



Policy Brief N° 2

## Evidencias estructurales para diseñar estrategias de política pública sobre minería ilegal en el Perú

Dr. Victor Hugo Pachas





**Título:** La NUEVA Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Perú:  
lecciones aprendidas para el diseño

**Autor:** Víctor Hugo Pachas Cuya

**Editado por:**

**Earth First Conservation and Development**

Cal. Ernesto Odriozola Nro. 106 Dpto. 201 Urb. Las Leyendas Lima -  
Lima - San Miguel

1a. edición – agosto 2024

Depósito Legal N° 2024 08787

## RECOMENDACIONES

- 1** El estado peruano debería considerar que las condiciones que reproducen la minería ilegal son estructurales y escapan al control coyuntural del gobierno de turno, por lo que el enfoque de estrategia política debería ser cíclico y constante, además no debería excluir a la minería ilegal del sector minero, sino como parte de este.
- 2** El estado peruano debería prevenir el efecto globo de la minería ilegal con escenarios tendenciales de un “*Inventario de yacimientos mineros de poca inversión*” basadas en instrumentos de gestión del territorio del gobierno peruano, que incluyan evaluación del área de derechos mineros otorgados sin diferenciar estratos.
- 3** El estado peruano debería legalizar la prohibición de la libre comercialización de oro priorizando Madre de Dios, La Libertad y Amazonas, definiendo que el sujeto de interdicción sean los comercializadores y los facturadores.
- 4** El gobierno peruano debería elaborar un análisis costo beneficio respecto a la estimación de producción de minería ilegal y evaluar si ¿es necesario invertir gran presupuesto público en acciones de interdicción?
- 5** El gobierno peruano no debería invertir presupuesto en estrategias de incentivos para reconvertir al minero ilegal en agricultor, puesto que el minero ilegal no quiere formalizarse, sólo es un “ave de paso”.
- 6** Las Fuerzas Armadas (FFAA) y Policía Nacional del Perú (PNP) deberían mejorar sus mecanismos anti corrupción para fortalecer su presencia en espacios de minería ilegal
- 7** El gobierno peruano debería desarrollar e implementar mecanismos de protección para comunidades campesinas y comunidades nativas expuestas a minería ilegal.

## 1. Introducción

El objetivo de este Policy Brief es caracterizar las evidencias estructurales que propician las condiciones para la reproducción de la minería ilegal (metálica) en el Perú con la finalidad de recomendar acciones inmediatas. El decreto legislativo 1005 - 2012 lo define como aquella que se realiza en áreas prohibidas y sin autorización estatal. La problemática es considerada como crimen organizado, materia de acciones de interdicción, pero sus acciones no han tenido resultados considerables.

## 2. Metodología

Este Policy Brief se sustenta en un artículo académico titulado “Embriones de la informalidad e ilegalidad en la minería de pequeña escala” (2024) y en el libro “Historia de una Incertidumbre: habitad, conflicto y poder en la minería artesanal” (2013), ambos de autoría del que suscribe. Entre setiembre de 2016 y octubre de 2022, sus conclusiones y recomendaciones fueron discutidos con especialistas e investigadores nacionales e internacionales, mediante grupos focales en el marco de diferentes servicios de consultoría de investigación que realice para diferentes organizaciones internacionales.

## 3. Resultados y conclusiones

### 3.1 Explosión demográfica y presión por fuentes de empleo

Según el Instituto Nacional de Estadística e informática del Perú - INEI (1661), (1671) y (1681) los censos nacionales de población y vivienda de 1640 y 1681, la población urbana casi se quintuplica (de 2.4 pasa a 11.6 millones), en tanto que la rural apenas aumenta en un tercio (de 4.7 a 6.2 millones). En 1640, la población rural constituía el 65% y la urbana el 35% de la población total; en 1681 estos porcentajes se invierten. En el siglo XX, entre 1640 y 1681 la población total crece más de dos veces y media, pasando de 7 millones a prácticamente 18 millones. El INEI (1663) indica que el censo nacional de población y vivienda 1663, los cambios en la composición de la población son más significativos: de una población mayoritariamente rural en 1640 (65%) pasa a una población predominantemente urbana en 1663 (70%). Según, el INEI (2017) confirma lo señalado, la población urbana representa el 80%, mientras que lo rural sólo representa el 20%. La costa representa el 58% (poco más de 17 millones habitantes), la sierra el 28% (poco más de 8 millones de habitantes) y la selva 14% (poco más de 4 millones de habitantes).

Pachas (2013), señala que durante el siglo XX suceden migraciones como un proceso de traslado masivo de población rurales a las ciudades principales costeñas, andinas y amazónicas, que se intensifican en tres momentos: i) durante la década del cuarenta debido a la

influencia del desarrollo de la industria en la región costera, sucede el inicio del abandono de las haciendas ubicadas en los andes; ii) al finalizar la década del setenta, la reforma agraria dirigida por Velasco produjo cambios en la estructura productiva (formación de comunidades campesinas y nativas); iii) en la década del ochenta y noventa, el terror provocado tanto por sendero luminoso como por las fuerzas armadas ocasionaron el abandono de las áreas rurales por ser el principal escenario de conflicto.

Pachas (2013) y (2021) recoge testimonios de mineros que señalan que su migración no fue directa a la mina, sino que, al no encontrar trabajo en las ciudades se vieron tentados a ir a la mina y se fueron asentando, con los años les siguieron sus familiares. Según la OIT (2023), la evolución del empleo informal ha variado en los últimos 15 años, pero manteniéndose superior al 70%, ya en el 2023 expiró el 73,6%, con una fuerte tendencia al crecimiento. Este empleo informal, es más alto en el sector informal con casi 60%. Puno (60%) y Madre de Dios (80%), son departamentos con altos % de informalidad.

### 3.2 Reformas legales para modernizar la minería de gran escala tecnificada

Thorp y Bertram (1678) indica que, durante el siglo XX, el sector minero, con sus vaivenes, tuvo predisposición por desarrollar la gran minería. Según Samané (1676), el Código de Minería de 1650, surge como una necesidad de contar con una estructura jurídica moderna que permitiera ordenar y promover minería con tecnología a tajo abierto, devolviendo la propiedad del recurso natural al Estado. Thorp y Bertram (1678), señalan que entre 1650 - 1668, el sector minero crece por inversiones extranjeras. Por su rentabilidad, algunos empresarios abandonaron las antiguas minas de socavón, en muchos casos, convirtiéndose en espacios de informalidad e ilegalidad.

El primer signo de modernización fue la creación del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), mediante DL 17271 de 1668 y por el DL 17527 de 1666, se promulgó la Ley Orgánica del MINEM. Thorp y Bertram (1678) y Dore (1688) señalan que el gobierno de Velasco estatizó las inversiones extranjeras y promovió el desarrollo de la gran minería peruana, pero no tuvo resultados destacados. Por DL 18225 del 14 de abril de 1670, se promulgó la Ley Normativa de la Industria Minera, que otorgó participación directa al Estado a través de la Empresa Minera del Perú, con el objeto de competir en mercados internacionales. El 8 de junio de 1671, por DL 18880, se promulgó la Ley General de Minería, diferenciando industria privada y estatal, estratos de gran minería, mediana minería y pequeños productores.

El gobierno de Belaunde de 1680 - 1685, promulgó la Ley General de Minería por DL 106 (publicado el 13 de junio de 1681), que fracasaría porque se continuó con el camino del



endeudamiento y el contexto del conflicto interno armado, hechos que no atrajeron inversión foránea. Durante la década del noventa, mejoraron las condiciones sociales, económicas y legales y hubo inversiones de capital extranjero, hecho que se concretó con la Ley de Fomento a la inversión Extranjera (DL N° 662, publicado el 2 de septiembre de 1961) y la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada (DL N° 757, publicado el 13 de noviembre de 1961). En 1962, se publicó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (DS N° 014-62-EM, publicado el 4 de junio de 1962), el cual consolida la Ley General de Minería de 1961 (DL N° 106). Minero Perú y el Banco Minero abandonaron los espacios donde venían interviniendo que en gran medida se convirtieron en los grandes bolsones de informalidad e ilegalidad de finales del siglo XX.

### 3.3 Yacimientos poco atractivos (inciertos) para inversiones modernas.

Es evidente el notable crecimiento de la gran minería por la inversión extranjera en un contexto de depósitos diseminados de alta ley y altos precios de metales. El paulatino desarrollo de nuevas técnicas de extracción a tajo abierto, aunque necesitan una fuerte inversión inicial, aseguran una mayor producción y rentabilidad en comparación a las utilizadas en minas subterráneas y lavaderos de oro. Durante el siglo XX, minas antiguas con depósitos filonianos poco rentables fueron abandonadas formando espacios de informalidad e ilegalidad que utilizan limitada inversión y tecnologías poco sofisticadas.

El portal GEOCATMIN del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) reúne información actualizada de los tipos de yacimientos geológicos existentes en el país, además de niveles por capas y cartas nacionales de acceso público. Una constatación objetiva y “relativa” es que, en el caso de la explotación de oro y cobre ilegal si existe convivencia con la mediana y gran minería. En el caso del oro, el caso más conocido y publicitado ha sido las invasiones que ha sufrido la mina La Poderosa; mientras que, en el cobre, el caso más conocido es el de la mina Las Bambas, aunque con elementos diferentes relativos a comunidades campesinas. Pero, también la explotación ilegal no comparte espacios con la mediana y gran minería, casos muy significativos son los departamentos de Madre de Dios y Puno.

Es importante no perder de vista el tipo de yacimiento y la expectativa de inversión que puede o no tener un minero ilegal. Los casos más populares son Madre de Dios y Puno, para un observador externo serían una operación de gran escala, cuando en realidad son “panales de abejas”, integradas por miles de mineros, aptas para tecnologías poco sofisticadas, de poca inversión, pero inciertos en su vida útil y rentabilidad económica.

### 3.4 Incremento de los precios internacionales de los metales

El precio internacional, tanto del oro como del cobre, va a condicionar la explosión del incremento de mineros informales e ilegales en todo el país. Aunque los mineros de cobre son menos conocidos, es importante subrayar su participación.

Según el portal del BCR, durante el siglo XX, el comportamiento del precio internacional del oro ha sido un indicador clave para observar el crecimiento del sector minero. Vale la pena señalar que hasta el año 1971, el precio de la onza troy llegó a costar menos de USD 50.00 dólares americanos. Desde 1972 comenzó un crecimiento exponencial y en agosto de 2024, la onza troy bordea los USD 2,400 dólares americanos.

Pachas (2024b) señala que el precio internacional de cobre comenzó a incrementarse desde el año 2004, cuando la libra llegó a costar CvUS\$ 126.6 dólares americanos. Aunque se pueden identificar dos bajadas en el precio en el año 2006 (CvUS\$ 233.5 dólares americanos) y en el año 2016 (CvUS\$ 220.6 dólares americanos), la tendencia está en crecimiento constante.

### 3.5 Efecto de las acciones de interdicción

Según los Anuarios de PNP entre los años 2015 y 2023 se han realizado 6,414 operativos y hubo 3,268 detenidos por minería ilegal a nivel nacional. Antes del año 2015, la PNP no registró información pública sobre operativos de minería ilegal. Las zonas de mayor incidencia de operativos y detenidos son los departamentos de Madre de Dios, La Libertad y Amazonas. En el año 2016, el gobierno peruano inició el Plan Mercurio en Madre de Dios y el Plan Afrodita en la provincia Condorcanqui en Amazonas. La Presidencia del Consejo de Ministros - PCM acordó desarrollar el Plan Integral Frente a la Minería Ilegal - Plan Restauración, mediante RM N° 083-2021-PCM, con el objetivo de erradicar la ilegalidad en Madre de Dios, Cusco y Puno. No son públicos los resultados.

Es muy difícil rastrear la inversión del gobierno en minería ilegal, puesto que el presupuesto se encuentra asignado en diferentes partidas de varios ministerios del gobierno peruano. Un reciente documento del MININTER (2024), realiza un balance y síntesis de la actuación del estado peruano en la minería ilegal, enfatizando que no se ha planteado de forma adecuada el problema público. Esto es muy significativo porque ayudará a replantear la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal y otros instrumentos del gobierno peruano. Sin embargo, más allá de lo aparentemente positivo que traen consigo las interdicciones y desarticulación de redes criminales, ¿se conoce cuáles son los efectos de estas acciones de



interdicciones tan focalizadas en departamentos como Madre de Dios, La Libertad y Amazonas?, Si se quiere detener la minería ilegal ¿por qué focalizarse en el productor? y ¿no en los compradores y facturadores? Quizás las interdicciones debieron enfocarse en los comercializadores y facturadores que pasan desapercibidos en la escena. Ellos son el mal menor y tienen menos efectos sociales de conflicto.

Si bien existe un avance en la lucha frontal contra la minería ilegal, este aún no es significativo porque pese a la presencia de la PNP y FFAA, los mineros se expanden a otros espacios (prohibidos o no) para extraer oro de forma ilegal, “el efecto globo”. El gobierno peruano debería comprender que los efectos de las interdicciones no sólo se justifican en la protección de los ecosistemas, sino que producen respuestas locales que podrían convertirse en conflictos inmanejables. En los espacios que han sido blanco de continuas interdicciones surgen formas de organización social atípicas que controlan la vida cotidiana y seguridad de los mineros, cobran alrededor de USD 140 dólares americanos por semana y por motor. Esta forma de organización está integrada, en su mayoría, por los propietarios de los terrenos superficiales que se provisionan de armamento y ejercen “justicia” paralela al Estado. Para el Estado, esta situación es denominada como crimen organizado, pero más allá de esta denominación, son respuestas locales frente a las continuas interdicciones y estados de emergencia que no han sido considerados en las estrategias de interdicción del gobierno.

¿Por qué los mineros ilegales pagan esta cuota o cupo y se someten a estas condiciones? Principalmente porque este tipo de organización social está integrado por personas locales, que tienen la capacidad y función de ser interlocutores con algunos malos miembros de la PNP o FFAA, que cobran un cupo (alrededor de USD 1,000 dólares americanos por semana y por motor) por dejarlos trabajar y avisarles de futuras interdicciones, Contracorrientes - Willax (18 de setiembre de 2022) en un reportaje periodístico acentúa los costos de los cupos que pagan mineros a algunos miembros de la PNP y FFAA. La corrupción es amplísima, algunos webinar y reportajes periodísticos desde el año 2022 vienen señalando que este tipo de cupos se han vuelto recurrentes en Madre de Dios, La Libertad y Amazonas, y también señalan las respuestas formales de las instituciones de la PNP y FFAA para identificar y separar a sus malos integrantes: RPP Noticias (15 de setiembre de 2022); TvPerú Noticias (30 de setiembre de 2023); Cuarto Poder (17 de octubre de 2023). Es un momento idóneo para repensar las acciones de interdicción y definir ¿qué busca realmente el gobierno peruano? Y ¿cuáles serían las consecuencias de una estrategia de interdicción que no mide los efectos sociales?

### 3.6 Conclusiones

Las evidencias estructurales que generan condiciones de reproducción de la minería ilegal son estructurales y difícilmente el gobierno peruano podría abordar su naturaleza y devenir, lo que induce a suponer que la ilegalidad nos acompañará durante mucho tiempo. Su reproducción responde a razones multicausales como aspectos demográficos de la población peruana; de política pública; geológicos del territorio y; globales de incremento de precios internacionales. Esto se agudiza al analizar las estrategias del gobierno para abordar la problemática, puesto que la criminalización y sus acciones de interdicción provocan la consolidación de “mecanismos locales de gobernanza”, paralelas al Estado, y “acciones de negociación (corrupción) con algunos malos miembros de la PNP y FFAA con el objetivo de no ser materia de interdicción. Las recomendaciones de política de este Policy Brief se sintetizan en concebir a la minería ilegal como parte del sector minero, priorizando la prevención de la minería ilegal y la comercialización como eje de interdicción. Además, de concebir al minero ilegal como aquella persona que no tiene la intención de formalizarse.

### Referencias bibliográficas

CONTRACORRIENTE (18 de setiembre de 2022). La vida en La Pampa, el Imporio de la minería informal e ilegal. Willax. Recuperado 24/08/2024.

CUARTO PODER (17 de octubre de 2023). Mineros y policías movían millones con extracción ilegal de antracita. América Noticias.

DORE, E. (1688). Acumulación y crisis en la minería peruana: 1600-1677. Lima. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

INEI. (1661). Censo Nacional VI de Población y I de Vivienda. Lima. INE.

INEI. (1672). Censo Nacional VII de Población y II de Vivienda. Lima. INE.

INEI. (1681). Censo Nacional VIII de Población y III de Vivienda. Lima. INE.

INEI. (1663). Censo Nacional IX de Población y IV de Vivienda. Lima. INE

INEI. (2017). Censo Nacional X de Población y V de Vivienda. Lima. INE

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

OIT (2023). Panorama laboral 2023, América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo. Lima.

PACHAS, V.H. (2024). Artisanal and Small - Scale Copper Mining in Peru. Iseal, Intel Cooperation, ARM, The Copper Mark, GIZ - MINSUS Project.

PACHAS, V.H. (2024b). Embriones de la informalidad e ilegalidad en la minería de pequeña escala. En, Revista Peruana de Antropología. V6, N°14

PACHAS, V.H. (2021). Juaneco s Eulogio: Relatos acerca de una antropología de los recursos naturales. En, Revista Peruana de Antropología. Vol. 6, No. 8

PACHAS, V.H. (2013). Historia de una incertidumbre: habitad, conflicto y poder en la minería artesanal de Perú. Earth First. Lima.

PNP (2018). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2017. PNP. Lima

PNP (2016). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2018. PNP. Lima

PNP (2020). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2016. PNP. Lima

PNP (2021). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2020. PNP. Lima

PNP (2022). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2021. PNP. Lima

PNP (2023). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2022. PNP. Lima

PNP (2024). Anuario de la Policía Nacional del Perú 2023. PNP. Lima.

RPP Noticias (15 de setiembre de 2022). Webinar: ¿Qué hay detrás de la minería ilegal? Promoviendo Buena Minería. Recuperado 24/08/2024.

SAMANÉ, M. (1676). El Perú Minero: Historia. Tomo I. Lima. INCITEMI

THORP, R. e I. BERTRAM. (1678). Perú, 1860-1677: Growth and Policy in an Open economy. New York. Columbia University Press.

TV PERÚ NOTICIAS (30 de setiembre de 2023). La Libertad: detienen coronel involucrado en minería ilegal. Recuperado 24/08/2024



#### Earth First

Website: [www.earthfirst.pe](http://www.earthfirst.pe)

E-mail: [fanny.lombardi@earthfirst.pe](mailto:fanny.lombardi@earthfirst.pe)

Es una empresa fundada en el año 2011, brinda servicios especializados en el sector extractivo, particularmente donde se involucren actividades de minería de pequeña escala. Entre varios tipos de clientes, priorizamos que nuestros servicios estén dirigidos para poblaciones mineras, indígenas y campesinas en los andes y la amazonia de Sudamérica. Nuestros programas se dedican a la investigación, educación y desarrollo comercial con enfoques de diálogo, innovación productiva y planes de inversión. Busca generar modelos sostenibles que promuevan equilibrios entre la conservación y el desarrollo.

**Autor:** Víctor Hugo Pachas

Website: [www.victorhugopachas.pe](http://www.victorhugopachas.pe)

E-mail: [victorhugo@earthfirst.pe](mailto:victorhugo@earthfirst.pe)

Doctor en Ciencias Sociales en la especialidad de Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es profesor universitario, investigador y autor de publicaciones que enfatizan las interpretaciones culturales sobre el uso de los recursos naturales de actividades extractivas que tienen poblaciones indígenas y no indígenas en Sudamérica. Tiene 20 años de experiencia profesional liderando programas del sector extractivo y manejo sostenible de recursos naturales.

**Deposito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú: 202408787**

**Agosto, 2024**

#### Citar este documento:

Pachas, V.H. (2024). Evidencias estructurales para diseñar estrategias de política pública sobre minería ilegal en el Perú. Policy Brief N° 2. Earth First. Lima.

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no necesariamente representan las de EARTH FIRST, los miembros de EARTH FIRST o las entidades donantes y/o clientes de EARTH FIRST.