¿Quién es quién?
El estado de emergencia como causa política del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios (Perú)

Víctor Hugo Pachas

Resumen

¿Cuáles son las causas políticas del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios? Tradicionalmente, el debate sobre esta actividad se ha centrado en las causas relacionadas con la pobreza, la legislación y los precios internacionales del oro, sin tener en cuenta su dimensión política. En este estudio se ha utilizado una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas y una revisión bibliográfica. Los conceptos del filósofo Agamben sobre *Homo sacer* (condición de los mineros informales e ilegales), y el estado de emergencia (ausencia de derechos humanos en espacios de conflicto) estructuran la discusión. En los últimos treinta años, en Madre de Dios ha habido un conflicto entre los actores locales por la administración de los recursos auríferos, en el marco de la minería informal e ilegal, que se ha incrementado por los continuos estados de emergencia. Esta situación ha provocado que grupos armados locales se disputen los territorios. Se plantea la hipótesis de que los gobiernos (2010-2024) han utilizado los estados de emergencia como estrategia para solucionar conflictos, abordándolos únicamente desde la perspectiva de la formalización y la militarización, sin analizar las respuestas locales (grupos armados) a la violencia. Se concluye, que los estados de emergencia generan condiciones que permiten la institucionalización de la minería informal e ilegal, en la que la acción del crimen organizado dificulta la identificación de los responsables.

Palabras claves: conflicto, estado de emergencia, minería informal e ilegal, oro.

Abstract

What are the political causes of the increase in informal and illegal mining in Madre de Dios? While the debate surrounding this issue focuses on poverty, legal issues, and international gold prices, it largely overlooks the political dimension. This study employed a qualitative methodology based on semi-structured interviews and a literature review. The discussion was framed using Agamben's concepts of *Homo sacer* (the condition of informal and illegal miners) and the state of emergency (the absence of human rights in conflict zones). For the past 30 years, Madre de Dios has experienced conflicts among local actors regarding the management of gold resources in the context of informal and illegal mining. This conflict has intensified due to repeated states of emergency, leading to territorial disputes among local armed groups. From 2010 to 2024, successive governments are argued to have used states of emergency as a strategy to resolve conflicts by reducing them to formalization and militarization, without analyzing the local responses to violence, such as the formation of armed groups. In conclusion, states of emergency create conditions that institutionalize informal and illegal mining. In this context, the activities of organized crime make it difficult to identify those responsible.

Keywords: conflict, state of emergency, informal and illegal mining, gold.

> [...] con el corredor minero podíamos estar más seguros porque tenemos fijo nuestro lugar de trabajo, pero nos limita poder explorar y otro detalle es que nos retira del río, perdimos las dragas y calancheras, nos volvimos mineros de tierra. El mismo Estado con esa norma provoco la deforestación [...].
>
> Teófilo, seudónimo de un minero de Madre de Dios

> [...] nunca entendimos las normas del gobierno, si ya tenemos posesión de un territorio porque dárselo a los mineros, esa norma nos provocó enfrentamientos con los mineros porque son nuestras tierras agrícolas y agroforestales. Llegamos a acuerdos con los mineros, pero no con el Estado, no logramos entenderlo [...].
>
> Marcelo, seudónimo de un agricultor de Madre de Dios

> [...] ya nos acostumbramos a vivir con el minero, aprendemos de ellos, pero también sabemos que son nuestras tierras y queremos derecho preferencial. En ese tiempo, era complicado entender, solo nos defendimos y lo único que nos quedo fue llegar a acuerdos con los mineros [...].
>
> Ángel, seudónimo de un nativo de Madre de Dios

1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar los estados de emergencia como causa política del incremento de la minería informal e ilegal en Madre de Dios. En el título, la pregunta *¿quién es quién?* se utiliza con la intención de definir las identidades de la trama descrita en este artículo, ya que estas son camaleónicas y dependen del enfoque disponible.

Según los datos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (MINEM, 2025), en 2024 Perú ocupó el décimo lugar en la producción mundial de oro, con 108 148 345 gramos finos (GF). De esta producción, el 18,7 % (20 256 299 GF) provendría de la minería artesanal, la pequeña minería y los mineros en proceso de formalización. En los últimos treinta años, la informalidad y la ilegalidad en la minería han experimentado un crecimiento significativo. Según los Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2008-2024), se pueden identificar conflictos relacionados con la formalización minera.

El enfoque metodológico fue cualitativo, basado en un estudio de caso. Se realizó una revisión de la literatura pertinente, dispositivos legales, manifiestos de organizaciones locales y, principalmente, los Reportes Mensuales de Conflictos (n.° 57 al n.° 238) de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2008-2024), que sirvieron para reconstruir las manifestaciones, paros, heridos y muertos. Se realizaron treinta entrevistas semiestructuradas: diez a mineros ilegales; tres a líderes de comunidades nativas; tres a agricultores (uno de ellos defensor ambiental), cuatro a mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cinco a investigadores, una a miembros de la Marina de Guerra del Perú (MGP), una a un miembro del Ejército del Perú y tres a miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP). Los entrevistados utilizaron seudónimos para proteger su identidad. El informe está organizado en cuatro acápites: definición de conceptos, resultados de la investigación, discusión y conclusiones.

2. Definición de conceptos

Conflictos sociales. En Perú, la Política Nacional Multisectorial de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, dirigida a la atención, gestión y transformación

de los conflictos sociales recién se aprobó el 21 de enero de 2025. También se cuenta con la R. M. n.º 161-2011-PCM, de 24 de mayo de 2011, que establece los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales y que, hasta la fecha, no ha sido actualizada. Ramírez (2022) señala que, si bien la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) estableció una instancia multisectorial, a nivel de gobiernos regionales no se han visto resultados, ya que solo cuatro de ellos crearon una instancia especializada para abordar los conflictos.

La Defensoría del Pueblo, es un organismo constitucional autónomo encargado de defender los derechos fundamentales de los ciudadanos y es el principal organismo vigilante de los conflictos sociales en nuestro país.[1]

Tanto la PCM como la Defensoría del Pueblo definen el conflicto como una serie de hechos inmediatos y se centran en los objetos en disputa, y no en las partes implicadas ni en las experiencias históricas o culturales.

Existen muchas definiciones diferentes de conflicto social. Lorenzo (1995) señala que una teoría del conflicto no puede ser autónoma, sino que debe formar parte de una visión general de la realidad y de su funcionamiento. Lorenzo propone dos grandes concepciones: i) las teorías consensualistas, que abordan el conflicto como una anomalía de la vida social que se autorregula, y ii) las teorías conflictivistas, que lo abordan como motor de cambio social. Esta investigación considera los elementos propuestos por Geertz (2003), Gluckman (2009) y Howard (1995) respecto al conflicto social como un proceso sociocultural, originado en las interacciones intergrupales, y que tiene como detonante contradicciones de hechos y fines concretos, así como construcciones simbólicas de lo que está en disputa y de las partes implicadas.

Estados de emergencia. La Constitución Política del Perú prevé un régimen extraordinario, denominado «Estados de Excepción», para situaciones que perturban el funcionamiento de los poderes públicos y amenazan los principios e instituciones básicas del Estado. El artículo 137.° de la Constitución Política del Perú (Gobierno del Perú, 1993), establece dos tipos: i) *Estado de emergencia* (EDE), que se declara en caso de perturbación de la paz o de graves circunstancias

1. Clasifica los conflictos sociales en socioambientales, laborales, de gobierno local, comunales, etc. También hace un seguimiento de su estado (activo o latente) y los divide en las siguientes fases: temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo.

que afecten a la vida de la nación. En este estado se limitan los derechos relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito por el territorio. El plazo no debe exceder los 60 días); ii) *Estado de sitio*, que se declara en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil o peligro inminente. El plazo no excede los 45 días).

Agamben escribió *Homo sacer: El poder soberano y la vida nua* en 1995, y *Homo sacer II: Estado de excepción* en 2003, en un contexto político y filosófico marcado por la crisis de las democracias contemporáneas, el auge de la seguridad como principio de gobierno, y las implicaciones éticas y jurídicas de la biopolítica. En estos trabajos, parte de la distinción griega entre *zoe* y *bios*: *zoe* se refiere a la vida en su sentido más básico y natural, la vida biológica que todos los seres vivos comparten, mientras que *bios* se refiere a la forma cualificada de la vida, ligada a la existencia política del individuo. La *zoe* se considera menos digna de protección que la *bios*, que tiene consideración política. El *Homo sacer* es un individuo que puede ser sacrificado sin que su muerte se considere un asesinato, es decir, la vida despojada de su cualificación política se vuelve objeto del poder soberano. Agamben (2003) afirma que el Estado moderno ha integrado la vida biológica en las estrategias de gobernanza. La vida no solo es natural, sino que también se convierte en un elemento que hay que controlar y calcular en términos de salud, población y seguridad.

Agamben (2003) señala que es muy complejo definir el EdE, porque se trata de una zona indeterminada: la suspensión del orden jurídico no limita la existencia del Estado (Agamben, 2003). Los EdE se utilizan como técnica habitual de gobierno a partir de la generalización del paradigma de la seguridad, de modo que la excepcionalidad se integra en el orden jurídico cotidiano y la frontera entre democracia y el autoritarismo se vuelve invisible. Las críticas (Pinheiro, 2007; De Genova, 2013; Dines et al., 2015; Eleftheriadis, 2010) señalan el olvido de las personas afectadas por los EdE, ya que no se ocupan de las respuestas que podrían dar. Sin embargo, su aporte es poner de manifiesto los nuevos paradigmas políticos de gobierno en Occidente.

Para efectos de esta investigación, el EdE se concibe como un mecanismo de gobierno de naturaleza líquida en la medida en que se amolda a los intereses de los dirigentes de turno y que permite la suspensión de derechos básicos de los grupos de población a los que se les impone, relegándolos a una situación de vulnerabilidad.

Minería informal e ilegal. En esta investigación se han utilizado los conceptos de minería informal e ilegal establecidos por el Gobierno peruano. Según el D. L. 1105-PCM-2012, se considera minero informal a quien esté inscrito en el REINFO. Se considera minero ilegal a quien no cuente con ninguna documentación emitida por el Gobierno peruano y/o invada zonas prohibidas o áreas de concesiones formales.

3. Resultados de la investigación: estados de emergencia en debate

3.1. Ubicación y población

Madre de Dios se ubica en el sur oriente de Perú, en la frontera con Bolivia y Brasil. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), tiene una población de 141 170 mil personas (INEI, 2018). Las provincias con presencia de minería informal e ilegal son las provincias de Tambopata y Manu. Según los últimos datos del portal ASM Inventory (2024), en 2019 había 100 000 mineros, de los cuales 15 000 eran mujeres. Según el MINEM (2025), en Madre de Dios, el 30 % de las personas naturales inscritas en el REINFO son mujeres. Un estudio reciente del ACCA (2022), estima que en Madre de Dios hay 46 601 personas involucradas en la minería: el 12,6 % son formales (5888 personas), el 67,4 % son informales (31 390 personas); y el 20 % son ilegales (9323 personas). Esto datos se basan en un análisis satelital realizado durante el año 2021.

3.2. Antecedentes

El conflicto por incumplimiento de acuerdos verbales, entre los actores sociales involucrados en actividades mineras informales e ilegales es estructural. Este conflicto surge entre los mineros informales e ilegales y los propietarios de los terrenos superficiales, quienes acuerdan ceder los terrenos para la explotación minera a cambio de un porcentaje de la producción. Cuando se incumple el acuerdo, se producen enfrentamientos entre las partes, que se solucionan volviendo a establecer acuerdos (Pachas, 2013a; 2013b, 2014a; 2014b).

El principal antecedente se puede rastrear en el conflicto minero-nativo que provocó la suspensión de ocho áreas para actividad minera entre el año

2001 y 2006. Mosquera et al. (2009) y Pachas (2008) señalan que la relación entre las poblaciones nativas y los mineros era cordial. Pero, esta relación se volvió conflictiva con la titulación de las comunidades nativas (1984-1994) y con la declaración de la zona de Reserva Tambopata-Candamo (1992) y de la zona de Reserva Amarakaere (2000).

Esta situación provocó cambios políticos en las comunidades nativas: algunos habitantes nativos decidieron involucrarse en la minería, mientras que otros la rechazaron. Los enfrentamientos entre mineros y habitantes de las comunidades se producían por la posesión de territorios con depósitos de oro. El 22 de diciembre de 2001, el Gobierno peruano publicó el D. S. n.º 056-2001-EM para hacer frente a este problema, y suspendió la admisión de petitorios mineros en ocho zonas en conflicto desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2002. Con la Ley 27651, mineros y habitantes nativos firmaron un acuerdo para suspender todo acto hostil, mientras el Gobierno resolvía el conflicto. Sin embargo, en diciembre de 2002, nuevos enfrentamientos entre los habitantes de San José de Karene y los mineros, provocaron la creación, en febrero de 2003, de una mesa de trabajo. No obstante, el D. S. n.º 052-2002-EM prorrogó la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2003. El 17 de septiembre de 2003, los habitantes de Puerto Luz, apoyados por algunos mineros, invadieron un área aduciendo que era de su propiedad. Las partes acordaron que el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural delimitaría el territorio de la comunidad nativa de Puerto Luz y la zona de amortiguamiento de Amarakaere.

Este conflicto permitió formar una Comisión Técnica Multisectorial en el Consejo Transitorio de Administración Regional de Madre de Dios. La comisión no avanzó y derivó la problemática a una instancia superior de Lima. Debido a la exigencia de los gremios mineros, el Gobierno redujo de ocho a cinco las zonas suspendidas mediante D. S. n.º 028-2004-EM. En las cinco zonas suspendidas se ubican diez comunidades nativas: Puerto Luz, San José, Barranco Chico, Chiringuillo, Tres Islas, Boca Puquiri, San Jacinto, Arazaire, Kotsimba y El Pilar.

3.3. Conflicto por la administración de recursos auríferos y los estados de emergencia

Los mayores conflictos sociales se dan entre los mineros, los agricultores e indígenas, relacionados por la explotación de oro, ya que tienen derechos superpuestos

sobre una misma área de explotación aurífera. Esta superposición supone el establecimiento de acuerdos verbales entre estos actores sociales o el rechazo de la actividad minera. La naturaleza de estos acuerdos verbales es temporal y se basa en la intuición del minero y del titular del territorio sobre el valor del depósito de oro. Cuando estos acuerdos verbales se incumplen, surgen los conflictos, tal y como se relata en diferentes investigaciones (Pachas, 2008; Pachas, 2012; Alvarado, 2014; y Gonzales, 2018).

3.3.1. Inicios del conflicto: el Decreto de Urgencia 012-2010

Este período comprende los años 2010 y 2011, y se caracteriza por la promulgación del D. U. 012-2010, publicado en el diario *El Peruano* el 18 de febrero de 2010, que declara de interés nacional el ordenamiento minero en Madre de Dios. Este decreto creó el Corredor Minero, lo que generó reclamos por parte de todas las personas que tenían algún derecho o posesión dentro del área: agricultores, trabajadores forestales y comunidades nativas. Pachas (2012) señala que el Corredor Minero no otorgaba la propiedad a los mineros, sino que definía el área donde iniciarían su proceso de formalización. Los mineros informales, los agricultores y los indígenas entrevistados tenían la misma preocupación: ¿otorgaba el Corredor Minero autonomía a los mineros para evitar el pago de regalías a los propietarios del terreno superficial? Además, dicho decreto prohibía el uso de dragas en los ríos.

Pachas (2012) señala que estos conflictos por incumplimiento de acuerdos son innumerables, puesto que existen alrededor de 2900 derechos mineros. El área total de derechos mineros es del 9,1 % (5 210 590 068 m^2) del territorio regional. Estos derechos se superponen a territorios indígenas en un 20 % (25 840 ha), a concesiones forestales en un 16,72 % (88 269 ha), a concesiones de conservación en un 0,18 % (940 ha), a concesiones de ecoturismo en un 5,70 % (30 099 ha) y a zonas de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaere (9,6 %) y la Reserva Nacional Tambopata (12 %).

El 4 de abril, el Gobierno peruano promulgó el D. S. 042-2010-PCM, que declaró el EDE en varias zonas del país, incluida Madre de Dios, pues ese día se inició el paro nacional de mineros convocado por la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (FEDEMARPE) y por la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), cuyo principal reclamo fue la derogatoria del

D. U. 012-2010. En esta movilización se produjeron enfrentamientos entre miembros de la PNP y los mineros: seis personas murieron en Chala (Arequipa) y siete fueron detenidas; en Madre de Dios dos personas resultaron heridas. El 7 de abril, el primer ministro, Javier Velásquez Quesquén, anunció el fin de la movilización y precisó que los acuerdos alcanzados fueron: i) conformar una comisión técnica encargada de elaborar el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal; ii) crear una comisión de alto nivel para evaluar el D. U. 012-2010; y iii) suspender el paro nacional. El 26 de abril de 2010, la PCM instaló dos mesas de trabajo para la formalización de la minería artesanal, que no obtuvieron grandes resultados.

El Gobierno de García no planteó soluciones concretas. El 19 de febrero de 2011, se iniciaron las interdicciones, en aplicación del D. U. 007-2011-PCM. Estas acciones carecían de conocimiento sobre la geografía local. A partir del 23 de febrero, los mineros comenzaron a protestar. Los días 1 y 2 de marzo se produjeron enfrentamientos en el kilómetro 117 de la Carretera Interoceánica, con un balance de dos fallecidos, catorce heridos civiles y veinte heridos de la PNP. El día 4 de marzo concluyó la huelga y los mineros accedieron a formalizarse. El 29 de marzo se reanudaron las protestas.

El 5 de noviembre de 2011, con Humala como presidente de la República, se iniciaron las interdicciones, con un contingente de 1500 efectivos miembros de la PNP y las Fuerzas Armadas (FF. AA.). El día 7 de noviembre, los mineros bloquearon la Carretera Interoceánica en el km 103 y hubo cuatro heridos. La PCM propuso mesas de trabajo para abordar el problema, sin mayores resultados.

3.3.2. Corredor minero frente a franja agrícola frente a derecho preferencial

Este período abarca los años 2012 y 2013. En febrero de 2012, el Poder Ejecutivo emitió cinco decretos legislativos en virtud de la Ley 29815 (1100, 1101, 1102, 1103 y 1107), que definen la minería ilegal y regulan la minería informal, estableciendo plazos para culminar la formalización. El contenido de estos decretos no fue aceptado por los mineros e indígenas, que el 5 y 7 de marzo realizaron una movilización para exigir su derogación. El 7 de marzo, los mineros quemaron ataúdes con los nombres de autoridades nacionales y regionales. Hubo 60 personas detenidas, 27 civiles heridos, 17 policías heridos

y 3 fallecidos, entre ellos, un indígena —Carlos Lanzi Yumbato, Julio Ticona Medina y Francisco Areque Jipa—. El principal motivo del desacuerdo era el plazo de doce meses para culminar la formalización, pero los entrevistados que se ubicaban en el corredor minero tenían la misma pregunta: ¿Quiénes son los sujetos de formalización?, ¿el minero?, ¿el agricultor?, ¿el trabajador forestal?, ¿el habitante local? El 17 y 19 de marzo se reanudó el diálogo, acordaron formar una comisión técnica que nunca se concretó.

El 4 de abril, el Poder Ejecutivo oficializó, mediante la R. M. n.° 080-2012-PCM, la instalación de una mesa de diálogo para la formalización en el Corredor Minero, que en agosto de 2012 aprobó el Plan de Formalización de la Minería en Territorio Indígena, aunque no se lograron acciones concretas. El 18 de mayo, el MINEM publicó D. S. 012-2012-EM, que indica que la empresa estatal Activos Mineros se ocupará de la comercialización de oro a nivel nacional.

La Federación Agraria de Madre de Dios (FADEMAD) exigió el reconocimiento de una franja agrícola, superpuesta al Corredor Minero. El objetivo de esta propuesta es tener algún tipo de derecho sobre el territorio para formar parte de la cadena de suministro y cobrar regalías. Sin embargo, el Gobierno no identificó adecuadamente el conflicto y solo se limitó a caracterizar los desacuerdos de los mineros con el paquete de normas legales; por lo que la situación conflictiva se redujo a un trámite legal. Los agricultores entrevistados señalan que, lo más difícil fue comprender por qué el Gobierno no los escuchaba y todo giraba en torno a la minería.

Los días 4 y 5 de diciembre de 2012, los líderes de las organizaciones de mineros de Madre de Dios participaron en el Tercer Congreso Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores del Perú, convocado por la Federación Regional de la Macrorregión Sur. En dicho congreso se acordó que cada región elaborara un pronunciamiento público sobre las dificultades identificadas en la formalización minera y la posibilidad de organizar una movilización nacional.

El 6 de febrero de 2013 se publicaron en el diario oficial *El Peruano*, los D. S. n.º 003-2013-EM y 001-2013-MINAM, donde se especificaba la ampliación de las fechas para concluir la formalización. En febrero de 2013, el Gobierno Regional de Madre Dios (GOREMAD) promovió la creación de la Mesa Técnica para Mitigar Conflictos por Superposición de Derechos Adquiridos. El GOREMAD propuso una solución basada en el Plan de Ordenamiento

Territorial, aprobado en diciembre de 2012. Sin embargo, según los mineros entrevistados, rechazaron este instrumento porque no habían participado en el proceso de consulta.

La FADEMAD convocó a una movilización de agricultores para el 30 de mayo de 2013, cuya principal demanda fue el reconocimiento de la franja agrícola. La FEDEMIN también convocó a un paro para esa misma fecha. La PCM designó a un alto comisionado para asuntos de formalización. Los días 20 y 21 de mayo se intensificaron las interdicciones en Madre de Dios. El Gobierno y la FEDEMIN acordaron no se realizar interdicciones en el Corredor Minero ni movilizaciones hasta que culmine el proceso de formalización. En junio, el GOREMAD y la FEDEMIN decidieron crear una mesa de trabajo. Sin embargo, la FEDEMIN rechazó los resultados de dicha mesa porque no se logró derogar el artículo 5 del D. L. 1100-2012/PCM. El día 1 de julio se inició la movilización denominada «Paro de Brazos Caídos», convocada por la FEDEMIN. El 9 de julio, la FEDEMIN y el GOREMAD se reunieron y acordaron suspender el paro, y que el GOREMAD apoyara a los mineros en el diálogo con el Gobierno.

La Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores Mineros del Perú (CONAMI) anunció una huelga nacional indefinida para el lunes 26 de agosto. La PCM nombró a Daniel Urresti como el Alto Comisionado, quien se reunió con la CONAMI para evaluar la suspensión de la movilización. Acordaron crear una mesa técnica en un plazo de noventa días para elaborar estrategias de formalización y suspender las interdicciones. El 24 de agosto, se promulgó el D. L. 032-2013-MINEM, que amplió la formalización mediante la figura del saneamiento legal hasta el año 2016. El 27 de agosto, la PCM inició un megaoperativo de interdicción llamada AURUM II. Estas acciones contradecían los acuerdos alcanzados, por lo que FEDEMIN anunció que la huelga minera se reanudaría el 4 de setiembre.

En agosto de 2013, el GOREMAD promovió un borrador de un decreto regional por el que los agricultores podrían llegar a acuerdos formales con los mineros sin perder el derecho de uso agrícola. Aunque esta norma no llegó a publicarse, provocó que la FADEMAD anunció un paro agrícola para el 4 de setiembre. Ese mismo día se realizó otro paro minero en el que participaron las comunidades nativas, que también tenían una propuesta de derecho preferencial para formalizarse en su territorio antes que los mineros. Las comunidades nativas estaban excluidas del Corredor Minero, pero había mineros con

concesiones que los nativos querían expulsar de su territorio. Los nativos que participaron en la movilización no lo hicieron como Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), sino de forma individual.

La FEDEMIN participó del paro nacional programado para el 30 de septiembre y la represión se concentró en Mazuko durante siete días, con un saldo de tres heridos. El 4 de octubre, la PCM y la CONAMI acordaron que el Gobierno brindaría garantías legales para la formalización, promovería contratos de explotación y continuaría con las interdicciones.

3.3.3. Efectos de la implementación de la estrategia de interdicción

Este período abarca desde el año 2014 hasta marzo de 2018. El 10 de enero de 2014 se aprobó la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal mediante el D. S. 003-2014, lo que generó las condiciones necesarias para que la PNP, con el apoyo de las FF. AA., llevara a cabo acciones de interdicción en Madre de Dios y suspendiera los derechos de las poblaciones dedicadas a la minería. Los mineros informales e ilegales entrevistados señalan que estaban preocupados porque no sabían si las acciones de interdicción podrían diferenciar entre mineros formales, informales e ilegales.

La CONAMI organizó la «Marcha de los Cuatro Suyos», que se realizó entre el 19 y 25 de marzo de 2014. Esta movilización estuvo cargada de violencia. El 26 de marzo, el Gobierno y la CONAMI acordaron lo siguiente: suspender las movilizaciones, consolidar la comercialización del oro a través de activos mineros, analizar la problemática legal de las concesiones mineras y promover la asociación y el valor agregado en la producción. El 28 de marzo de 2014 entró en vigor en Madre de Dios la reducción de cuotas de combustible y de productos químicos contemplada en el D. L. 015-2013-IN, que considera a esta región como zona de actividades ilícitas. Además, se implementó un control en los aeropuertos para detectar la salida de oro sin la documentación que garantice su legalidad.

El 9 de abril de 2014 se inició una huelga en Madre de Dios que duró 23 días. El objetivo era solicitar al Gobierno que no restringiera el suministro de combustible ni considerara a Madre de Dios como un foco de actividades ilícitas. A fines de abril, la PCM promulgó el D. L. 004-2014-IN, que modificó el D. L. 015-2013-IN, evitando así que se señalara a Madre de Dios como un

centro de actividades ilícitas. Esto puso fin a la huelga, aunque no solucionó el problema de fondo. En los enfrentamientos de Mazuko hubo un muerto (Américo Luna Pizarro) y más de veinte heridos, entre ellos agentes del orden.

En abril también se promulgó el D. L. 029-2014-PCM, que aprobó la Estrategia de Saneamiento Legal, la cual amplía hasta el 2016 la culminación del proceso de formalización. El 26 de junio Urresti fue nombrado ministro del Interior y las acciones de interdicción disminuyeron en Madre de Dios. El 17 de agosto se publicó en el diario oficial *El Peruano* el D. S. 027-2014-EM, que establece cuotas de hidrocarburos. Sin embargo, la Estrategia de Interdicción en Madre de Dios se vio acompañada de prórrogas de la intervención de las FF. AA. en apoyo a la PNP. Puede consultar el Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024, para identificar el número y las fechas de dichas prórrogas.

El 22 de octubre, se publicó la R. M. 470-2014-MEM, por la que se creó el Registro de Saneamiento para la Formalización Minera. Si bien se estableció un proceso de formalización, este resultó prácticamente ineficaz durante los primeros años y terminó generando protestas violentas por parte de los mineros informales que se oponían a la formalización ya que no comprendían quién era el sujeto de formalización. La protesta por las normativas solo era la punta del iceberg.

El presidente Humala nunca visitó Madre de Dios, pero las prórrogas de la intervención de las FF. AA. en apoyo a la PNP se decretaban con más frecuencia para enfrentar las protestas por el proceso de formalización. Durante todo el año 2015, solo hubo prórrogas de la intervención de las FF. AA. Curiosamente, ese año, solo se informó de que los días 12 y 13 de octubre se realizó un paro de 48 horas, con la finalidad de derogar los D. S. 013-2015-EM y D. S. 016-2014-EM, referidos al control de insumos. Dicha movilización no tuvo mayores resultados.

Durante el año 2016, Madre de Dios estuvo militarizada y se fueron prorrogando las intervenciones de las FF. AA. También debo subrayar que se emitieron dos declaratorias de EdE, el 23 de mayo mediante el D. S. n.° 034-2016-PCM y el 27 de julio mediante D. S. n.° 054-2016-PCM, ambas por contaminación por mercurio, en el marco de la Ley 29664 sobre Gestión del Riesgo de Desastres. De esa forma terminaría el Gobierno de Ollanta Humala.

El 30 de diciembre de 2016, ya con el nuevo gobierno de Pedro Kuczynski (del 28 de julio de 2016 al 23 de marzo de 2018), se dispuso la creación del

proceso de Formalización Minera Integral, mediante D. L. 1293. Según los Reportes Mensuales de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2008-2024), no hubo protestas durante ese año, ni durante los años 2017 y 2018. Todo parece indicar que los mineros y el nuevo Gobierno disfrutaron de una luna de miel que duró dos años.

3.3.4. Plan Mercurio y sus efectos

Este período comprende desde marzo de 2018 hasta junio de 2021. El 23 de marzo de 2018, Martín Vizcarra asumió la presidencia de la República del Perú. Durante su mandato, la Comisión Multisectorial de carácter permanente para la Formalización Minera y Lucha contra la Minería Ilegal aprobó el Plan Integral frente a la Minería Ilegal en Madre de Dios, denominado Plan Mercurio. Sin embargo, dependía de la agenda sectorial y no se aprobó por medio de una norma.

El 19 de febrero de 2019 se inició el Plan Mercurio con el traslado de contingentes de la PNP y las FF. AA. para una operación de poco más de dos años, dividida en tres fases: i) Fase de intervención (acciones de interdicción a los comerciantes ubicados en el km 106 al 108 de la vía interoceánica); ii) Fase de consolidación (instalación de tres Bases Temporales Mixtas de Alta Movilidad, integradas por personal militar y policial, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental y la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado); y iii) Fase de sostenibilidad (trabajo continuo y garantizado durante el año 2021).

Según la PCM (2021), la PNP realizó 429 interdicciones, entre los años 2019 y 2020, de las cuales el 98 % se realizaron en la provincia de Tambopata. Se detuvo a 252 personas delitos relacionados con la minería ilegal y los actos preparatorios (tráfico ilícito de insumos químicos y maquinaria) en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno. La Dirección de Medio Ambiente de la PNP, logró incautar 26,9 gramos de oro, 188 kg de mercurio, 40 729 galones de combustible y 130 unidades de maquinaria destinada a la minería ilegal.

Según la PCM (2021), las FF. AA. movilizaron a cerca de 2249 efectivos, entre los años 2019 y 2021 (690 en 2019; 672 en el año 2020 y; 887 en el año 2021). Durante este período se instalaron seis bases militares en el sector de La Pampa: en 2019, las cuatro bases denominadas Alfa, Bravo, Charlie y Azul; en 2020, la denominada Eco; y en 2021, se desactivó la base Azul y se agregó la

base Correntada. La MGP ubicó cuatro puestos de control: el Puesto de Comando y Control Madre de Dios (en Puerto Maldonado), el Puesto de Control del Río Inambari (en el Complejo Interinstitucional contra la Criminalidad de Mazuko), el Puesto de Control del Río Malinowski (ubicado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, Puesto de Control y Vigilancia Correntada) y la Capitanía de Puerto de Puerto Maldonado. Se utilizaron 11 medios fluviales. Se tiene información parcializada sobre las incautaciones realizadas por las FF. AA., pero se sabe que en el 2019, incautaron 11 590 kg de mercurio, 47 988 galones de combustible, 18 395 kg de carbón y 1174,90 g de oro; y que en 2020 incautaron 18 848,5 galones de petróleo, 900 g de mercurio y 30,5 g de oro. Cabe señalar que en el año 2019 se destruyeron 316 campamentos, y en el año 2020, 232.

Según la PCM (2021), entre los años 2019 y 2020, hubo 437 procesados y 162 condenados por el Ministerio Público, considerando que el Plan Mercurio se amplió de Madre de Dios a Puno y Cusco. En el año 2019, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) corporativa de Madre de Dios procesó a 107 personas: 64 por tráfico de insumos químicos y combustible destinados a la minería ilegal (art. 307-e) y 43 por minería ilegal (art. 307-a). En 2020, se procesó a 76 personas: 53 personas por minería ilegal (art. 307-a) y 23 por tráfico de insumos químicos y combustible destinados a la minería ilegal (art. 307-e). La FEMA de Cusco (distrito de Camanti) procesó a 90 personas por minería ilegal (art. 307-a) en 2019, y a 164 personas en 2020. En 2019, 97 personas fueron condenadas (una por minería ilegal y 96 por tráfico de insumos químicos para minería ilegal), mientras que en 2020 solo fueron 15 por tráfico de insumos químicos para minería ilegal. En el caso de la FEMA de Cusco, se condenó a 34 personas por minería ilegal en 2019 y a 16 personas por el mismo delito en el año 2020.

Según la PCM (2021), las tasas de reducción de la minería ilegal son del 92 % en La Pampa, del 53 % en Alto Malinowski y del 93 % en la Reserva Nacional de Tambopata. El informe también señala que las acciones de interdicción sostenibles en un lugar determinado hacen que la minería ilegal se desplace a otros lugares (efecto globo). La Operación Mercurio tuvo serias limitaciones, ya que solo se concentró en el sector de La Pampa, en Madre de Dios. Dicho plan continuó hasta el año 2021, pero estaba fuera de contexto porque no tuvo en cuenta las limitaciones causadas por la pandemia de la

COVID-19. Durante la Operación Mercurio se emitieron quince EDE (seis en 2019, seis en 2020 y tres en 2021). A diferencia de años anteriores, no se registraron prórrogas de la intervención de las FF. AA. en apoyo de la PNP. En el Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024, se pueden consultar las resoluciones y las fechas de los EDE.

Con el Plan Mercurio, la situación se complicó aún más, porque aparecieron dos nuevos actores sociales. En primer lugar, las FF. AA. y la PNP establecieron una presencia continua en las zonas mineras mediante bases militares de control. Su objetivo es erradicar la minería ilegal, pero también empiezan a conocer las razones del conflicto y algunos miembros corruptos de las FF. AA. y la PNP comienzan a cobrar cupos a los mineros para que puedan trabajar sin recibir interdicciones del Gobierno. Los entrevistados de las FF. AA. y la PNP no reconocen que cobren cupos, pero sí reconocen que algunos mineros y pobladores locales les hacen regalos porque cuidan la Amazonía y luchan contra el crimen organizado.

Los ocupantes del terreno superficial respondieron formando sistemas de control para garantizar la seguridad de los mineros y entablar un diálogo con las FF. AA. y la PNP con el fin de coadministrar el territorio. Este sistema de control es el origen del crimen organizado local. La seguridad que ofrecen a los mineros consiste en evitar las invasiones y robos, así como en solucionar sus diferencias. Estos grupos de seguridad están armados, son personas locales y cobran una cuota mensual por el servicio que prestan a los mineros. También son estos grupos los que se coordinan con los miembros corruptos de las FF. AA. y la PNP para establecer las tarifas de cupos y las fechas de interdicciones. Los mineros informales e ilegales entrevistados señalan que viven conforme a las reglas establecidas por el sistema de seguridad local y que se coordinan con los miembros corruptos de las FF. AA. para saber cuándo y dónde se realizarán las interdicciones. Incluso si hay un robo en algún bar de la zona, los grupos de seguridad expulsan a los ladrones. Estos grupos son legítimos a nivel local, y constituyen un poder paralelo al Gobierno peruano. Puede ampliarse la información en Pachas (2024a) y (2024b).

En segundo lugar, en los últimos años hemos presenciado una escalada de violencia relacionada con la minería y actividades ilegales conexas con el crimen organizado. El sicariato ha estado vinculado a la eliminación de defensores de los derechos humanos y del medio ambiente, que se oponían abiertamente a

la minería. Los defensores ambientales han cobrado visibilidad porque sienten que contarán con el respaldo de las FF. AA. y la PNP para enfrentarse a los mineros y hacer valer su posición contraria a la minería. Sin embargo, se encuentran desprotegidos y muchos de ellos son asesinados. En el año 2020, Roberto Carlos Pacheco Villanueva, hijo del conocido ecologista Demetrio Pacheco, fue asesinado en su concesión forestal. Según Romo y Sierra (13 de septiembre 2020), presuntamente fueron mineros ilegales quienes lo asesinaron, a pesar de que la región se encontraba en EdE, tal como lo establecía el D. S. n.º 138-2020-PCM, que ampliaba el EdE por D. S. n.º 028-2019-PCM de 2019. A la fecha no se ha identificado a los culpables. Un defensor ambiental entrevistado nos dice que actualmente ha dejado de participar en los espacios de debate por temor a que le hagan daño a sus hijos y reconoce que no sabe identificar quién es quién en Madre de Dios. Por eso prefiere mantenerse en silencio.

3.3.5. Plan Restauración y sus efectos

Este período comprende desde julio de 2021 hasta el año 2024. El Plan Restauración es la continuación del Plan Mercurio, y se inició el 22 de julio de 2021 por D. S. n.º 017-2021-MINAM, que aprobó su implementación y estableció un eje de control de combustibles e insumos químicos con el fin de mejorar el control y la fiscalización integrados de los hidrocarburos y del mercurio. Según los lineamientos, se propone fortalecer el trabajo interinstitucional a través de datos compartidos intersectorialmente y se proponen seis ejes de intervención: seguridad, formalización minera, desarrollo productivo, protección de derechos, programas sociales y control de combustibles e insumos químicos. Pero, hasta la fecha no se conocen oficialmente los resultados. En el año 2021, hubo tres EdE, que pueden observarse en el «Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024».

En el año 2022, la Defensoría del Pueblo señaló en su Reporte de Conflictos Sociales n.° 222 (Defensoría del Pueblo, 2008-2024) que, el 25 de agosto, los mineros y los habitantes de La Pampa se manifestaron en protesta por los operativos de interdicción contra la minería ilegal, ya que estas personas denunciaban presuntos abusos por parte de la PNP y las FF. AA. por el cobro de cupos. Los manifestantes intentaron quemar el cerco perimétrico de la Base Militar Mixta (km 108), y se produjeron doce heridos, un fallecido y ocho detenidos.

Según *Actualidad Ambiental* (del 21 de marzo de 2022), el 20 de marzo de 2022 fue asesinado Juan Julio Fernández Hanco, un defensor del medio ambiente que se enfrentaba a las invasiones de mineros ilegales, tras haber recibido una serie de amenazas por su parte. Los responsables habrían sido «Los guardianes de la trocha», un grupo que proporciona seguridad en La Pampa. La familia Fernández ya había sido víctima de este mismo grupo, ya que Sixto Fernández, habría sido asesinado el 13 de diciembre de 2014. Este homicidio ocurrió solo dos días después de que se declarara el EdE por D. S. n.º 024-2022-PCM.

En setiembre del 2022, la Defensoría del Pueblo, a través de su Reporte de Conflictos Sociales n.° 223 (Defensoría del Pueblo, 2008-2024), da cuenta de la gestión y preocupación de ciertas organizaciones por mantener el EdE. El Comité de Gestión de la Reserva Nacional Tambopata y otras organizaciones enviaron cartas al Ministerio del Ambiente para solicitar la prórroga del EdE en el distrito de Tambopata (Reserva Nacional de Tambopata y su zona de amortiguamiento). La Defensoría del Pueblo solicitó a la PCM que evaluara el restablecimiento del EdE. Las organizaciones que apoyan a los defensores ambientales solicitan los EdE con el fin de tener acceso a las FF. AA. sin saber quién es quién.

Durante los años 2023 y 2024 se decretaron cinco EdE; una en cada año. No se informan de otros hechos en los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo de esos años. Se pueden consultar las resoluciones y las fechas de los EdE en el «Gráfico 1: Línea de tiempo 2010-2024».

Según el Ministerio del Interior (MININTER, 2024), la principal limitación del Plan Restauración era su enfoque territorial, ya que contemplaba acciones solo en Madre de Dios y en dos distritos de Cusco y Puno. Dicho plan no permitía coordinar la respuesta estatal con otras acciones llevadas a cabo en el resto del país, como el operativo Afrodita en Amazonas y la operación Cianuro en La Libertad. En junio de 2025, Rodolfo García Esquerre, Alto Comisionado para el Combate de la Minería Ilegal, anunció una nueva Estrategia Nacional para la Lucha contra la Minería Ilegal, que articula tres ejes: la formalización minera, la erradicación de actividades ilegales y la recuperación del medioambiente. Madre de Dios continúa bajo intervención militar y se desconocen los resultados del Plan Restauración y los efectos sociales que sigue ocasionando este proceso.

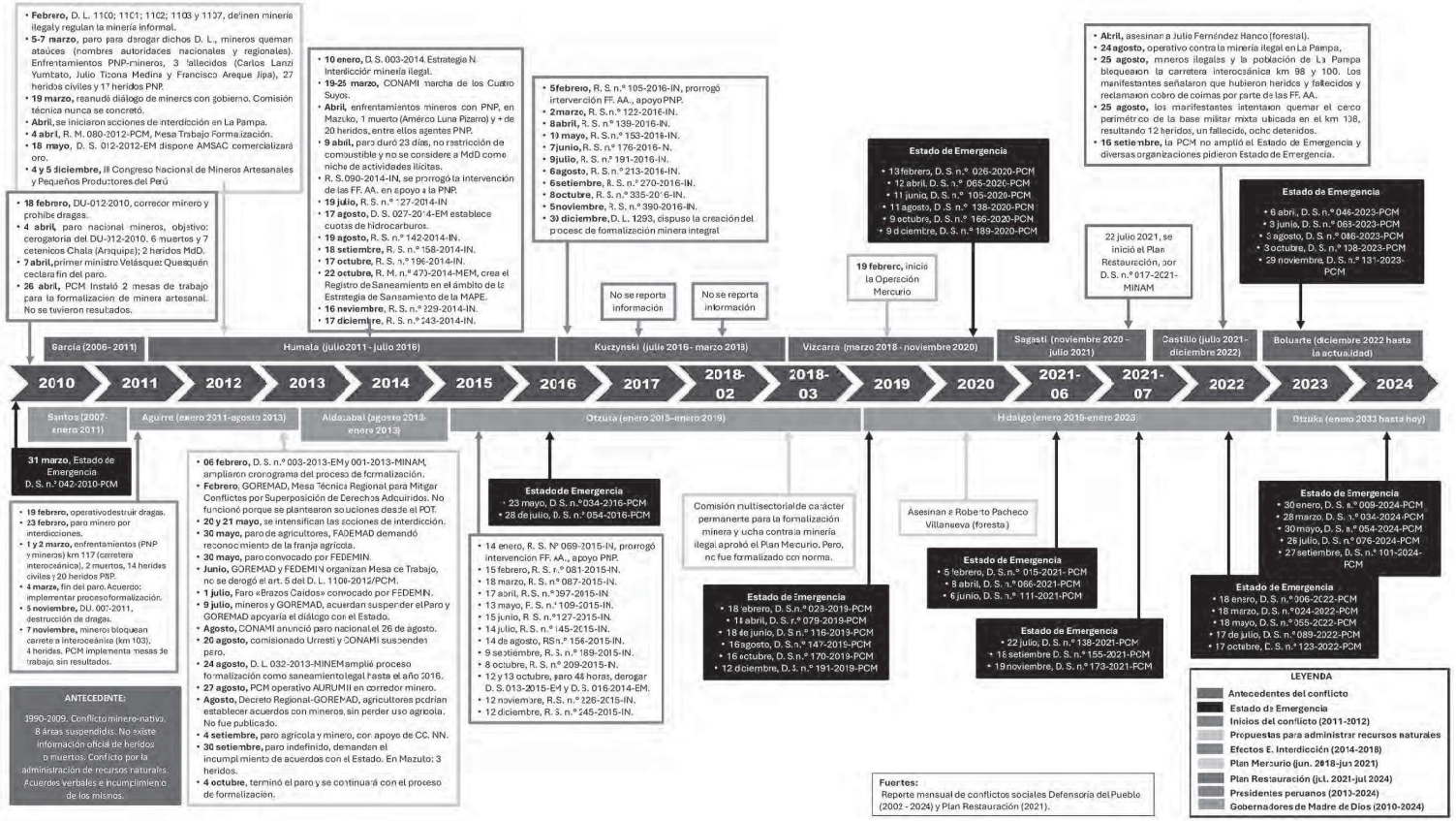


Gráfico 1. Línea de tiempo 2010-2024. Conflicto y estado de emergencia en la minería informal e ilegal de Madre de Dios.
Fuente: Defensoría del Pueblo (2002-2024), y PCM (2021).

4. Discusión

4.1. Crecimiento de la minería informal e ilegal

El período analizado de conflicto (2010-2024) se corresponde con las cifras de producción de oro que el Gobierno peruano registra para Madre de Dios. En los datos oficiales se observa la producción de oro formal y las estimaciones de producción de mineros en proceso de formalización (es decir, mineros informales), pero no hay datos estimados de producción ilegal. Según el MINEM (2025), en los últimos diez años (2015-2024), la producción de oro ha experimentado grandes fluctuaciones. Al observar las cifras en bruto declaradas por el Gobierno peruano, se aprecia que la producción en Madre de Dios pasó de 12,7 t en el año 2015 a 1,1 t en el año 2024. ¿Por qué esta disminución en la producción de oro en Madre de Dios? Las cifras de producción incluyen las estimaciones de producción y, visualmente, la disminución es significativa. En el año 2015, las estimaciones de producción superaban las 12 t; pero en 2024 apenas alcanzaban los 169,7 kg. Se podría suponer que el Gobierno ha obtenido resultados con la implementación de los planes Mercurio y Restauración en su lucha frontal contra la minería informal e ilegal, pero se trata solo de especulaciones.

Según el Portal de Formalización Minera del MINEM, en mayo de 2025, había solo 203 mineros formalizados en Madre de Dios, mientras que en el REINFO había 8858 mineros inscritos, de los cuales, solo 1997 mineros tenían dicha inscripción vigente. Estas cifras se refieren a los sujetos de formalización, no a toda la población minera empleada, ya que por cada minero hay al menos diez trabajadores. La cifra oficial de mineros sujetos a formalización es de aproximadamente 9061 (entre formales e informales) y solo podemos afirmar que el 2,2 % son formales y el 97,8 % son informales; la diferencia es abrumadora. No existen cifras oficiales que indiquen el número de mineros ilegales, pero se puede asumir que es representativo. Estas cifras son confusas y ofrecen una imagen dudosa de cómo el Gobierno monitorea este subsector minero.

4.2. ¿Se puede considerar un estado de emergencia como una estrategia de solución de conflictos?

A las acciones de protesta se respondió con acciones de fuerza que han causado heridos y, en más de una ocasión, la muerte de trece mineros. Esto demuestra la complejidad del territorio en materia de conflictos sociales, pero, sobre todo, nos permite comprender que la minería informal e ilegal se considera como un enemigo público, una especie de *Homo sacer* con el que solo se puede tratar a través de la represión y la violencia. La actitud agresiva de los diferentes gobiernos hacia los mineros explica el resentimiento y la desconfianza de estos.

Marcés (2021) sostiene que la aplicación de los EdE, entre 2000 y 2019, no se ajustó a los parámetros establecidos en la Constitución Política del Perú de 1993 ni en otros organismos internacionales suscritos por el Estado peruano que velan por los derechos humanos. Concluye señalando que los EdE son incongruentes con las situaciones conflictivas, puesto que ninguno alcanza el umbral de amenaza existencial y solo facilitan la intervención de la PNP y las FF. AA. Vera (2018) señala que la finalidad de este mecanismo es la de superar crisis, pero las ampliaciones permanentes tienen efectos negativos para los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que podría dar origen a situaciones violentas en contextos de confrontación. Zavala (2017) resalta la ineficacia de los EdE para combatir la criminalidad; los sucesivos EdE carecen de razonabilidad política y de efectividad criminológica, y solo se ven más como mecanismos simbólicos para solucionar conflictos sociales.

En Madre de Dios, las medidas de fuerza violentas han sido el único medio para establecer espacios de discusión en los que los EdE no establecían más que un marco asimétrico: unos conservaban sus derechos y otros los perdían, hasta el punto de que la violencia ejercida tenía amparo legal. Lajtman y Mendoza (2019) van más allá y establecen una continuidad histórica entre las prácticas del Estado durante los años de la violencia política y las que despliega frente a los conflictos socioambientales, lo que habría configurado un escenario en el país en el que prima la represión de la conflictividad para forzar a la población a iniciar o retomar el diálogo. Gamarra (2023) señala que, para discutir sobre los EdE en el Conflicto Armado Interno de la década de los ochenta en Ayacucho, por ejemplo, es necesario conocer los parámetros sociales, históricos y culturales locales.

En la misma línea histórica y casuística, Gavilán (2023) nos indica que los estados de excepción no solo muestran una dicotomía entre buenos y malos, sino también los múltiples rostros del sujeto social. Por ello, conocer a estos enemigos tan diferentes entre sí, con sus propios intereses y lógicas culturales, ayuda a entender los conflictos. Quesada y Tafur (2020) señalan que en Perú se ha incrementado y normalizado el uso de los EdE, que se utilizan para enfrentar la conflictividad social como si se tratara de terrorismo. El Gobierno peruano aplica estándares de uso de la fuerza y delega el control en las FF. AA., a pesar de que no existe un conflicto armado. Saldaña y Portocarrero (2017) señalan que los EdE han dejado de ser excepcionales para convertirse en un mecanismo para afrontar conflictos socioambientales y que ni siquiera responden a objetivos, sino que estarían asociados a factores de exclusión. Hernández (2019) señala que, en el imaginario colectivo, se vincula la idea de imposición, autoritarismo e incluso muerte con los EdE. Ilizarbe (2025), en un estudio sobre el Corredor Minero Sur (Apurímac, Cusco y Arequipa) y particularmente sobre el caso de la operación minera de Las Bambas, donde se ha normalizado el recurso al régimen de EdE para frenar las protestas, señala que el Gobierno peruano promueve enclaves autoritarios en los que las poblaciones campesinas son violentadas y reprimidas.

Al parecer, los gobiernos peruanos (2010-2024) tienden a considerar los conflictos sociales relacionados con la minería, como conflictos de alta peligrosidad, por lo que tienden a adoptar medidas drásticas. Los EdE tienen una naturaleza líquida, en la medida en que se adaptan a los intereses de quienes los ejecutan. Esto explica por qué el caso analizado es asimétrico en cuanto a la intencionalidad y la intensidad de las acciones derivadas de su aplicación. La figura del *Homo sacer* (Agamben, 1998), ayuda a entender el razonamiento más profundo del Estado y nos recuerda que este es soberano sobre la vida y la integridad de los ciudadanos.

Este caso muestra que no existe una estrategia clara para la intervención y solución de conflictos sociales en el país, o que, en todo caso, la particularidad de Madre de Dios hace que aún no se comprenda en toda su magnitud la problemática. Si bien los gobiernos peruanos suelen buscar el diálogo entre las partes, no tardan mucho en posicionarse en contra de los mineros sin tener en cuenta su estatus legal, formal, informal o ilegal. Desde esta perspectiva, los gobiernos peruanos han estado aplicando una medida pensada para casos

extraordinarios de forma indiscriminada. De este modo, se desnaturaliza el carácter excepcional y se termina por normalizar la situación, lo que hace que la población local olvide que su territorio se encuentra en EDE.

Los EDE suelen tener plazos cortos, ya que se consideran una medida extraordinaria y, por ende, transitoria. Sin embargo, la norma en Madre de Dios lleva más de seis años aplicándose de manera ininterrumpida, lo que claramente no se alinea con la naturaleza original de la norma. Por lo tanto, podemos afirmar que se está gobernando con derechos suspendidos y que la población no es consciente de ello. El hecho de que se haya prolongado tanto tiempo significaría que los gobiernos no tienen la capacidad para encontrar una solución concreta, y que buscan apaciguar los ánimos a través de la coerción, lo que también implicaría una actitud poco abierta a la hora de incluir a los implicados en el proceso de resolución del conflicto.

4.3. Salvaguardar la biodiversidad frente a la minería ilegal e informal

Respecto a la intervención del Gobierno en Madre de Dios, se observa un discurso mucho más vinculado al compromiso con acuerdos supranacionales en materia de conservación que a la resolución del problema de la minería ilegal e informal. Los principales hechos que justifican estas declaraciones recurrentes de EDE son la presencia de la minería ilegal en el departamento. Sin embargo, los episodios de violencia, deforestación y contaminación continúan produciéndose, como denuncian organizaciones y medios de comunicación. Aunque la intención es velar por los derechos de las comunidades indígenas y de la naturaleza, en la práctica se observa muy poca efectividad. A pesar de los EDE, los defensores ambientales y los líderes indígenas han sido asesinados por grupos de crimen organizado.

La normativa sobre minería ilegal y la formalización minera aplicada en Madre de Dios, se ha convertido en otro foco de alta conflictividad. Para los mineros informales, esta normativa se ha convertido en un dolor de cabeza, ya que muchas veces se les confunde con mineros ilegales, por lo que sufren las consecuencias de las normas de manera negativa, aunque están dirigidas a los mineros ilegales. A los informales se les incluye en el mismo saco. Esta medida también ha servido para enfrentar las protestas de la FEDEMIN y otras organizaciones mineras. Se alega que las protestas están organizadas por mineros

ilegales, es decir, personas que han decidido voluntariamente alejarse del estado de derecho.

En Madre de Dios, ser minero equivale a ir en contra del Estado. La fuerte oposición que los mineros han mostrado al actual proceso de formalización minera ha hecho que el Gobierno los perciba como personas peligrosas y altamente conflictivas, motivo por el cual la cantidad de EDE roza lo irracional. La complejidad de las relaciones entre el Estado, las comunidades y los mineros está marcada por una percepción histórica negativa y por la tendencia a tratar los conflictos como si fueran revoluciones, en lugar de situaciones que requieren mediación y diálogo.

La figura del minero ilegal se utiliza como recurso discursivo para implementar medidas de fuerza en el control del territorio, lo cual no es necesariamente negativo, ya que la ilegalidad suele traer consigo actividades conexas que atentan verdaderamente contra los derechos de los pueblos originarios. Sin embargo, cuando este recurso se usa sin ningún criterio, se termina por incluir a poblaciones que buscan ajustarse a la legalidad, como los mineros informales que, a pesar de los pesados y tumultuosos procesos burocráticos, buscan la forma de encontrar un punto de equilibrio entre los gobiernos y las comunidades locales.

4.4. Poblaciones emergentes, estados de emergencia y crimen organizado

Pachas (2012) señala que, a medida que la minería se fue asentando en Madre de Dios durante el siglo XX, comenzaron a surgir poblaciones, sin planificación alguna que dieron origen a anexos, centros poblados e incluso distritos enteros. Pero, lo más complejo fue que, al mismo tiempo que se formaba el centro minero, comenzó a surgir el concepto de sociedad civil, por lo que las poblaciones emergentes asumieron un doble rol: el de los mineros y el de pobladores representantes de los anexos, centros poblados o distritos. La población emergente exigía a los mineros el pago de regalías por trabajar dentro de su territorio, bajo su administración.

Con los años y a medida que se ha intensificado la presencia militar con las continuas interdicciones y EDE, estas poblaciones han redefinido sus roles, y ahora exigen a los mineros regalías no solo por el uso del territorio con oro, sino que también les cobran una cantidad extra por brindar protección y servicios

de seguridad en el territorio ocupado, lo que implica ser los intermediarios para dialogar con los malos miembros de la PNP y FF. AA., para que los mineros no reciban interdicciones. Es decir, las poblaciones formadas asumen el papel de proteger a los mineros de invasiones, y de resolver cualquier problema local o de diferencia entre mineros. Quien no paga las regalías recibe las interdicciones del Gobierno peruano. El Environmental Law Institute (2022) analiza casos judicializados de corrupción de miembros de las FF. AA. en espacios de minería en Loreto y Madre de Dios. Aunque no se tiene mucha información al respecto, será útil conocer qué pasó con los mineros judicializados por el Gobierno.

No se trata de organizaciones internacionales que han penetrado en la región, sino de la población local que, sin saberlo, ha transformado sus relaciones sociales y se ha visto envuelta en redes criminales. Lo más complejo es que los gobiernos no han sido conscientes del problema que tienen ante sus ojos y lo reducen todo a un proceso de formalización que, tan manoseado pierde cada día más su legitimidad en Madre de Dios. Según la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, se define el crimen organizado y las características de las actividades delictivas cometidas por una organización criminal. Según esta legislación, en Madre de Dios se observa crimen organizado en el que se ven involucrados mineros informales e ilegales, población local y algunos miembros corruptos de la PNP y las FF. AA. Es muy difícil saber quién es quién.

En este contexto, labor de los defensores ambientales es fundamental, pero cada vez más arriesgada, ya que no tienen mecanismos de protección. Las ONG Fundación Prevenir y OXFAM (2024) señalan precisamente las necesidades de estos defensores ambientales, cuya voz se ve cada vez más silenciada por la falta de condiciones para su protección.

5. Conclusiones

Madre de Dios vive un conflicto estructural sin resolver, basado en la superposición de derechos sobre una misma área, principalmente derechos mineros. Este conflicto es difícil de observar y los gobiernos peruanos lo han abordado de forma superficial, reduciéndolo al proceso de formalización, que cada vez es menos legítimo. Entre los años 2010 y 2024 se decretaron 37 EDE, que

promovieron el crecimiento y la institucionalización de la minería informal e ilegal. La presencia de la PNP y las FF. AA. no redujo la producción de oro ni la población minera, sino que generó las condiciones necesarias para su reproducción. En teoría, los mineros son un objetivo punitivo (*zoe*), pero, en la práctica, algunos miembros corruptos de las FF. AA., la PNP y los mineros informales e ilegales conviven. Quizá esta convivencia es la que limita la resolución del conflicto y hace que sea cada vez más fácil justificar los EDE.

Entre el 2010 y 2024, las cifras oficiales de producción y exportación de oro de Madre de Dios son confusas y solo permiten confirmar que el Gobierno peruano no cuenta con un sistema de monitoreo adecuado. Los EDE añadieron un nuevo actor social al problema: algunos malos miembros de las FF. AA. y la PNP, dedicados al cobro de cupos a los mineros. La población local respondió aprovisionándose de armamento para proteger a los mineros y negociar las interdicciones con algunos miembros corruptos de las FF. AA., formando organizaciones criminales. El rol de algunos de los defensores ambientales es crítico; en algunos casos mueren en disputas con organizaciones criminales.

En Madre de Dios, no se sabe quién es quién. Los distintos actores sociales desempeñan varios roles y adoptan distintas narrativas. Ante la presencia policial y militar, las comunidades locales concluyen que el Gobierno peruano ya no quiere dialogar y que empleará la fuerza para obligarlas a aceptar algo que no desean. La situación analizada tiene una fuerte carga simbólica y cultural que ha influido en las respuestas locales. En lugar de pacificar, los gobiernos a menudo muestran una falta de comprensión de las interacciones sociales y culturales. Lo más dramático es que esta situación garantiza la institucionalización de la minería informal e ilegal.

Referencias bibliográficas

ACCA (Conservación Amazónica). (2022). *Estimación de la población minera informal e ilegal en el departamento de Madre de Dios, a partir del uso de imágenes satelitales submétricas*. Conservación Amazónica (ACCA), Proyecto Prevenir-USAID.

Actualidad Ambiental. (2022, 21 de marzo). Asesinan a defensor ambiental de la Reserva Nacional Tambopata. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Agamben, G. (1998). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Antonio Gimeno Cuspinera (trad.). Pre-Textos.

Agamben, G. (2003). *Estado de excepción. Homo sacer II, 1.* Flavia Costa e Ivana Costa (trads.). Adriana Hidalgo Editora s. a.

Alvarado, L. (2014). *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socio-ambientales: el caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*. [Informe Final A1-pmn-T6-11-2013]. Consorcio de Investigación Económica y Social (cies).

ASM Inventory (2024). World Maps of Artisanal and Small-scale Mining. *The Artisanal and Small-Scale Mining Knowledge Sharing Archive.*

De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, *36*(7).

Defensoría del Pueblo (2008-2024). *Reportes mensuales de conflictos sociales*. Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/

Dines, N. (2015). Thinking Lampedusa: border construction, the spectacle of bare life and the productivity of migrants. *Ethnic and Racial Studies*, *38*(3).

Eleftheriadis, P. (2010). Law and Sovereignty. *Law and Philos*, *29*, 535-569.

Environmental Law Institute (2022). *Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana*. Proyecto Prevenir-usaid.

Gamarra, J. (2023). Actores silenciosos y estados de excepción: Ayacucho durante el conflicto armado interno en Perú (1980-2000). *Anthropologica*, *41*(51), 39-61. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Gavilán, L. (2023). Cómo se construye el enemigo en Ayacucho, Perú. *Anthropologica*, *41*(51), 5-38. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Geertz, G. (2003). *Interpretación de las culturas*. Editorial gedisa.

Gobierno del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*. https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru

Gonzales, H. (2018). Conflictos sobre superposición de suelos, entre concesionario minero y propietario del suelo en la localidad de Huepetuhe, Manu, Madre De Dios. [Tesis para optar el Título de Abogado]. Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios (unamad).

Gluckman, M. (2009). *Costumbre y conflicto en África*. Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial.

Howard, M. (1995) *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*. Paidós Ibérica.

Ilizarbe, C. (2025). El gobierno de la carretera. Régimen de excepción, extractivismo y enclaves autoritarios en el sur andino peruano. Revista *Anthropologica*, *43*(54), 440-479. Pontificia Universidad Católica del Perú (pucp).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). Directorio de Comunidades Nativas y Campesinas. Censo Nacional 2017. iii Censo de Comunidades Nativas y Censo de Comunidades Campesinas. inei.

Hernández, P. (2019). El estado de excepción: aspectos dogmáticos y su regulación constitucional en el Perú. [Trabajo de investigación]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad San Martin de Porres (usmp).

Lajtman, T., y Mendoza, M. (2019). La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: los casos del vraem y el Proyecto minero Conga. Revista *Estudios Latinoamericanos*, *17*(67). Universidad de Buenos Aires.

Lorenzo, P. (1995). Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba. Revista de Historia*, (15), 237-253.

Marcés, J. (2021). *Estudio sobre la validez de los Estados de Emergencia que restringen derechos decretados en el Perú entre 2000 y 2019*. [Tesis para optar el título de Abogado]. Pontifica Universidad Católica del Perú (pucp).

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2021). Portal de información. https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/4631669-listado-de-mineros-formalizados

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2025). *Anuario Minero 2024*. Ministerio de Energía y Minas.

Ministerio del Interior (MININTER). (2024). Cadena de valor de la minería ilegal del oro y desvío de insumos primarios destinados a este delito en el Perú. Ministerio del Interior.

Mosquera, C., Chávez, M. L., Pachas, V. H., y Moschella, P. (2009). *Diagnóstico integral de la minería artesanal en Madre de Dios*. Conservación Internacional, Caritas y CooperAcción.

Pachas, V. H. (2008). El gran ausente: conflicto en la minería artesanal de oro de Madre de Dios. *Perú: el Problema Agrario en Debate - SEPIA XII - Tarapoto*. Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia).

Pachas, V. H. (2012). *El sueño del corredor minero: cómo aprender a vivir contigo y sin ti*. Fondo Editorial del Centro Bartolomé de las Casas (cbc).

Pachas, V. H. (2013a). *Reporte # 1 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid), Catholic Relief Services (crs), y Comisión Episcopal de Acción Social (ceas).

Pachas, V. H. (2013b). *Reporte # 2 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad.* Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid), Catholic Relief Services (crs), y Comisión Episcopal de Acción Social (ceas).

Pachas, V. H. (2014a*). Reporte # 3 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid), Catholic Relief Services (crs), y Comisión Episcopal de Acción Social (ceas).

Pachas, V. H. (2014b). *Reporte # 4 de conflictos sociales en Madre de Dios: el caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid), Catholic Relief Services (crs), y Comisión Episcopal de Acción Social (ceas).

Pachas, V. H. (2024a). Structural evidence to design public policy strategies on ilegal mining in Peru. *Policy Brief,* (2). Earth First Conservation and Development.

Pachas, V. H. (2024b). Segmentación y uso de poder en los awajum-wampis frente a la minería ilegal en la provincia de Condorcanqui, Amazonas - Perú. *Revista Peruana de Antropología*, *9*(15), 93-109. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (unsa).

Pinheiro, P. (2007). Estado e Terror. En A. Novaes (Coord.). *Ética*. Companhia das Letras.

Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). (2021). Plan Integral frente a la minería ilegal, para el departamento de Madre de Dios y los distritos de Camanti, provincia de Quispicanchi en el departamento de Cusco y el distrito de Ayapata, provincia de Carabaya, en el departamento de Puno. Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, encargado de elaborar la propuesta del Plan Integral Frente a la Minería Ilegal, según lo dispuesto por la Resolución Ministerial n.º 083-2021-pcm.

Quesada N., y Tafur, A. (2020). El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las normas de emergencia. *Anuario Derechos Humanos*, *16*(2), 205-234.

Ramírez, A. (2022). Rol del Estado peruano en la gestión de conflictos en el Perú. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, *18*(2).

Romo, V., y Sierra, Y. (2020, 13 de setiembre). Perú: asesinan de dos balazos a defensor ambiental en Madre de Dios. *Mongabay Latam*.

Saldaña, J., y Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *La importancia de la Filosofía del Derecho en el razonamiento jurídico. Derecho PUCP*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *79*, 311-352.

Prevenir y Oxfam (2024). *Defensoras ambientales en la Amazonía peruana: riesgos, necesidades y oportunidades para su protección*.Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (usaid), y Oxfam.

Vera, L. (2018). *La insuficiente regulación del estado de emergencia en el ordenamiento jurídico peruano y las consecuencias atentatorias contra los derechos fundamentales.* [Tesis para optar el título de abogado]. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

Zavala, L. (2017). El derecho penal simbólico y la ineficacia del estado de emergencia constitucional para combatir la criminalidad. *Vox Juris*, *33*(1), 123-133. Universidad San Martín de Porres.