agravado aceleradamente en los últimos cuatro años.

Gráfico 3. Línea de tiempo sobre desarrollo de las principales instituciones ambientales



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo como antecedente la creación del Consejo Nacional del Ambiente (Conam) en 1994, los primeros años del siglo XXI estuvieron marcados por una intensificación de la actividad minera y el paulatino aumento de la regulación ambiental. Esta última se inició con la creación del SEIA, en el año 2001, y la posterior aprobación de la Ley 28611: Ley General del Ambiente (CR, 2005) en el año 2005.

Uno de sus hitos más relevantes fue la creación del Ministerio del Ambiente (Minam) y de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en 2008. Sin embargo, las evaluaciones ambientales de los proyectos mineros no se transfirieron a este ministerio, sino que continuaron bajo la competencia del Minem.

En el año 2012, se creó la entidad especializada para la certificación ambiental: el Senace; sin embargo, no fue sino hasta el 2021 —casi una década después— que se completó la transferencia de funciones del Minem. La mayoría de los grandes proyectos extractivos en ejecución fueron evaluados por el sector minero, no por el sector ambiental. Por esta razón, se ahondó la desconfianza de las poblaciones asentadas en los entornos mineros respecto a la «neutralidad» de las certificaciones que autorizaron el inicio de las operaciones.

En años recientes, todo indica que el blanco fundamental del proceso de debilitamiento institucional en materia ambiental —directamente ligado a la desregulación y la flexibilización normativa— ha sido el Senace. El debilitamiento del SEIA, ya mencionado anteriormente, constituyó un paso «neurálgico» en esa dirección y en la decisión de facilitar la discrecionalidad de las autoridades sectoriales. Como se abordará en el siguiente acápite, varias de las normas aprobadas apuntan a limitar las competencias de esta entidad. Estas medidas parecen responder a exigencias explícitas de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). De manera pública, Víctor Góbitz, presidente de esta institución, planteó la necesidad de fusionar el Senace con otras entidades ambientales a fin de acelerar los procesos de certificación ambiental. Esta declaración generó un rechazo abierto por parte de diversas organizaciones ambientalistas.

Cabe señalar que las presiones sobre el Senace también se han reflejado en su presupuesto. En 2023, este alcanzó los 151 millones de soles; mientras que en 2024 se redujo a 109 millones, lo que representa una disminución del 18%. Es importante recordar que el Senace, según el fin para el que fue creado, busca que las certificaciones ambientales contribuyan al desempeño ambiental mediante la reducción de costos, la administración

eficiente de los recursos naturales y la promoción de una cultura empresarial orientada a la sostenibilidad; así como la identificación anticipada e integral de los impactos ambientales.

2.3 Conflictividad social sin diálogo efectivo

Gran parte de lo señalado hasta este momento, indica claramente que la falta de un diálogo efectivo entre el Gobierno, las comunidades locales y las empresas ha generado tensiones y conflictos en diversas regiones, especialmente en las áreas afectadas por actividades extractivas, lo que dificulta la implementación de políticas ambientales inclusivas.

En este contexto, los defensores ambientales y los líderes indígenas, se ven expuestos a un número creciente de amenazas e incluso a asesinatos. En los últimos años, la conflictividad social vinculada a la minería ha cambiado, y los conflictos relacionados con la minería informal y la abiertamente ilegal aparecen con mayor fuerza. Ambas se encuentran en una etapa de expansión que es facilitada por el retroceso del Estado en los territorios; retroceso que lo ha llevado a perder el control de varios de ellos y a la existencia de un mapa de territorios de riesgo mayor (Leyva et al, 2024).

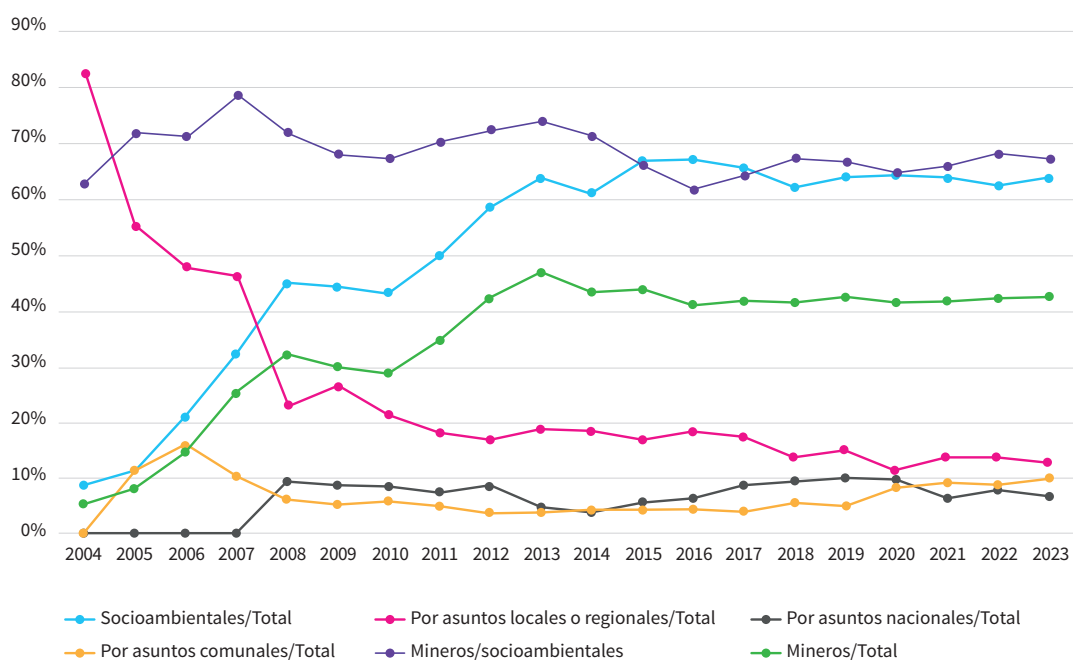
La minería muestra hoy rasgos nuevos. La minería informal, la ilegal y la criminal, además de aurífera o no metálica, empiezan a incluir otros metales. Si hasta hace un tiempo no coincidían ni compartían territorios con la gran minería, hoy se encuentran y empiezan a tener una disputa por el control de las concesiones. Adicionalmente, encontramos comunidades que optan por la extracción minera como actividad complementaria y, a veces, como fuente principal de ingresos.

A ello se añaden los operadores de la minería ilegal que se mueven por el país buscando «oportunidades» y tratando de construir «sociedades» con los sectores que se incorporan. Quienes controlan esta actividad han logrado un importante poder económico que les permite ejercer una significativa influencia política y social en los distintos poderes del Estado, tanto en los territorios como nacionalmente (Vilca & Chata, 2024).

Como resultado de los distintos retrocesos, entre 2002 y octubre de 2024 se registró el asesinato de 123 defensores ambientales. Tal como lo señalan los informes de la Defensoría del Pueblo, los conflictos socioambientales han representado más del 60% del total de conflictos registrados anualmente en el país, la mayoría de ellos ocurren en el sector minero.

Por otro lado, el incremento de los delitos ambientales dejó de ser informado al público desde 2020. Ese año, el Ministerio Público registró un total de 7125 delitos contra el ambiente y los recursos naturales a nivel nacional, cifra que significó un incremento del 56.52% respecto al año anterior. En contraposición, la participación del gasto público ambiental dentro del gasto total, disminuyó de 2.02% en 2016 a 1.85% en 2022.

Gráfico 4. Peso de conflictos socioambientales por asuntos regionales o locales, por asuntos comunales y mineros, 2004-2023



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.



De forma recurrente, el mecanismo utilizado para enfrentar los conflictos sociales ha sido la declaratoria de estados de emergencia, lo que permite la intervención de la PNP y de las FF. AA. Sin embargo, esta medida restringe derechos humanos fundamentales, como las libertades de asociación, reunión, expresión e incluso la protesta social. Además, la criminalización de esta última se ha convertido en una respuesta habitual, acompañada de la persecución y judicialización de los movilizadores (Red Muqui, 2022).

Las declaraciones de la presidenta Boluarte, emitidas en medio de las movilizaciones del sur andino, reflejan la postura dominante en el Ejecutivo y el Congreso respecto a la movilización y la conflictividad social.

Vengan y conversemos a ver si de vuestra plataforma de lucha encontramos alguna de agenda social.

Eso sí lo resolvemos como Ejecutivo, pero si solo buscan pretextos de agenda política, pues digo a los hermanos que marchan que no se dejen engañar, porque los que tienen estos intereses solo buscan generar caos, vender una imagen inapropiada del país para afuera e impedir que las inversiones vengan al país (Diario Gestión, 2023).



En ese camino, tanto desde el Congreso como desde el Ejecutivo, se han multiplicado las normas que restringen el derecho a la protesta. El primero, aprobó leyes que permiten el uso arbitrario de armas de fuego en contextos de protesta social, al derogar el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza. Por su parte, el Ejecutivo, mediante varios decretos, promueve la criminalización de la protesta, al no distinguir entre medidas de fuerza legítimas —como la interrupción de vías públicas, que pueden tener cobertura y protección constitucional en determinadas circunstancias— y actos de vandalismo o violencia, que no tienen protección constitucional. De igual forma, criminaliza todas las tomas de carreteras, sin ningún tipo de distinción; criminaliza la colaboración y el apoyo solidario con las personas que están protestando y criminaliza el respaldo a las personas provenientes de otras regiones cuando se movilizan a Lima para protestar (Ruiz, 2024).

La narrativa detrás de esta lógica, alentada desde ambos poderes, —en ese momento temerosos de las protestas ocurridas entre diciembre de 2022 y el verano de 2023—, afirmaba que todas las protestas que se sucedían, además de políticas, eran violentas y vandálicas. La Tabla 4 desnuda ese cuento.

Tabla 4. Total de protestas y de hechos violentos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (2022-2023).

2.4 Crecimiento de la minería informal e ilegal

El reciente incremento de las economías ilegales, en general —así como de la minería informal, ilegal y propiamente criminal—, ha sido exacerbado tanto por factores transversales como por otros aspectos más específicos al tipo de delito. Por un lado, el impacto de la pandemia, los altos niveles de pobreza, la falta de una respuesta efectiva por parte del Gobierno, el debilitamiento económico y el fuerte aumento de los precios han deteriorado la calidad de vida de la población. Por otro, la crisis política, la corrupción y el debilitamiento del Estado son factores que han dificultado la lucha contra la delincuencia. La ausencia de un liderazgo sólido limita la efectividad de las acciones estatales.⁶

⁶ Basta con constatar que la elevada rotación en puestos clave no es un problema reciente. Desde 2020, hemos contado con 22 ministros del Interior y 11 jefes de la PNP.



No obstante, es importante entender que estamos ante tres fenómenos diferentes, aunque atravesados por condicionantes muy parecidas, lo que dificulta su diferenciación, incluso en el análisis. Vilca & Chata (2024) avanzan en el esfuerzo por aportar claves para identificar sus características, tal como se muestra en la Tabla 5.

Entre los principales elementos distintivos se encuentra el hecho de que la minería informal se desarrolla en zonas del territorio donde pueden otorgarse —o ya se han otorgado— concesiones mineras. En cambio, la minería ilegal se lleva a cabo en áreas donde está prohibida toda actividad minera; mientras que la minería criminal opera en territorios mixtos, pero bajo el control de organizaciones delictivas.

Tabla 5. Caracterización de la minería informal, ilegal y criminal

ACTIVIDAD MINERA	Algunas características	Ejemplos
INFORMAL 	- Se realiza en territorios donde se otorgan concesiones mineras. - No completan el proceso de formalización por el incumplimiento de requisitos (falta de acuerdos con los titulares de las tierras o las concesiones, etc.).	Mineros del sur de Ayacucho, La Rinconada (Puno) o Caravelí (Arequipa) y Apurímac.
ILEGAL 	Se realiza en territorios en los que está prohibida la actividad minera (ríos, áreas naturales protegidas, etc.), o utilizan equipos prohibidos.	Mineros que utilizan dragas en los ríos.
CRIMINAL 	Actividad más grave ya que está controlada por grupos delictivos organizados que operan en territorios donde existe minería informal o ilegal. Se ha extendido en los últimos años.	Pataz (La Libertad), La Pampa (Madre de Dios), Amazonas, Loreto y otras regiones.

Nota: Artículo en edición para publicación. Fuente: Vilca, P. (2025).

Específicamente, en cuanto a la minería ilegal, el aumento del precio del oro y otros minerales, así como la influencia de nuevas organizaciones criminales, han contribuido a incrementar la complejidad y la magnitud de estas actividades. Estas organizaciones buscan controlar áreas de nuestro territorio y desplazar a la minería formal.

El Reinfo, creado en 2016, ha funcionado como un padrón que, al estar inscrito, permite a los mineros informales continuar realizando sus actividades sin enfrentar cualquier proceso judicial. El plazo para culminar el proceso de formalización se ha extendido en seis ocasiones desde su creación, cuatro de ellas mediante normas promulgadas por el Congreso.

Según un informe del OEFA, cerca de 90 000 mineros están inscritos en el Reinfo; sin embargo, solo el 2% ha completado el proceso de formalización. En este registro, los mineros inscritos se clasifican como vigentes o suspendidos. Aquellos con condición de vigentes son los que han presentado el instrumento ambiental correspondiente y las declaraciones semestrales de producción. A diferencia de ellos, los mineros suspendidos son quienes no han cumplido con uno o más de los requisitos exigidos para concluir su proceso de formalización.

A febrero de 2024, se estima que de los 300 000 a 500 000 mineros que se dedican a la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) a nivel nacional, solo 87 069 estaban inscritos en el Reinfo; de ellos, únicamente 15 344 mantenían su inscripción vigente, mientras que 71 725 (82%) figuraban en el padrón como suspendidos (Mongabay, 2024). Su presencia cubre hoy día prácticamente todo el territorio nacional, y ya existen espacios territoriales que controlan de manera virtual. En los últimos cinco años, destaca su expansión, la que ha sido particularmente significativa en la Amazonía y en zonas de frontera.

Mapa 2. Zonas con presencia de minería ilegal

Existen aprox.

25
millones
de hectáreas

que presentan minería
ilegal o informal

- Límite amazónico
- Zonas con minería ilegal

Fuente: SNMPE (2024).



Mapa 3. Territorios con minería ilegal con mayor riesgo de seguridad



Fuente: SNMPE (2024).

Actualmente, la minería ilegal genera más ingresos ilícitos que el narcotráfico. Se calcula que, en el año 2022, el volumen de producción proveniente de la minería no formal (que incluye la minería informal e ilegal) representó el 39.3% de la producción nacional de oro, lo que equivale a 2 207 000 onzas valorizadas en 4 mil millones de dólares (SNMPE, 2024).

Según los Informes de Inteligencia Financiera de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), entre enero y mayo de 2024, el monto presuntamente vinculado a las economías ilegales ascendería a 13 341 millones de dólares. Según el mencionado informe, la minería ilegal ocupa el primer lugar como presunto delito vinculado con 7810 millones de dólares.

Asimismo, de acuerdo con los cálculos del Instituto Peruano de Economía (IPE), en 2024, las exportaciones de oro ilegal sumaron alrededor de los 7000 millones de dólares, es decir, un aumento del 40% en términos de toneladas respecto al año anterior, lo que representa casi el 48% del total del oro exportado por el país (Mongabay, 2024).

De acuerdo con el Minem, 200 000 personas dependen directamente de la minería ilegal y 300 000 indirectamente; lo que representa el 10.8% del total de puestos de trabajo generados en 2019. La magnitud con la que las exportaciones de oro superan a la producción ha ido aumentando desde 2017. Antes de ese año, el porcentaje de estas exportaciones era estable y se encontraba por debajo del 20%. A partir de entonces, este porcentaje subió al 26% y, para 2022, al 45%. Hoy, poco menos de la mitad del oro exportado no está registrado como producción formal. Como es obvio, este incremento en las exportaciones no registradas coincide con el debilitamiento del Estado a partir de 2017, así como con la reducción de acciones de control.

El lavado y la comercialización de oro ilícito se encubre mediante el uso de empresas legales, documentos fraguados y una amplia red de contrabandistas en todo el sur de Perú, principalmente en la frontera con Bolivia. Las rutas van por las zonas de Desaguadero, Huancané, Sandía y el Tripartito, siendo La Rinconada el principal destino del mercurio; mientras que Madre de Dios y Puno son zonas de salida del oro ilegal. Juliaca, por su parte, es el centro de acopio y distribución estratégica del contrabando para toda la macrorregión sur y otras zonas del país.

Las zonas de venta del oro y las plantas de procesamiento se encuentran en el Cenepa y el río Santiago, en el caso de Amazonas. En Áncash, el mineral en bruto se traslada a Chimbote y a Huarney. La producción de Apurímac se traslada a las plantas de Nazca (Ica) y Chala (Arequipa) a través de la vía de penetración de Caravelí. El mineral de Ayacucho y Cusco termina en esas mismas plantas. En Cajamarca se procesa en Cachachi. En La Libertad, en el valle de Condebamba y se vende oro en la vía a Pataz. En Madre de Dios, la venta se hace en Huepetupe, Mazuko, La Pampa, Laberinto y Puerto Maldonado. En Puno, la producción de Ananea se vende en La Rinconada,

Juliaca y Pampa Blanca. En Loreto, el transporte es fluvial por la cuenca del Nanay, pero también es aéreo.

Mapa 4. Zonas de compra y venta de oro ilegal



Fuente: SNMPE (2024).

Las actividades de minería informal e ilegal afectan el orden interno, la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. De igual modo, movilizan grandes cantidades de dinero, constituyen la principal fuente de lavado de activos y están vinculadas a redes de corrupción y a otros delitos. Adicionalmente, la pérdida de control territorial que generan supone una amenaza para el desarrollo de otras actividades económicas en el país.

Por otro lado, los derechos humanos también se ven afectados por estas actividades, debido a que fomentan la explotación infantil, el trabajo forzoso, la violencia y la discriminación contra la mujer, la trata de personas y la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, cuyos territorios son invadidos y contaminados.

Las actividades de la pequeña minería y minería artesanal han sido infiltradas por mineros ilegales, convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento de organizaciones mafiosas, principalmente nacionales, aunque cada vez más subordinadas o desplazadas por organizaciones criminales transnacionales.

Por añadidura, los impactos socioambientales son graves. Entre ellos destacan la contaminación de cuerpos de agua y suelos debido al uso de mercurio, la deforestación, la destrucción de áreas naturales protegidas, la corrupción, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, por citar algunos.

Las responsabilidades del Congreso y del Ejecutivo en esta materia van más allá de la crisis política actual y de la prolongación de la ya señalada vigencia del Reinfo. En este contexto, los parlamentarios, con la complicidad del Ejecutivo y mediante la promulgación de leyes, han logrado: modificar los plazos de prescripción de los delitos, generar barreras para enfrentar a las organizaciones criminales, recortar los plazos en los procesos de colaboración eficaz, impedir la incautación de bienes usados en la minería ilegal, obligar a que los allanamientos sean con el abogado del allanado, trasladar la investigación preliminar a los policías y modificar la extinción de dominio. En consecuencia, se ha facilitado la libre circulación de activos en el mercado, entre otras cosas.

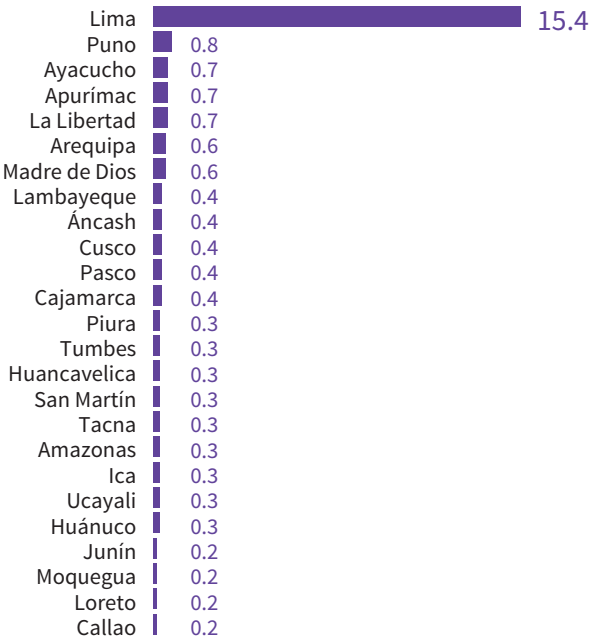
Por otro lado, el Ejecutivo disminuye la asignación de recursos a los programas orientados a enfrentar la minería ilegal, lo cual contrasta con el incremento sostenido de aquellos destinados a la gestión y el control de los conflictos sociales, tal como se observa en la Tabla 6. En el caso del Programa de Formalización Minera, el Gráfico 5 también evidencia su irrelevancia.

Tabla 6. Programas presupuestales relacionados con la minería ilegal y formalización, 2019-2024 (en millones de soles)

PROGRAMA PRESUPUESTAL	PIM					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0128 Reducción de la minería ilegal. 	97.8	67.9	69.6	67.9	83.7	90.9
0126 Formalización minera de pequeña minería y minería artesanal. 	27.2	26.8	23.8	21.9	24.1	25.9
0139 Disminución de incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran orden público. 	306.1	454.0	578.9	522.1	687.4	716.0

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico 5. Presupuesto del programa presupuestal PP0126 (2024) por regiones (en millones de soles)



Fuente: Aragón y Ruiz (2024).

Como podemos apreciar, el presupuesto del programa orientado a reducir la minería ilegal, cayó significativamente en 2020. Si bien en los años siguientes hubo incrementos, a la fecha, este no alcanza al presupuesto que se tenía en el año 2019. Si se lo compara con lo que se destina a la disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público, el cual se ha venido incrementando año a año, se observa la escasa prioridad que se le da a la lucha contra la minería ilegal dentro de las políticas públicas. La ineficacia de la formalización, por su parte, está también ligada a los recursos que se le asignan.

2.5 Explosión de la minería ilegal del oro en la Amazonía

En los últimos quince años, la minería ilegal ha recrudecido exponencialmente en el Perú, con especial incidencia en la selva amazónica (Hurtado & Castro, 2024). Esta actividad se concentra en seis departamentos, 15 de sus provincias y 33 distritos (FCDS-Perú & Unidos por los Bosques, 2023). En 2022, solo en el departamento de Madre de Dios se identificaron aproximadamente 1088 operaciones de minería ilegal. De este total, el 45.8% afectaba a comunidades nativas, un 32.9% a cuerpos de agua, 18% a zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas y un 0.03% se encontraba fuera del corredor minero.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), en su análisis sobre los retos y dinámicas territoriales de la Amazonía respecto a la minería ilegal, identifica tres factores que inciden en la tendencia al crecimiento y la expansión de esta actividad: (i) el alza sostenida del precio internacional del oro, que hace cada vez más atractiva y rentable esta actividad, a pesar de las evidentes condiciones de riesgo que implica; (ii) la falta de empleo adecuado, tanto en zonas rurales como urbanas, lo que lleva a sectores de la población a optar por una actividad que les genera ingresos significativos; (iii) la debilidad institucional del Estado en sus diferentes niveles, la que se evidencia en una muy limitada capacidad de control y fiscalización en los territorios (Ceplan, 2020).

La minería ilegal es predominantemente aluvial y se concentra en cuerpos de agua. Esto ha generado que numerosas cuencas hidrográficas se transformen en lavaderos de oro, donde los residuos de amalgamación se vierten directamente en los ríos y el mercurio líquido se convierte en metilmercurio. Se estima que, en los últimos 20 años, se han arrojado cerca de 3000 toneladas de mercurio. La minería ilegal afecta especialmente a las comunidades



locales y nativas, altera el cauce de los ríos, aumentando la erosión y la sedimentación, con lo que se perjudica la calidad del agua de las fuentes que utilizan las comunidades de forma directa e indirecta (Indaga, 2021).

Se calcula que el impacto ambiental anual de la minería de oro aluvial, solo en Madre de Dios, alcanzaría los 526.7 millones de dólares anuales, tomando como referencia el año 2022. No obstante, el perjuicio que genera esta actividad al ambiente y a la salud humana anualmente en el Perú supera dicha cifra y presenta una tendencia al alza, ya que la producción de oro no formal se ha triplicado en los últimos diez años. Entre 2001 y 2021, el Perú ha perdido 2 836 585 hectáreas de bosques.

A julio de 2023, las regiones amazónicas de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Amazonas y Huánuco registraban un total de 11 023 inscripciones para la formalización minera en el Reinfo. De estas, solo el 21.58% se encontraba vigente, mientras que el 78.42% estaba en condición de suspensión por incumplimiento de la normativa. Actualmente, la creciente demanda de oro ejerce una fuerte presión sobre la Amazonía, territorio donde la minería informal e ilegal abarca aproximadamente 1.281 millones de kilómetros cuadrados. Esta expansión también ha alcanzado a las tierras indígenas amazónicas, las cuales han sido ocupadas hasta en un 20%. Como consecuencia, se ha afectado a 57 comunidades nativas en cerca de 450 000 kilómetros cuadrados.

Estas actividades ilegales generan conflictos dentro de las comunidades. Así, en octubre de 2023, miembros de las comunidades awajún intervinieron y expulsaron a las mafias de minería ilegal, las cuales contaminan y remueven

el lecho del río Cenepa mediante el uso de dragas, en la provincia amazónica de Condorcanqui. Los líderes y activistas indígenas son víctimas constantes de amenazas y atentados por parte de estas mafias. En los últimos cinco años, más de 70 de ellos han sido asesinados.

El Triángulo Fronterizo Sur (Madre de Dios, Puno y Bolivia), la Triple Frontera Andina o el Tripartito (en la frontera Bolivia, Perú y Chile), así como la frontera norte con Ecuador, Colombia y Brasil, se han convertido en zonas que han superado la capacidad de control del Estado. En la frontera con Colombia, específicamente en la cuenca del Putumayo, se ha registrado la presencia de grupos armados disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de organizaciones criminales transnacionales, entre ellas, el Comando Vermelho, el Primer Comando Capital (de origen brasileño) además de otros cárteles. Reportes policiales alertan sobre su expansión en Madre de Dios, Ucayali y Loreto.

2.6 Represión y afectación de derechos humanos

La incapacidad del Estado para resolver los conflictos sociales de manera dialogada se ha puesto de manifiesto en la imposición de medidas represivas. La más extrema ha sido la suspensión temporal de los derechos constitucionales por medio de la declaratoria de estados de emergencia, lo que afecta libertades fundamentales como la libertad de tránsito, el derecho de reunión, la inviolabilidad del domicilio y la libertad personal. En escenarios de protesta social, estas medidas buscan su desactivación arbitraria y, sobre todo, la desarticulación entre los líderes sociales, particularmente comunales, quienes organizan la acción colectiva.

Solo para el llamado corredor minero, entre Apurímac, Cusco y Arequipa, se han emitido catorce decretos supremos (DS) para declarar y, luego, prorrogar el estado de emergencia. El primero fue promulgado el 30 de enero de 2024 mediante el DS 008-2024-PCM y, la última prórroga, aún vigente, fue emitida el 26 de marzo de 2025 a través del DS 040-2025-PCM (CR, 2014a). Esta acción resulta absolutamente arbitraria y desnaturaliza la finalidad de un régimen de excepción, el cual, como su nombre lo indica, debe ser aplicado exclusivamente en situaciones extremas (de emergencia) y como régimen excepcional, no como una medida para instalar un nuevo status quo.

Con este tipo de medidas, lo que se termina por hacer es «legalizar» la supresión de derechos fundamentales y vulnerar garantías básicas de una

parte de la población. El control policial, y también militar, de los territorios impide el ejercicio pleno de la ciudadanía y afecta el ejercicio diario de los derechos humanos.

Cabe señalar que estos regímenes de excepción no solo permiten ejercer el control directo sobre la ciudadanía, ya que eluden procedimientos y garantías constitucionales, sino que también facilitan las compras y licitaciones públicas que, en muchos casos, derivan en prácticas de corrupción a pequeña escala.

En este tiempo, el derecho a la protesta ha sido restringido no solo mediante la declaratoria de estados de emergencia. La Corte Suprema, en abril de 2023, ratificó una sentencia frente a las protestas en Las Bambas, en la que falló en contra de los manifestantes y señaló que la ocupación de vías, cuando afecta a terceros y no existen alternativas de paso, constituye un delito. Casos como este ocurren, incluso, si se trata de una protesta pacífica. Para la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH, 2024), esta interpretación constituye un retroceso para el derecho fundamental a la protesta.

Las recientes movilizaciones en la provincia de Islay (Arequipa), motivadas por la posible reactivación del proyecto minero Tía María, han dado lugar a una nueva modalidad de represión y criminalización que podría calificarse como «preventiva». La Fiscalía de la Nación envió notificaciones a las organizaciones y líderes sociales, así como a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de derechos humanos y ambientalistas que los respaldan, en las que señalan los posibles delitos por los que podrían ser procesados, incluso antes de que se lleva a cabo la acción de protesta. Además, en mayo de este año, esta instancia notificó a los dirigentes sobre la apertura de una tercera investigación preliminar, motivada por su presencia en las movilizaciones, según ha denunciado la Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz (Fedepaz). Es decir, los dirigentes enfrentan tres procesos de investigación en simultáneo.

En este contexto, el 2024 también estuvo marcado por la sentencia contra 11 dirigentes de Cotabambas y Grau (Apuímac), en el marco del conflicto social a causa del proyecto minero Las Bambas. Este hecho ha sido un duro golpe para los dirigentes, varios de ellos reconocidos a nivel nacional como defensores ambientales. El proceso judicial se extendió por más de diez años y, finalmente, en abril de 2025, se logró que la Corte Superior de Justicia los absolviera. Cabe señalar que los dirigentes tuvieron que enfrentar procesos

prolongados, con costos personales, sociales y económicos de por medio, lo que implicó una restricción de su derecho a una vida digna y en paz.

Para este 2025, se prevé la reactivación del conflicto social en el norte del país, en Tambogrande, a causa del proyecto minero El Algarrobo. En marzo de este año ya se registró una primera manifestación en su contra. Los dirigentes del centro poblado de Locuto han anunciado que impulsarán una acción de alcance regional en oposición al proyecto.

Aunque no vinculada directamente con la actividad minera, es importante señalar que el período 2021-2025 ha sido particularmente cruento en lo que a represión social se refiere. Entre diciembre de 2022 y julio de 2023, en el contexto de protestas contra la asunción de la presidenta Boluarte, se registraron decenas de muertes, alrededor de 2000 personas heridas y múltiples casos de lesiones permanentes, incluyendo la pérdida de la vista o la movilidad. Junto a la represión física estuvo la acción judicial como mecanismo de amedrentamiento. Algunos casos son particularmente alarmantes, como el de los cuatro jóvenes de la comunidad campesina de Cuyo Grande, en la provincia de Calca (Cusco), quienes fueron sentenciados a seis y siete años de prisión efectiva por presuntamente haber lanzado piedras contra un autobús en medio de las protestas. La sentencia ha sido rechazada por diversas organizaciones sociales y de derechos humanos. Los familiares de los jóvenes, campesinos con escasos recursos económicos, han llevado a cabo acciones de solidaridad y asumido una nueva defensa legal con el objetivo de solicitar beneficios penitenciarios y acceder a una libertad anticipada.

3

Principales reformas en la normativa ambiental

Nos parece relevante señalar las normas ya aprobadas, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo, que han significado un debilitamiento del marco normativo ambiental vigente y que reflejan las tensiones que existen en torno a determinados aspectos críticos de la política ambiental.

Del mismo modo, es necesario mencionar los proyectos de ley impulsados por ambos poderes, que, aunque aún no han sido aprobados, ameritan la atención de la sociedad civil ya que su promulgación representa un riesgo latente para la protección del ambiente y los derechos asociados.

3.1 Normas que han flexibilizado criterios ambientales y que son objeto de disputa permanente

Son tres ámbitos los que identificamos como críticos en las modificaciones normativas recientes. El primero está vinculado a la protección de bosques; el segundo, a las competencias del Senace; y el tercero, a los procesos de cierre de proyectos en los sectores minero e hidrocarburos.

A. LEY ANTIFORESTAL

El año 2024 comenzó con la publicación de la Ley 31973 (CR, 2024h), conocida como la «ley antiforestal», que modifica la Ley 29763: Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal. Esta norma flexibiliza las regulaciones sobre el uso de tierras forestales para actividades agrícolas, lo que puede facilitar la legitimación de actividades ilegales como la tala indiscriminada; en consecuencia, se debilita la capacidad de acción de los defensores ambientales y de los pueblos indígenas.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha sido objeto de debate en el país en varias oportunidades, y su aprobación está asociada a las protestas sociales que desató la llamada «ley de la selva», al inicio del segundo gobierno de Alan García. Tras los hechos del Baguazo, se derogó un conjunto de normas que estuvieron en el origen de esa conflictividad social. Como nos recordó Ruth Luque en una entrevista para este informe, las principales organizaciones indígenas participaron en largos procesos de diálogo, previos a la aprobación de esa ley.

A pesar de ello, la memoria es frágil y las conquistas ciudadanas en el país no están garantizadas. En un momento como el que vivimos, de alta debilidad de las organizaciones sociales y de creciente precarización democrática, el Congreso aprobó la modificación de la Ley 29763 sin mayor proceso de consulta. Tal como lo relataron nuestros entrevistados vinculados al quehacer parlamentario, la modificación se aprobó en la Comisión Agraria, y se dejó de lado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante, la Comisión de Pueblos),

que tradicionalmente participa en este tipo de debates por ser de su competencia directa.

Detrás de esta modificación, se identificó una articulación de intereses económicos de grandes empresas —como las de palma aceitera— y grandes cooperativas agrarias, motivada por el cambio en la normativa de exportación para productos agrícolas de la Unión Europea, con el fin de prohibir el ingreso de aquellos que provinieran de suelo deforestado sin autorización.

De manera concreta, esta norma transfiere competencias del sector ambiente (Minam) al sector agricultura (Midagri), específicamente en lo que respecta a la determinación de Bosques de Producción Permanente (BPP) y la Zonificación Forestal. Esta transferencia ha generado preocupación, ya que una visión predominantemente productivista ha ocasionado, en más de una oportunidad, el deterioro de áreas naturales, bosques y ecosistemas frágiles.

La sociedad civil ha expresado su rechazo frente a la eliminación del procedimiento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM), el cual es una herramienta técnica que permite un uso racional del suelo en zonas de selva. Para su aprobación, se recoge información clave de la zonificación forestal, así como de la zonificación ecológica y económica. Pero el grito de alerta —que ha provocado movilizaciones de protesta y pronunciamientos de diversas instituciones— es la legalización de la deforestación, al eliminar el trámite de CTCUM a todo predio privado, con título de propiedad o constancia de posesión emitida hasta enero de 2024, siempre que no tenga masa boscosa. Dado que esta medida aplica de manera retroactiva, los predios deforestados antes de esa fecha quedan automáticamente regularizados, sin necesidad de cumplir ningún trámite.

En respuesta, se han emprendido diversas acciones legales. El 20 de enero de 2025, la jueza del Segundo Juzgado Civil de Maynas en Tarapoto, Mónica Pomajambo Zambrano, declaró inaplicable la disposición complementaria final que permite esta legalización; hecho que ha sido celebrado por los especialistas y defensores ambientales. Aun así, un par de meses después, el 27 de marzo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales solo las disposiciones complementarias transitorias de la norma, y ratificó la disposición complementaria final, que es la que ha generado mayor rechazo.

B. DEBILITAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DEL SENACE

Lo que sorprende de esta nueva «carrera hacia el fondo» es que uno de los actores que anteriormente tuvo un rol clave en la defensa de la normatividad ambiental, el propio Minam, finalmente parece haber adoptado una postura contraria, al menos en lo que al Senace respecta. Su actual ministro, Juan Carlos Castro, ha declarado en varias oportunidades que las demoras y los retrasos en los procedimientos para obtener la certificación ambiental estarían obstaculizando la inversión privada.⁷

En mayo de 2023, el Minam aprobó el DS 006-2023-MINAM, mediante el cual se establece el cronograma de transferencia de funciones de fiscalización ambiental desde varios sectores, como el de Vivienda, Construcción y Saneamiento, hacia el OEFA. Todo indicaba que se trataba de un trámite regular, destinado a fortalecer la capacidad de la entidad encargada de la fiscalización ambiental. Así y todo, en una disposición complementaria final se suspendió la aplicación del Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental (PUPCA) en el Senace. Este procedimiento permitía garantizar la predictibilidad y participación en todos los procesos de certificación ambiental. Con esta suspensión volvió la lógica, de manera temporal, de criterios diferenciados por sector. Esta suspensión terminó a inicio de 2025.

A pesar de eso, lo más delicado fue la modificación permanente de las competencias del Senace, establecida mediante dos dispositivos normativos vinculados. El primero de ellos es el DS-013-2023-MINAM (CR, 2023a) que modifica disposiciones complementarias a la Ley 30230 (CR, 2014b), conocida en 2014 como «paquetazo ambiental», por haber facilitado procesos para la inversión privada. Con este decreto de 2023, se dispuso, entre otros cambios, lo siguiente:

- Un «sistema de articulación» entre las entidades involucradas en el proceso de certificación, cuyas opiniones tendrían carácter vinculante; y la creación de comisiones conformadas por profesionales destacados específicamente para esta labor. Este sistema buscaba estandarizar criterios para emitir opiniones y generar un sistema de trabajo conjunto. De esa manera, se pretendía reducir los plazos necesarios para la emisión de un pronunciamiento sobre la viabilidad o no de un proyecto. El Senace debía definir qué proyectos se incorporarían a este sistema,

⁷ Como ejemplo de este tipo de declaraciones ver: <https://bit.ly/4h6rXCr>

sobre la base de criterios establecidos en la norma referentes al tipo de proyecto, tecnología empleada, monto de inversión y el potencial nivel de conflictividad social.

- La exigencia de una justificación expresa para la solicitud de opiniones no vinculantes. Es decir, si el Senace consideraba que otras entidades —además de las que emiten opinión vinculante— tenían que revisar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) presentados, ya sea por su vinculación temática o territorial, debía incluir en el expediente una explicación técnica, bajo el entendido de que cada opinión adicional generaba un aumento de plazos para la emisión de un certificado. Cabe señalar que casos emblemáticos, como el de la minera Ariana, pudieron ser observados —a través de acciones de amparo— justamente por la emisión de opiniones contrarias de entidades cuya opinión no es vinculante, como la de Sedapal, la empresa prestadora del servicio de agua de Lima.
- Los componentes de los proyectos que cuentan con algún instrumento ambiental correctivo, un PAD o una Memoria Técnica Detallada (MTD), no tenían que ser evaluados por la entidad en los procesos de Modificación de Estudio Ambiental (MEIA).

Este primer dispositivo despertó alertas. Establecía plazos más exigentes y un sistema de trabajo a las entidades opinantes con mayor presión, aunque únicamente en proyectos priorizados por el Senace y bajo determinados criterios.

Un año después, en 2024, se aprobó un segundo cambio que ha generado el rechazo de las entidades especializadas y que es visto directamente como un recorte de competencias del Senace. El DS 005-2024-MINAM, que modifica también las disposiciones de la Ley 30230 antes señalada, trae consigo otros cambios para «agilizar» nuevamente los plazos en la emisión de certificados ambientales. Concretamente, este DS formula los siguientes cambios:

- Otorga a los sectores la facultad de identificar los proyectos priorizados para la aplicación del sistema de articulación para la certificación ambiental. De esta forma, le quita la competencia al Senace, que la tenía desde que se promulgó el DS 013-2023-MINAM. Es decir, aunque inicialmente se estableció que el sistema de articulación sería usado en casos excepcionales y bajo decisión del Senace, posteriormente, se modificó para que su aplicación dependa de los sectores.

- El tipo de proyectos que podían entrar a este sistema articulado debían cumplir algunos criterios mínimos estandarizados. Este nuevo decreto los elimina y entrega la selección a entera discrecionalidad de los sectores.
- Por último, modifica los elementos que deben ser incorporados en la línea de base ambiental, específicamente, en lo referido a la supervisión in situ para su levantamiento. Solo se aplicará a «determinados factores ambientales», con lo que se reduce el alcance del análisis de lo que el equipo del Senace puede incorporar. Además, los factores sociales se excluyen del proceso.

Junto a estas normas, que afectan directamente las competencias del Senace, el Minam también ha modificado el reglamento del SEIA mediante el DS 004-2024-MINAM, que incorpora dos cambios al proceso de evaluación:

- Modificación del artículo 51. Reducción del plazo en el procedimiento de admisibilidad de EIA a 5 días hábiles. En ese plazo se debe revisar que la solicitud contenga todos los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) correspondiente. Asimismo, se debe verificar que el EIA contenga todos los capítulos establecidos en los términos de referencia aplicables. Esta verificación no implica una evaluación de fondo de su contenido.
- Incorporación del artículo 53-A con el propósito de no afectar el proceso de evaluación en los casos en que una entidad opinante no se pronuncie en el plazo establecido. Se autoriza a que el titular del proyecto solicite copia de las opiniones técnicas ya emitidas por las demás entidades, a fin de avanzar con su subsanación de observaciones. También permite reiterar el requerimiento de la opinión pendiente, sin detener el procedimiento.

En las entrevistas realizadas a representantes del sector privado, estuvo presente la preocupación por los plazos establecidos en los procesos de evaluación ambiental. Sin embargo, no parece ser un tema de celeridad sino de predictibilidad el que preocupa, sobre todo entre quienes han procurado cumplir con las normas ambientales vigentes. Como nos plantearon, las normas que ponen énfasis en la reducción de plazos «bajo responsabilidad» de los funcionarios, no han logrado el resultado esperado. La debilidad institucional que atraviesa el país también afecta a aquellos funcionarios responsables de emitir opiniones, quienes muchas veces sienten la necesidad de blindar sus decisiones. Bajo esta lógica, debilitar entidades como el Senace podría afectar la capacidad de decisión del funcionariado.

C. NORMATIVA VINCULADA AL CIERRE DE PROYECTOS EXTRACTIVOS

Dos dispositivos del Minem, uno para hidrocarburos y otro para minería, han generado inquietud en relación a la capacidad de fiscalización ambiental, en particular, en cuanto a procesos de cierre de proyectos extractivos.

El primer dispositivo es el DS 013-2024-EM, que establece un nuevo plazo excepcional e improrrogable para la presentación del PAD, regulado mediante la Primera Disposición Complementaria Transitoria del DS 023-2018-EM y el Plan de Abandono, normado por la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del DS 023-2018-EM. El segundo es el DS 014-2024-EM, que modifica el Reglamento para el Cierre de Minas, aprobado por el DS 033-2005-EM.

Ambos dispositivos establecen nuevos plazos para la presentación y aprobación de instrumentos de gestión ambiental relacionados con componentes en operación; en el caso del sector hidrocarburos se trata de la cuarta ampliación del plazo. Es así que se debilita el proceso de fiscalización ambiental, ya que, al otorgarse nuevos plazos, se retrotraen opciones de sanción por incumplimiento. Asimismo, se complica el seguimiento a los procesos de cierre, que son complejos, justamente porque deben contemplar la remediación ambiental, con el fin de garantizar que los ecosistemas afectados puedan ser recuperados.

Las observaciones de los especialistas se sustentan también en la naturaleza de los PAD, una figura creada en 2019 con la finalidad de adecuar los impactos ambientales negativos que no hayan pasado por la respectiva certificación ambiental. En ese sentido, los PAD incorporarían los impactos ya identificados que no cuentan con su respectivo EIA; es decir, que no pasaron por un proceso de evaluación y certificación riguroso. En consecuencia, se convierten en un mecanismo de subsanación o de «formalización», muy a la peruana.

Dado que el proceso de cierre de minas continúa bajo la regulación del sector minero-energético, la incorporación de los PAD contribuye a que se dispersen los instrumentos de gestión ambiental que sirven para la fiscalización, los que son regularmente aprobados por el sector ambiente. Esta competencia debería estar claramente asignada al Senace.

El reglamento de cierre de minas sigue generando debate. Este año se aprobó el DS 006-2025-EM. En esta ocasión, las principales observaciones han provenido de la SNMPE, debido a que la norma incorpora la implementación de garantías financieras para los componentes principales del cierre progresivo. Además, establece que el titular minero deberá

constituir garantías adicionales para cumplir con el cierre progresivo de los componentes no garantizados y/o para financiar las medidas que determine la entidad de fiscalización ambiental. Esta norma requiere instrumentos adicionales, por lo que establece un plazo de 180 días hábiles, aproximadamente hasta diciembre de 2025, para definir el contenido de los Planes de Cierre de Minas, de los Reportes Semestrales (con opinión favorable del Minam) y de la Guía Metodológica para Presupuestos y Análisis de Costos del Cierre de Minas.

D. OTRO TIPO DE NORMAS

Un decreto que ha generado especial atención es el DS 011-2024-EM, que modifica el artículo 3 del DS 033-2016-EM, el cual aprueba disposiciones referidas a la determinación de la capacidad instalada de tratamiento de mineral diario. Esta norma autoriza un incremento del 10% en dicha capacidad sin necesidad de tramitar el Procedimiento de Modificación de Concesión de Beneficio. Recordemos que el límite previo era 5%.

3.2 Proyectos de ley que suponen alto riesgo para la normatividad ambiental

Como hemos señalado en el primer capítulo, la presidenta Boluarte ha buscado consolidar su gobierno sobre la base del apoyo de grupos políticos de derecha y derecha extrema en el Congreso, así como de grupos de poder económico. Lo hace, además, buscando marcar diferencias constantes con su antecesor. En esa línea, el discurso principal del Gobierno es su opción por la inversión como eje central de su gestión.

En esa dirección, desde el sector Energía y Minas —a solicitud de Perupetro, empresa encargada del proceso de concesiones petroleras y de gas— se ha impulsado un proyecto de ley para abrir las Áreas Naturales Protegidas (ANP) a la explotación de hidrocarburos. No es la primera vez que el Ejecutivo intenta algo similar: durante su segundo mandato, el expresidente Alan García también promovió la reducción de las áreas protegidas o la flexibilización de normas para facilitar la explotación de recursos naturales no renovables.

El 2023, el Minem envió al Minam una propuesta de ley que contempla la modificación de nueve artículos y la incorporación de tres disposiciones complementarias en la Ley 26834: Ley de Áreas Naturales Protegidas

(CR, 1997). El argumento es la pérdida de recursos debido a la imposibilidad de explotar ciertos yacimientos.

Según lo reportado por Mongabay, los mapas disponibles de posibles concesiones evidencian la superposición de los proyectos promocionados sobre las ANP.

En Loreto, tres de los bloques que se promocionan limitan con la Zona Reservada Santiago Comaina, otros dos colindan con la Reserva Nacional Pucacuro, mientras que uno de ellos llega hasta el límite con la Reserva Nacional Pacaya Samiria. En Ucayali, una de las áreas destinadas a la exploración colinda con el Parque Nacional Alto Purús, mientras que, en Madre de Dios, el bloque MD-XP-001 se extiende desde el límite del Parque Nacional Manu hasta el Parque Nacional Bahuaja Sonene, y en ambos extremos se superpone a sus zonas de amortiguamiento, además que se superpone también con la Reserva Comunal Amarakaeri (2023).⁸

Finalmente, aunque solo se trata de una norma declarativa, ya se aprobó un dictamen en la Comisión de Energía y Minas que plantea la creación, construcción e implementación de una planta de litio. Esta norma aún no ha sido aprobada y no tiene consecuencias directas en las decisiones del Ejecutivo; sin embargo, este tipo de «declaraciones de interés nacional» dan cuenta de la manera en que los parlamentarios ven, mayoritariamente, las urgencias del país. No hay una reflexión más profunda sobre el uso de los recursos estratégicos, que hoy son centrales en la transición energética, más allá de enfoques reivindicativos sumamente básicos.

Una de las principales preocupaciones de diversos sectores ambientalistas frente a este tipo de proyectos es que la explotación de litio viene de la mano con el tratamiento de uranio, aspecto que parece ser lo único que ha captado la atención de nuestros parlamentarios.

⁸ Para mayor detalle ver: <https://bit.ly/4mLMzRB>

Como veremos en el capítulo 5, referido a las normas en materia social, las propuestas declarativas orientadas a promover las inversiones en territorios indígenas dan cuenta también de un marcado desinterés por los derechos fundamentales, como la consulta previa, o por los posibles impactos en áreas naturales sensibles. Lo que importa, a fin de cuentas, es la inversión.

4

Principales riesgos en la institucionalidad ambiental

61

Las declaraciones del ministro del Ambiente, Juan Carlos Castro Vargas, sobre la supuesta lentitud de los procesos de evaluación ambiental (previamente citadas) reflejan la tensión institucional que existe dentro del propio sector. El Senace es una entidad con relativa autonomía y, desde su creación, se concibió como un organismo altamente técnico.

Silvia Cuba Castillo, su actual presidenta, accedió al cargo mediante concurso público, lo que también debería garantizar una relativa independencia frente al manejo político del ministerio. Se sospecha que esta independencia fue una de las razones por las que su nombramiento se retrasó, a pesar de haber culminado el proceso de selección. Recordemos que el propio órgano de control interno de la entidad comunicó su preocupación por esta demora (Convoca, 2024). Una vez asumido el cargo, Cuba señaló que no consideraba necesario reorganizar la entidad; no obstante, el ministro no solo opinó lo contrario en medios de prensa, sino que decretó formalmente su reorganización.

El primero de noviembre (feriado) se aprobó y publicó el DS 009-2024-MINAM (CR, 2024c), mediante el cual se declara formalmente en proceso de modernización y reorganización el Senace, y se crea la Comisión Reorganizadora, con un plazo de 90 días hábiles que venció en julio de este año. Esta comisión está integrada por el viceministro de Gestión Ambiental, la presidenta del Senace, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Minam y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del mismo ministerio, la cual asumirá, además, la función de secretaría técnica.

Llama la atención que este rol no haya sido asignado directamente al Senace, sino al propio ministerio. La norma también dejó abierta la posibilidad de que la comisión reciba asesoría externa de entidades «privadas», sin brindar mayores precisiones al respecto. En la base de la intención del Minam, más que el interés por asegurar la calidad y el rigor de las EIA, parece primar la intención de acelerar los procedimientos, como si su rol fuera el de promover inversiones. De esta forma, el ministerio responde a la presión histórica de muchas de las empresas contra la llamada «tramitología», dejando de lado el tema de fondo: la predictibilidad de los plazos.

Este afán del sector por agilizar del tiempo de las evaluaciones no considera que la lentitud de los procesos obedece, en gran medida, a la baja calidad de los estudios que se presentan, lo que obliga a solicitar las ampliaciones necesarias. El mayor riesgo de la pretendida reorganización es que la autonomía del certificador ambiental —establecida en su ley de creación— se vea afectada por un DS.

5

Principales reformas en materia social

63

La llamada «carrera hacia el fondo», junto con la flexibilización de la normativa ambiental, desconoce o recorta derechos de participación, especialmente de las comunidades campesinas y los pueblos originarios. Este tipo de medidas forman parte de una narrativa mayor, no solo vinculada a las industrias extractivas, sino, en general, al desprecio por cualquier sector de la población que pueda oponerse al desarrollo de nuevas iniciativas económicas, sobre todo si es rural o indígena.

En esta línea, una de las amenazas más significativas fue la iniciativa presentada por el congresista Jorge Morante en noviembre de 2022: el Proyecto de Ley 3518, que proponía modificar la Ley 28736 (CR, 2006b), destinada a la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, conocida como la Ley PIACI (Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial). Este proyecto buscaba que las comunidades y pueblos originarios dejaran de estar reconocidos y bajo rectoría del Ministerio de Cultura (Mincul) para pasar a ser competencia de los gobiernos regionales, lo que hubiera debilitado su protección. Aunque este proyecto obtuvo un dictamen a favor, finalmente fue archivado en la Comisión de Pueblos, gracias a la presión ejercida por sus organizaciones y plataformas de la sociedad civil, así como por activistas nacionales e internacionales. No obstante, el espíritu detrás del proyecto se mantiene. El mencionado congresista realizó eventos públicos en Loreto con sectores de la población que lo respaldan y que, entre otras demandas, reclaman la construcción de carreteras en territorios habitados por pueblos en aislamiento voluntario; hecho que vulneraría los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario. El mensaje es muy duro: estas comunidades son percibidas como un «estorbo al desarrollo».

64

La intención de reducir el carácter comunal u originario de los territorios es permanente. En ese sentido, también se presentaron los Proyectos de Ley 0394 y 2247, impulsados por los congresistas Luis Flores Ancachi y Waldemar Cerrón, respectivamente, los cuales buscan modificar la Ley 24656: Ley General de Comunidades Campesinas (CR, 1987). Según los proponentes, la finalidad es «asegurar el derecho de posesión y propiedad» en caso de que las parcelas sean utilizadas como vivienda. Estos proyectos tuvieron dictamen favorable en la Comisión de Pueblos y, posteriormente, fue aprobado por mayoría en el pleno del Congreso.

Esta norma, como han advertido diversos gremios —entre ellos la Confederación Nacional Agraria (CNA)—, vulnera los derechos de las comunidades y pueblos indígenas al permitir la formalización de la posesión por uso de vivienda. Esta práctica está asociada a la invasión y al tráfico de terrenos, particularmente en la costa peruana, aunque también está presente en varias zonas de crecimiento urbano en la sierra y la selva. Además, se trata de una posible norma que no ha contado con un proceso de consulta previa legislativa.⁹

⁹ El pronunciamiento de la CNA puede leerse en el siguiente enlace: <https://bit.ly/4nCsAWZ>

Para sorpresa de muchos, la norma fue observada por el Ejecutivo y devuelta al Congreso para un nuevo debate. En respuesta, la Comisión de Pueblos del Congreso emitió un nuevo dictamen, esta vez de insistencia, el que se encuentra formalmente en la orden del día del pleno, pero aún no ha sido sometido a votación.

El sentido común instalado en el Congreso —que considera como «opositores al desarrollo», «ideologizados» o directamente «terroristas» a quienes lideran las movilizaciones ciudadanas en defensa de recursos naturales en territorios extractivos, principalmente vinculados a la gran minería— pone en riesgo el debate legal en torno a la calificación de los llamados «defensores ambientales». Al respecto, tanto el Ejecutivo como el congresista Alex Taipe Coronado han presentado proyectos de ley (PL 2069 y PL 4686, respectivamente) que buscan debatir y regular el estatus de estos actores sociales.

Si bien las propias organizaciones de defensores ambientales han solicitado la reglamentación de la calidad de defensor ambiental, el destino de estos proyectos tiene un camino sinuoso. Los proyectos han sido derivados a comisiones distintas: uno a la de Justicia y el otro a la de Pueblos. Tienen dictámenes diferentes y, en el pleno, el debate no generó consenso; por ello, se optó por devolver ambos a comisiones. El riesgo que varios advierten en el debate del Congreso es que se busque legitimar solo a ciertos defensores ambientales: aquellos que enfrentan a actores ilegales, excluyendo a quienes cuestionan proyectos formales. Desde esta perspectiva, líderes sociales que enfrentan la presencia de industrias extractivas en sus territorios no serían defensores ambientales, solo «antimineros».

Recientemente, se ha aprobado en el Congreso el Proyecto de Ley 10611, que establece medidas para la adquisición prioritaria de las áreas necesarias para el proyecto de infraestructura: Mejoramiento del Corredor Vial Apurímac-Cusco. Al momento de concluirse este informe la autógrafa estaba lista y lo que quedaba pendiente era su publicación por parte del Ejecutivo.

La norma le da 30 días hábiles al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), desde su aprobación, para promulgar un decreto que disponga medidas especiales, además de las ya contempladas en el Decreto Legislativo (DL) 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, la Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado y la

Liberación de Interferencias (CR, 2020c);¹⁰ así como otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura. Específicamente, la norma permite el pago de una compensación a quienes tengan terrenos en posesión, así como un rango de compensaciones para quienes tengan la propiedad de terrenos, sobre la base de una tasación oficial. Reconoce también medidas de custodia y defensa posesoria para la ejecución prioritaria del proyecto.

Este último aspecto plantea serias implicancias en tanto podría otorgar legitimidad al desalojo extrajudicial de terrenos «adquiridos» bajo esta modalidad por poseesionarios, pero que tengan controversia de titularidad dentro de las comunidades. Ante eventuales tomas de tierras o protestas para recuperarlas, el Estado podría aplicar medidas de represión y de desalojo sin necesidad de un mandato judicial. Como hemos señalado en el capítulo de tendencias, el área del corredor minero del sur presenta conflictos permanentes y lleva más de un año bajo estado de emergencia.

Pero el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no solo está en riesgo por las iniciativas legislativas del Congreso y los proyectos antes mencionados, sino también por la manera en que nuestro sistema de justicia interpreta las normas vigentes. En 2022 se publicó una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) que generó preocupación y ameritó incluso el pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo.

El TC declaró improcedente el recurso de agravio constitucional presentado por las comunidades campesinas de Chila Chambilla y Chila Pucará, en Puno, sustentando que el derecho a la consulta previa no sería un derecho fundamental pues no está expresamente recogido en la Constitución. Esta decisión es un retroceso grave en la materia, ya que nuestra ley fundamental otorga rango constitucional a los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano. Como señala la Defensoría del Pueblo (2022), el Perú ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la que reconoce el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, desde 1995.¹¹

10 Ver DS 015-2020-VIVIENDA.

11 Para leer el pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo, ver el siguiente enlace: <https://bit.ly/4mLNEZF>

Recientemente, la ONG DAR ha denunciado los límites a la implementación del derecho de consulta, desde la lógica del momento en que se lleva adelante, así como por el reconocimiento de quienes pueden participar o no del proceso. La institución muestra cómo entre el MTC, responsable de un proyecto en consulta, y el Mincul, se ha generado una controversia en relación a la ampliación de comunidades y las medidas a ser consultadas. El proceso se encuentra en el Poder Judicial en un contencioso-administrativo.¹²

12 El análisis completo sobre el proceso de consulta del proyecto Bellavista Mazán-Salvador-El Estrecho en la región Loreto se puede leer en: <https://bit.ly/42qE1Ze>

6

Retrocesos y flexibilización de la minería informal, y mejores condiciones para la minería ilegal y criminal

68

El año 2002, durante la transición democrática bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se definió oficialmente la minería informal y se decretó un proceso ordinario de formalización. Diez años después, durante el gobierno de Ollanta Humala, se estableció un proceso extraordinario de formalización —en vista del limitado avance en la materia—, y se fijó un plazo hasta 2014; año en que se volvió a regular el proceso de formalización minera y se otorgó un plazo adicional de dos años.

Llegado el año 2016, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, mediante el DL 1293 (CR, 2016), lejos de culminarse el proceso, se creó formalmente el Reinfo y se aprobó un nuevo plazo de formalización hasta 2019. Ese mismo año, ya con Martín Vizcarra como presidente, se promulgó una ley que extendió el plazo de formalización hasta diciembre de 2021.

En este último quinquenio se han producido dos nuevas ampliaciones del plazo, mediante la Ley 32213: Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y la minería artesanal (CR, 2024a); una, de diciembre de 2021 a diciembre de 2024, durante el gobierno de Pedro Castillo; y otra, de diciembre de 2024 a junio de 2025.

Dicha norma introduce algunos cambios y establece claramente que el ente rector en la pequeña minería y minería artesanal es el Minem. Además, crea el Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMA) y el Sistema de Ventanilla Única para la Formalización Minera. La norma contempla, como dispositivo opcional, una ampliación adicional de seis meses del plazo, mediante resolución ministerial, sin necesidad de pasar nuevamente por el Congreso. El plazo está próximo a vencer y todo parece indicar que se volverá a ampliar.

Justamente debido al posible vínculo con organizaciones criminales, en este capítulo abordamos algunas medidas adicionales, de carácter penal, que han sido aprobadas recientemente. Algunas están directamente vinculadas con la minería ilegal; otras, aunque no lo indiquen de forma explícita, también contribuyen a su crecimiento y debilitan la capacidad de acción del sistema de justicia. Veamos las más saltantes.¹³

- Ley 31751 (CR, 2023d), aprobada en mayo de 2023, modifica el Código Penal en relación a los plazos de prescripción. Concretamente, los acorta, pues reduce el plazo de investigación penal. Esta norma ha generado el rechazo de varios sectores, especialmente de especialistas en seguridad ciudadana y de quienes hacen seguimiento a las economías criminales, incluida la minería ilegal. Dada la complejidad en la que operan estas economías y los lazos sociales que se entablan —ya que varias de ellas (como la minería ilegal) son intensivas en mano de obra—, las tareas de investigación son más complejas y el recorte de plazos dificulta que puedan concretarse.

¹³ Algunas de estas normas han sido brevemente reseñadas por la ONG Transparencia en la cartilla: 20 Golpes Legislativos: El Impacto de Leyes que Socavan la Democracia y el Estado de Derecho, la cual puede descargarse desde el siguiente enlace: <https://bit.ly/3WkZfUO>

Dado que algunos jueces decidieron hacer control de constitucionalidad sobre la ley, y decidieron no aplicarla, el Congreso aprobó la Ley 32104 (CR, 2024e) para obligar a los jueces a usar la Ley 31751.

- Ley 31989 (CR, 2024f), aprobada en marzo de 2024, deroga la primera disposición complementaria final del DL 1607 (CR, 2023b). Lo grave de esta norma es que modifica directamente una norma dada por el Ejecutivo, con el objetivo de facilitar a la PNP el control de explosivos y armas de fuego en manos de personas que, estando registradas en el Reinfo, tuvieran su inscripción suspendida; es decir, la gran mayoría. De ocurrir que la PNP detecte la tenencia de explosivos sin los permisos correspondientes, dichas personas serían retiradas inmediatamente del Reinfo. Dicha norma duró muy poco tiempo; las protestas sociales de mineros informales se hicieron sentir y el Congreso la derogó. Las bancadas que apoyaron esta derogatoria fueron: Fuerza Popular, Perú Libre, Avanza País, Alianza para el Progreso, Podemos Perú y Acción Popular.
- Ley 31990 (CR, 2024g), aprobada en marzo de 2024, establece límites en los plazos para la colaboración eficaz. Como en el caso anterior, economías criminales como la minería ilegal y su imbricación social requieren de mucho trabajo de inteligencia y la captación de integrantes de la organización para que delaten a sus secuaces. Al reducirse los plazos para la colaboración eficaz, este instrumento se debilita.
- Ley 32108 (CR, 2024d), aprobada en agosto de 2024, modifica el concepto de organización criminal y regula la presencia del acusado durante los allanamientos. Con esta modificación, la minería ilegal deja de estar incluida en el tipo base de organización criminal. A su vez, la exigencia de la presencia del acusado en los allanamientos podría retrasar o dificultar ciertas investigaciones criminales, afectando su eficacia y rapidez.

En los últimos cuatro años, el Congreso ha registrado 44 proyectos de ley sobre minería, aunque 31 de ellos aún permanecen en debate dentro de comisiones especiales. Entre las medidas planteadas, para 2025 quedan pendientes algunas sustanciales; por ejemplo, el proyecto que pretende flexibilizar la figura del minero artesanal o el que endurece los casos en los que es posible el decomiso de bienes ilícitos, proponiendo que este solo sea bajo sentencia firme.

En esa línea, reseñamos brevemente tres proyectos de ley que aún no han sido votados, pero que podrían ser aprobados próximamente. Dos de ellos han sido presentados por el actual presidente del Congreso, Eduardo Salhuana, congresista por la región de Madre de Dios; y uno se encuentra en proceso de elaboración desde la Comisión de Energía y Minas.

i. Proyecto de Ley 3377/2022: Proyecto de Ley que establece el régimen de solicitud y otorgamiento de concesiones mineras en las zonas de pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios. Este proyecto fue presentado el año 2022, pasó a comisiones —tanto de Energía y Minas como de Pueblos—, y en 2023 se dictaminó y pasó al pleno. En el debate, se decidió regresar los dictámenes a sus comisiones para ampliar la discusión. El 2024, ambas comisiones volvieron a emitir dictámenes favorables y, desde marzo de 2025, el proyecto está en la orden del día, para ser debatido y aprobado por el pleno.

El texto sustitutorio final propone la creación de un régimen especial para las zonas comprendidas en el anexo 1 del DL 1100 (CR, 2012). Pueden apelar a este régimen quienes cuenten con su inscripción vigente en el Reinfo y que tengan aprobado o hayan presentado su Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) o su instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (Igafom).

ii. El Proyecto de Ley 6903/2023 —que se encuentra en un estado más embrionario— promueve la adquisición de oro proveniente de la minería a pequeña escala. Plantea modificar la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) y añadir un artículo que autoriza a esta entidad a comprar oro proveniente de la pequeña minería y la minería artesanal.

Aunque este proyecto se encuentra estancado, en paralelo, el Congresista Jorge Montoya ha presentado el Proyecto de Ley 8491 que propone otorgar competencias al Banco de la Nación para la compra de oro. Este proyecto ya cuenta con dictamen de la Comisión de Economía, pero aún no ha obtenido los votos necesarios para su aprobación en el pleno. Pese a esto, la propuesta no ha sido enviada al archivo.

iii. Lo que se conoce hasta ahora sobre la nueva Ley MAPE es que el proceso de diálogo con los actores vinculados ya ha concluido, y el equipo técnico de la comisión estaría terminando la propuesta normativa. Esto quiere decir que el debate sobre un texto concreto empezará en la siguiente legislatura, en agosto de 2025.

Según entrevistas con personas vinculadas a la labor parlamentaria, sabemos que parte de las propuestas que se estarían considerando incluyen: cambios en el proceso de otorgamiento de concesiones mineras; mayores facilidades para el uso de tierras —incluso de comunidades campesinas y pueblos indígenas, si hubiera conflicto con mineros artesanales que cuenten con concesiones—; la creación de un régimen tributario especial; y la reducción de estándares ambientales.

7

La criminalización de la protesta como una línea de continuidad

En esta sección hemos identificado las principales normas¹⁴ aprobadas en el país que pretenden generar un manto de impunidad frente a la represión violenta y desproporcionada contra la ciudadanía movilizada. Al mismo tiempo, buscan adaptar o crear tipos penales que faciliten la persecución y, en la medida de lo posible, la sanción con privación de libertad de dirigentes sociales que lideran conflictos socioambientales.

¹⁴ Varias de estas normas han sido analizadas por Ruiz, J. C. (2024).

- Ley 30151 (CR, 2014c): Ley que modifica el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal. Este artículo define las razones de inimputabilidad; es decir, las condiciones necesarias para que una persona que pueda ser encontrada culpable de un delito no asuma la responsabilidad del hecho. Explícitamente señala: «El personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte» (p. 514204). Lo que se persigue con esta norma es generar condiciones de impunidad frente a violaciones de derechos humanos ocurridas en contextos de protestas sociales.
- DL 1186 (CR, 2015): DL que regula el uso de la fuerza por parte de la PNP. Este decreto, como su nombre lo indica, regula la manera en que la PNP interviene en situaciones de resistencia a su intervención. Crea la figura de la resistencia activa o pasiva por parte de los civiles frente a la intervención policial, la cual queda finalmente sujeta a la interpretación discrecional de las propias FF. AA. y la PNP al momento de intervenir. Al igual que la norma previamente reseñada, el decreto hace hincapié en la posibilidad del uso de armas letales.
- DS 003-2020-DE (CR, 2020a), que reglamenta el DL 1095 (CR, 2006a), el cual establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las FF. AA. en el territorio nacional. Esta norma plantea la posibilidad del uso de fuerza por parte de los agentes militares, dependiendo del tipo de circunstancia que ellos consideren como violenta en contextos diferentes a los de un conflicto armado. La mayor preocupación respecto a esta reglamentación radica en el hecho de que cada vez más se recurre a las FF. AA. en contextos de conflictos sociales. Como reseñamos en el segundo capítulo, existen zonas que han sido declaradas en estado de emergencia por más de un año, las que se han convertido en territorios militarizados. La norma señala expresamente que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales; lo que da a entender que, si el uso de la fuerza es mayor, en parte se debe a que no reciben un entrenamiento específico y, por tanto, su intervención debe hacerse con esta salvedad.
- Ley 31012 (CR, 2020b): Denominada Ley de Protección Policial, fue cuestionada desde su promulgación por la Comisión Permanente del Congreso, que fuera disuelto constitucionalmente por el entonces presidente Martín Vizcarra. Dado el conflicto de competencias derivado de esta disolución, el gobierno de Vizcarra no presentó observaciones a

la norma, pero tampoco la promulgó. Finalmente, fue el presidente del nuevo Congreso quien procedió a su promulgación. Según el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), esta ley presenta tres aspectos graves. En primer lugar, prohíbe la detención preliminar de oficiales de la PNP, en caso de que hayan hecho uso de sus armas —o algún otro medio— y causen lesiones o muerte. En segundo lugar, modifica el artículo 20, numeral 11, antes citado, que permitía inimputabilidad. En este artículo se añade la frase «en forma reglamentaria», después de la exoneración de responsabilidad en caso de muerte o lesión por uso de arma de fuego por parte de personal de la PNP. Y, en tercer lugar, deroga el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, reconocido en el artículo 4.1 c) del DL 1186.¹⁵

- DL 1589 (CR, 2023c), que introduce tres modificaciones al Código Penal. Crea el artículo 283–A, que criminaliza la financiación o cualquier tipo de aporte solidario a protestas que implique la toma de vía terrestre o fluviales. Además, modifica el artículo 315 del Código Penal sobre los delitos de disturbios, al añadir que “[...] constituyen circunstancias agravantes [del delito de disturbios] si se afectan vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales [...]” (p. 2). Por último, establece el artículo 315–B, que criminaliza cualquier aporte solidario a acciones que califiquen como «disturbios». Estas normas están claramente diseñadas para frenar los mecanismos de solidaridad que se dan en comunidades campesinas y pueblos originarios, así como en organizaciones sociales de base, las que buscan dar soporte económico mínimo a quienes emprenden jornadas de lucha que, en muchos casos, requieren desplazamientos mayores.
- Ley 32181 (CR, 2024b): Ley que modifica el Código Penal (DL 635) y el Nuevo Código Procesal Penal (DL 957), para garantizar la presunción de inocencia y proteger al personal de la PNP. Busca, como las anteriores normas citadas, brindar impunidad a los policías que causen lesiones o muertes con arma de fuego, a la vez que prohíbe a los fiscales solicitar prisión preventiva para los miembros de la PNP.
- Finalmente, en el Congreso está en debate del pleno —en suspensión bajo la figura de «cuarto intermedio» luego de haber sido aprobado en primera votación— el Proyecto de Ley 4293, del congresista Muñante,

15 Para leer la opinión entera del IDEHPUCP sobre este cambio normativo ver: <https://bit.ly/4pTzqZy>

para modificar en el Código Penal el artículo 348, que define el delito de motín. El delito suponía que quien haciendo uso de la violencia exige a una autoridad realizar un acto que está en sus funciones será reprimido con pena privativa de libertad no menor ni mayor de seis años. La modificación supone incluir el uso de amenaza, concepto ambiguo que puede ser atribuido a una protesta social, por ejemplo. Asimismo, incluye que el delito se configura si el pedido que se hace no es parte de las funciones de dicha autoridad. Como se planteó en el debate del pleno, si una protesta social es vista como amenazante y en esta se pide la renuncia de una autoridad, estaríamos frente a una acción delictiva, frente a un delito de motín.

8

Algunas reflexiones finales

La «carrera hacia el fondo» que estamos viviendo en el país, como se desprende del texto, se inscribe en un marco de gran incertidumbre política. La alianza entre un parlamentarismo autoritario y conservador —que dirige el acuerdo que nos gobierna— y un Ejecutivo cuya marca distintiva es la incapacidad para la gestión pública y el desdén por la ciudadanía y sus demandas, tiene como principal objetivo llegar al 2026. Esta alianza profundiza una crisis de larga duración, como hemos sostenido al inicio. Como parte de su afán por permanecer y reproducir el modelo extractivista y el orden neoliberal, apuestan no solo por mejorar las condiciones para la gran inversión, sino también por facilitar las condiciones para las economías ilegales, como mecanismo para asegurar su reproducción.

Esta «carrera hacia el fondo» en Perú tiene características diferentes a las que se dieron alrededor del boom de las industrias extractivas, en el periodo del superciclo de los commodities, entre 2001 y 2014. Si bien atravesamos un contexto de alza en los precios de los minerales —en particular del cobre y el oro—, se trata de una coyuntura de corto plazo, asociada a la salida de la pandemia de la covid-19 y a los compromisos de la transición energética global. Este momento, además, ocurre en un tiempo de múltiples crisis en el país: de gobierno, de Estado y de régimen político de manera simultánea, lo que debilita al máximo nuestra ya precaria institucionalidad. Sea que lo denominemos «perforación» del Estado de derecho (Barrenechea y Vergara, 2024) o «desplome» del Estado (Ballón, 2024), lo cierto es que estamos contemplando su descomposición en tiempo real. Esta situación incide directamente en las decisiones que toman las autoridades de diversos poderes respecto a la minería, el ambiente y la participación ciudadana.

Esta precariedad institucional es un arma de doble filo. Por un lado, facilita la captura del Estado (Durand, 2019) ya que las autoridades son más propensas a ceder ante exigencias de grupos de poder: formales e informales. Estamos frente a un Estado presionado, por un lado, por la minería formal, que exige desregulación y flexibilización ante una supuesta «tramitología»; y por otro lado, por la minería informal, que —desde una base de legitimidad social— posee capacidad de movilización y recursos suficientes como para penetrar directamente en la política nacional y exigir el mantenimiento del status quo no regulado —en formalización, sin llegar a formalizarse— en el que continúan operando.

Una consecuencia adicional de esta precariedad institucional es el creciente debilitamiento del capital humano, en particular, del funcionariado público encargado de llevar adelante los procesos de certificación y fiscalización ambiental para la gran minería, así como de formalización y supervisión de la minería informal. El aumento de las presiones, sumado a un contexto de judicialización de la política y politización de la justicia, los convierte en personas vulnerables y temerosas. Muchas veces, esta vulnerabilidad deriva en el incumplimiento de plazos o en la necesidad de repetir procedimientos —impugnados, revocados, judicializados, y un largo etcétera—, que termina por anular cualquier posibilidad de predictibilidad en los resultados.

Más que un programa organizado e implementado de manera ordenada para debilitar la institucionalidad ambiental y limitar los derechos de comunidades y pueblos afectados por las industrias extractivas, lo que existe actualmente es una combinación de iniciativas —varias de ellas superpuestas

y desordenadas— que apuntan en múltiples direcciones. En este estudio hemos hecho el esfuerzo por ordenarlas temáticamente; sin embargo, como apreciará el lector, no siempre se produce un diálogo entre el Congreso y el Ejecutivo, ni entre los propios sectores al interior de este poder del Estado, ni entre los cambios de gestión dentro de una misma cartera. Aun así, se pueden identificar ciertas tendencias comunes, líneas de continuidad que revelan una especie de acción de carácter más ideológica o dogmática, justificada en la supuesta «atracción de nuevas inversiones».

En relación con la normatividad ambiental y social, los principales riesgos identificados —derivados de proyectos o propuestas promovidas— están vinculados al debilitamiento de las ANP y de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, en particular, de los pueblos en aislamiento voluntario, así como de la nueva Ley MAPE. Recomendamos poner especial atención a estos proyectos.

En cuanto a la institucionalidad ambiental, hemos podido constatar que la entidad que se encuentra bajo el radar del gran capital minero es el Senace. Queda claro que los tiempos de influencia directa sobre la Dirección de Asuntos Ambientales (DGAA) del Minem han quedado atrás, y que los requisitos y estándares establecidos por la entidad encargada de la evaluación ambiental generan tensiones. Resulta crucial brindarle soporte y ejercer presión ciudadana para que no reduzcan sus estándares.

Respecto a la minería informal, en particular a la abiertamente ilegal y criminal, es fundamental trazar una estrategia desde la sociedad civil. Será necesario evaluar qué tipo de meta se puede perseguir: si su erradicación total o la contención de su avance en otros territorios. En el caso de la Amazonía, existen áreas de expansión de minería informal que debieran detenerse antes de que se genere un nuevo Madre de Dios. Una política puramente represiva, que no comprenda el fenómeno social que hay detrás no servirá, como tampoco lo hará una lógica permisiva de cerrar los ojos ante su avance y, sobre todo, ante la penetración de actores criminales.

Finalmente, en materia de criminalización, el avance de la lógica represiva y de la impunidad se consolida. Esta es una tendencia que viene de varios años atrás y que se robustece con el pacto de gobierno hecho entre la presidenta Boluarte y el bloque conservador del Congreso. La denuncia desde la sociedad civil se vuelve imprescindible, aunque en este contexto incluso la acción judicial desde las ONG contra la violación de derechos humanos en el Perú pretende ser acorralada. A pesar de las consecuencias que pueda traer, no puede haber abandono de la población civil que se moviliza en defensa de sus derechos.

Anexo 1.

Lista de entrevistados

Alicia Abanto:	Exadjunta de la Defensoría Del Pueblo y exasesora de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Cesar Gamboa:	Director de DAR
Claudia Cooper:	Vicepresidenta de Sostenibilidad y Asuntos Externos de la empresa minera Antamina
Darío Zegarra:	Country Manager de la empresa minera Newmont Perú
Mariano Castro:	Exviceministro de Ambiente
Miguel Incháustegui:	Exministro de Energía y Minas
Ruth Luque:	Congresista de la República
Raúl Molina:	Exviceministro de Gobernanza y Gestión Territorial
Vladimir León:	Asesor principal de la Bancada BDP

Referencias

Aragón, G. y Ruiz, J. (2024). *Indicadores para entender a las economías ilegales en el Perú*. Lima: Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. <https://bit.ly/4nBwYW7>

Barrenechea, R. y Vergara, A. (2024). *Democracia asaltada: el colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*. Lima: Universidad del Pacífico.

Ballón, E. (2016). *América Latina al final del superciclo. Un balance sobre la transparencia, el acceso a la información y la institucionalidad ambiental durante el ciclo de precios altos de las materias primas*. Lima: Red Latinoamericana de Industrias Extractivas, Grupo Propuesta Ciudadana, <https://bit.ly/479xdSi>

Ballón, E. (2024). A manera de balance: reflexiones para comprender, dialogar y construir una salida democrática al estallido social en el Perú. En Carlos Monge, María Luisa Burneo y Juan Luis Dammert (eds.), *Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones* (pp. 33-112). Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Ballón, E. (2024, octubre). *La crisis peruana, ¿un deterioro sin límites? en El desplome de la democracia*. Serie Perú Hoy, (44), 21-43. Lima: Desco.

Ballón, E. y Glave, M. (2025). Propuesta de Reformas Políticas e Institucionales para el Fortalecimiento de la Gobernanza Territorial en un Contexto de Actividades Mineras en la Macrorregión Sur. En Julio Díaz, José de Echave y Carlos Herz (eds.), *Reimaginando la minería al 2045. Agua, renta minera, desarrollo y gobernanza territorial en la macrorregión sur*. [En prensa].

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2020). *Amazonía peruana: dinámicas territoriales y retos para el Desarrollo sostenible*. <https://bit.ly/4pVHn0d>

Convoca. (2024, noviembre). *Caso Senace: Cómo el gobierno aprobó un decreto contra el reloj para acelerar grandes inversiones mineras*. Recuperado el 10 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4mP7Cme>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). (2024). *Informe Anual 2024: situación de los derechos humanos en el Perú*. Lima: CNDDHH.

CooperAcción. (2025, enero). *Concesiones mineras a nivel nacional*, octubre 2024. Recuperado el 8 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46F7NMg>

CooperAcción Opina. (2024a, setiembre). *Descifrando la cartera de proyectos mineros*. Recuperado el 8 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3WmzjrM>

CooperAcción. (2024b, diciembre). *Boletín electrónico* 306. Recuperado el 15 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KV3eVv>

Damonte, G. (2021). La descentralización incierta: desconcentración, privatización y la persistencia de desigualdades territoriales en el sector extractivo peruano. En Gerardo Damonte, Bárbara Göbel, Maritza Paredes, Bettina Schorr y Gerardo Castillo (eds.), *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú* (pp. 27-60). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

De Echave, J. (2025). La minería en el escenario nacional. Antecedentes y perspectivas. En Julio Díaz, José de Echave y Carlos Herz (eds.), *Reimaginando la minería al 2045. Agua, renta minera, desarrollo y gobernanza territorial en la macrorregión sur*. [En prensa].

Defensoría del Pueblo. (2025, junio). *Reporte de conflictos sociales* 256. <https://bit.ly/432G5qo>

Defensoría del Pueblo. (2022-2023). *Reportes de conflictos sociales* 226 al 238. <https://bit.ly/46Z77An>

Defensoría del Pueblo. (2004-2022). *Reportes de conflictos sociales*. <https://bit.ly/3KyOPhQ>

Defensoría del Pueblo. (2022, marzo). *Defensoría del Pueblo rechaza sentencia del Tribunal Constitucional que desconoce consulta previa a los pueblos indígenas como derecho fundamental*.

Diario El Comercio. (2021, 23 de julio). *El Estado empírico y el abismo social*. 22 de agosto de 1979: Una columna de nuestro más reconocido historiador, Jorge Basadre. <https://bit.ly/46SOhus>

Diario Gestión. (2023, 18 julio). *Dina Boluarte pide que protestas tengan una agenda social, no política: “vengan y conversemos”*. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/43152mb>

Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP). (2025, abril). *Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2025-2028*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado el 10 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4gWxMCt>

Durand, F. (2019). *La Captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

EY Perú. (2025). *Peru's Mining & Metals Investment Guide 2025/2026*. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4nZ2BZq>

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS-Perú) y Unidos por los Bosques. (2023). *Minería ilegal en la Amazonía peruana. Informe sobre las actividades mineras en las regiones amazónicas de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y Huánuco*. Lima: FCDS-Perú. <https://bit.ly/4mIRRGf>

Leyva, A.; Yauri, J. y Silvera, W. (2024). *Los devaneos de la política de lucha contra la minería ilegal*. Documento de Trabajo, Lima: CooperAcción. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4o8Y0Ef>

Lynch, N. (2023, marzo). *Perú en crisis: la difícil búsqueda de su destino*. Barcelona: CIDOB Notes Internacionals, (287). <https://bit.ly/48Qy4bV>

Marañón, A. (2025). *El Congreso y la construcción de un nuevo autoritarismo: Leyes y estrategias de poder en Perú 2023-2024*. Serie Escenarios 3. Lima: Asociación Nuestro Sur Espacio de Reflexión y Acción Política. Recuperado el 12 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4pRsQCZ>

Martuccelli, D. (2024). *El otro desborde. Ensayos sobre la metamorfosis peruana*. Lima: La Siniestra Ensayos.

Mongabay. (2023, junio). *Perú: proyecto de ley pretende abrir áreas naturales protegidas para actividades de hidrocarburos*. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3VQocat/>

Mongabay. (2024, febrero). *Pese a críticas, Congreso peruano busca aprobar ley que favorece a minería ilegal*. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46RISEd>

Observatorio Nacional de Política Criminal-Indaga. (2021). *La minería ilegal en la Amazonía Peruana*. Lima: Ministerio de Justicia, USAID. Recuperado el 8 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3VRg5KW>

Red Muqui. (2022). *Minería y personas defensoras de derechos humanos y ambientales en el Perú*. Lima: Red Muqui, Red de Propuesta y Acción. <https://bit.ly/3VQokGZ>

Ruiz, J. C. (2024). *Nuestro Derecho. Guía para el ejercicio pleno del derecho a la protesta*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). <https://bit.ly/4nCvTgR>

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2024). *Abordaje integral de la minería informal e ilegal en Perú*. Lima: Resumen elaborado por la SNMPE basado en la Consultoría de V & C Analistas. Recuperado el 10 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/42NkP8j>

Sociedad (SPDA). (2024, agosto). *Nuevas flexibilizaciones ambientales del Minem en el sector hidrocarburos y minería*. Lima: Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA. Actualidad ambiental. <https://bit.ly/3IPzKb8>

Tuesta, P. (2024). *Congreso debilitó controles a la minería ilegal y deja para 2025 proyectos que dificultan incautaciones*. Lima: Convoca. Recuperado el 12 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4gSWJ1w>

Vergara, A. y Barrenechea, R. (2023). *El vaciamiento democrático en Perú...y más allá*. Lima: Nueva Sociedad. <https://bit.ly/42WsdOu>

Vilca, P. y Chata, M. (2024). ¿Vínculos reales e imaginarios? Las protestas y las economías ilegales. En Carlos Monge, María Luisa Burneo y Juan Luis Dammert (eds.), *Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones* (pp. 433-473). Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Wilson, A.; Quiñón, A. y Sánchez-Ancochea, D. (2024). *Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú: Explorando cuellos de botella y opciones de política pública*. Documento de Trabajo 4. Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico y Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford. <https://bit.ly/4mS3u5g>

Normas legales citadas

Congreso de la República. (2024a). *Ley 32213. Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 27 de diciembre, p. 5. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/42pSAMy>

Congreso de la República. (2024b). *Ley 32181. Ley que modifica el código penal, decreto legislativo 635, y el nuevo código procesal penal, decreto legislativo 957, a fin de garantizar el principio de presunción de inocencia y brindar mayor protección al personal de la policía nacional del Perú.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 11 de diciembre, p. 4. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/479c9vb>

Congreso de la República. (2024c). *Decreto Supremo 009-2024-MINAM. Decreto Supremo que declara en modernización y reorganización el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE y crea la Comisión Reorganizadora.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 1 de noviembre, p. 3. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KtuM4q>

Congreso de la República. (2024d). *Ley 32108. Ley que modifica el código penal, decreto legislativo 635; la ley 30077, ley contra el crimen organizado; y la ley 27379, ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares, a fin de determinar las características concurrentes para la tipicidad de una organización criminal.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 9 de agosto, p. 5. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4oaR35z>

Congreso de la República. (2024e). *Ley 32104. Ley que precisa la aplicación del párrafo segundo del artículo 84 del código penal, modificado por la Ley 31751, ley que modifica el código penal y el nuevo código procesal penal para modificar la suspensión del plazo de prescripción.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 28 de julio, p. 3. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46ODX6N>

Congreso de la República. (2024f). *Ley 31989. Ley que modifica el decreto legislativo 1607 —decreto legislativo que modifica la Ley 30077, Ley contra el crimen organizado— para derogar su disposición complementaria final primera.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 20 de marzo, p. 2. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46OEILL>

Congreso de la República. (2024g). *Ley 31990. Ley que modifica los artículos 473, 476-a y 481-a del nuevo código procesal penal, a fin de fortalecer el proceso especial por colaboración eficaz.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 21 de marzo, p. 4. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3Wohfxz>

Congreso de la República. (2024h). *Ley 31973. Ley que modifica la ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 11 de enero, p. 4. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/472uuZY>

Congreso de la República. (2023a). *Decreto Supremo 013-2023-MINAM. Decreto Supremo que aprueba disposiciones complementarias para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y establece otras disposiciones.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 30 de diciembre, p. 31. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3Wo0Nxc>

Congreso de la República. (2023b). *Decreto Legislativo 1607. Decreto legislativo que modifica la Ley 30077, Ley contra el crimen organizado.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 21 de diciembre, p. 31. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KD8yNg>

Congreso de la República. (2023c). *Decreto Legislativo 1589. Decreto legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 4 de diciembre, p.31. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/42vrhAC>

Congreso de la República. (2023d). *Ley 31751. Ley que modifica el código penal y el nuevo código procesal penal para modificar la suspensión del plazo de prescripción.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 25 de mayo, p. 4. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46EHyWn>

Congreso de la República. (2020a). *Decreto Supremo 003-2020-DE. Reglamento del Decreto Legislativo 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 15 de marzo, p. 13. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46QcDFi>

Congreso de la República. (2020b). *Ley 31012. Ley de protección policial.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 28 de marzo, p. 2. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46VOgpW>

Congreso de la República. (2020c). *Decreto Supremo 015-2020-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 26 de octubre, p. 10. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3WpYc60>

Congreso de la República. (2017). *Decreto Supremo 042-2017-EM. Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Explotación Minera.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 22 de diciembre, p. 44. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4o6XUwP>

Congreso de la República. (2016). *Decreto Legislativo 1293.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 30 de diciembre, p. 610468. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4o6YeM3>

Congreso de la República. (2015). *Decreto Legislativo 1186. Decreto legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 16 de agosto, p. 559331. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KEow9W>

Congreso de la República. (2014a). *Decreto Supremo 040-2014-EM. Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 12 de noviembre, p. 537419. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/47cshvZ>

Congreso de la República. (2014b). *Ley 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 12 de julio, p. 52754312. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4o5THte>

Congreso de la República. (2014c). *Ley 30151. Ley que modifica el inciso 11 del artículo 20 del código penal, referido al uso de armas u otro medio de defensa por personal de las fuerzas armadas y de la policía nacional del Perú.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 13 de enero, p. 514204. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/470xVQL>

Congreso de la República. (2012). *Decreto Legislativo 1100. Decreto legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 18 de febrero, p. 461041. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/48OKUr1>

Congreso de la República. (2011). *Ley 29763: Ley Forestal y de Fauna Silvestre.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 22 de julio, p. 446980. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KDafKD>

Congreso de la República. (2006a). *Decreto Legislativo 1095. Decreto legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 1 de setiembre, p. 424809. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4pYvAOG>

Congreso de la República. (2006b). *Ley 28736. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 18 de mayo, p. 318954. Recuperado el 6 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/4mXvwMB>

Congreso de la República. (2005). *Ley 28611. Ley General del Ambiente.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 15 de octubre, p. 302291. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/46VBoQo>

Congreso de la República. (1997). *Ley 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 4 de julio, p. 150721. Recuperado el 4 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KAwbpS>

Congreso de la República. (1987). *Ley 24656: Ley General de Comunidades Campesinas.* Lima: Diario Oficial El Peruano, 13 de abril, p. 318954. Recuperado el 5 de julio de 2025 de: <https://bit.ly/3KVdfIA>

Socios del Grupo Propuesta Ciudadana

