

# 2

El cobre en el Perú:  
Situación actual y  
principales desafíos

para una gobernanza  
democrática de los  
recursos naturales

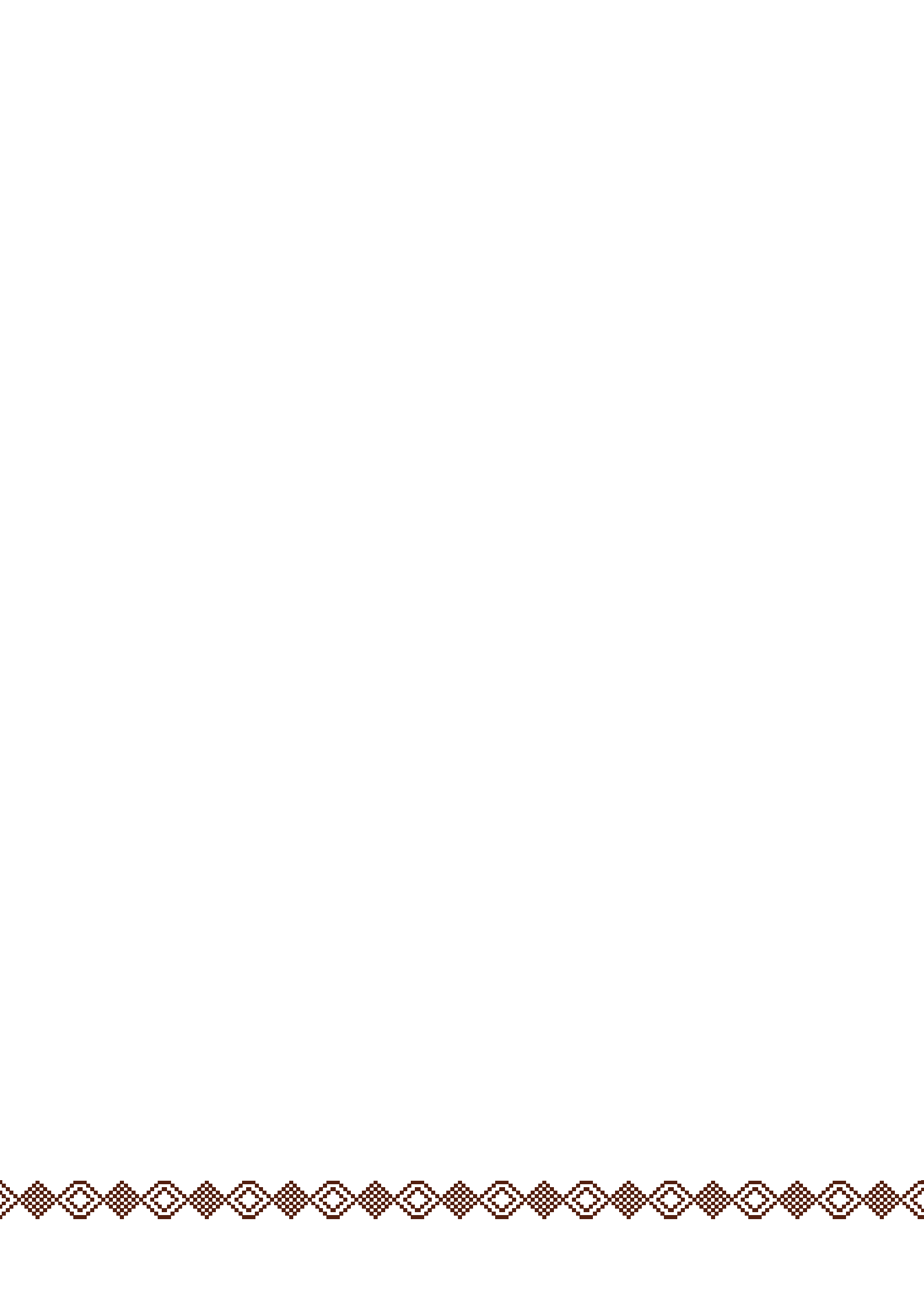
---

**Autores:**

Marisa Glave Remy

Eduardo Ballón Echegaray

**Grupo Propuesta Ciudadana**





# El cobre en el Perú: Situación actual y principales desafíos

## para una gobernanza democrática de los recursos naturales

---

**Autores:**

Marisa Glave Remy

Eduardo Ballón Echegaray

**Grupo Propuesta Ciudadana**



# El cobre en el Perú: Situación actual y principales desafíos para una gobernanza democrática de los recursos naturales

---

**Autores:**

Marisa Glave Remy  
Eduardo Ballón Echegaray

**Derechos de edición**

© Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)  
Jr. Brigadier Mateo Pumacahua N° 2249, Lince, Lima, Perú  
Correo electrónico: dar@dar.org.pe  
Página web: www.dar.org.pe

**Diseño editorial:**

Jushith Cuba  
Diseñadora gráfica senior

**Corrección de estilo:**

Katherine Alvarado  
Comunicadora senior

**Impreso en:**

PUBLIMAGEN ABC S.A.C.  
Calle Collasuyo 125. Independencia, Lima, Perú  
Teléfono: (51) 987702686  
Correo electrónico: publimagenabc@yahoo.es

**Coordinación de la publicación:**

Piero Jesus Flores Orihuela (DAR)

**Foto de portada:**

Jorge Jesús Chávez Ortiz

**Cita sugerida:**

Glave, M. & Ballón, E. (2026). El cobre en el Perú. Situación actual y principales desafíos para una gobernanza democrática de los recursos naturales. Red Latinoamericana de Industrias Extractivas. Marzo 2026. 48 p.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026 - 02889

ISBN: 978-612-5140-22-7

---

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático y su transmisión por cualquier forma o medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea utilizada en publicaciones o difundida por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de Charles Stewart Mott Foundation, Natural Resource Governance Institute, Ford Foundation y Heinrich Böll Foundation.

Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe, considerar que refleja los puntos de vista de Charles Stewart Mott Foundation, Natural Resource Governance Institute, Ford Foundation ni Heinrich Böll Foundation.

Hecho en Perú.

# Contenido

---

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Antecedentes de la problemática minera y la transición en Perú</b>	<b>12</b>
	Caracterización del sector minero en el Perú	14
	Caracterización de la situación del cobre en Perú	18
<b>3</b>	<b>Gobernanza de los recursos naturales</b>	<b>24</b>
	Eficacia de la Participación Ciudadana en la toma de decisiones	24
	Flexibilización institucional	30
<b>4</b>	<b>Cambios regulatorios en el sector extractivo y ambiental</b>	<b>34</b>
	Flexibilización para la aprobación de estudios de impacto ambiental	35
	Reducción o eliminación de áreas consideradas como zonas de no intervención para conservar la biodiversidad o territorios indígenas y superponer áreas de explotación de minerales críticos	36
	La situación de la propiedad de la tierra comunal	37
<b>5</b>	<b>Estándares y salvaguardas del sector minero</b>	<b>40</b>
	Acceso y divulgación de políticas, planes y proyectos de los minerales críticos	40
	Evaluación preventiva de riesgo ambiental, social y climático	41
	<b>Conclusiones</b>	<b>45</b>

# Lista de Acrónimos

---

<b>AIDSESP</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
<b>ANP</b>	Área Natural Protegida
<b>APCI</b>	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
<b>CET</b>	Convenios de Evaluación Técnica
<b>CND</b>	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes de Naciones Unidas
<b>CONFEMIN</b>	Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú
<b>CPIM</b>	Cartera de Proyectos de Inversión Minera
<b>EIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental
<b>EITI</b>	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero
<b>GORES</b>	Gobiernos Regionales
<b>IGA</b>	Instrumento de Gestión Ambiental
<b>INGEMMET</b>	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
<b>ITS</b>	Informe Técnico Sustentatorio
<b>MEIA</b>	Modificación de Estudio de Impacto Ambiental
<b>MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MINCUL</b>	Ministerio de Cultura
<b>MTD</b>	Memoria Técnica Detallada
<b>OEFA</b>	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OSINERMING</b>	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas

<b>PAD</b>	Plan Ambiental Detallado
<b>PPII</b>	Pueblos Indígenas
<b>PPC</b>	Plan de Participación Ciudadana
<b>PUPCA</b>	Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental
<b>REINFO</b>	Registro Integral de Formalización Minera
<b>RER</b>	Recursos Energéticos Renovables
<b>RLIE</b>	Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas
<b>SEIA</b>	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
<b>SEIN</b>	Sistema Eléctrico Interconectado Nacional
<b>SENACE</b>	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
<b>SINEFA</b>	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>SIPMA</b>	Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal
<b>SNMPE</b>	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
<b>TMF</b>	Toneladas Métricas Finas
<b>USGS</b>	Servicio Geológico de Estados Unidos

Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz



# Resumen ejecutivo

---

## El cobre en el Perú: Situación actual y principales desafíos para una gobernanza democrática de los recursos naturales

Este informe, elaborado a pedido de la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE), analiza críticamente la situación de la minería de cobre en el Perú y los desafíos actuales para lograr una gobernanza democrática de los recursos naturales en un contexto de la transición energética global. El documento destaca que, aunque el cobre es un mineral estratégico en el escenario de la transición, el país no tiene una política explícita ni una definición clara del rol que espera cumplir. El cobre es el mineral más importante en el PBI Minero, representando más del 50%. Asimismo, las inversiones mineras se concentran fuertemente en yacimientos de cobre.

En términos de gobernanza, la extracción del cobre en el país enfrenta serios problemas, principalmente en lo que a participación ciudadana se refiere, teniendo mecanismos muy acotados y centrados en la viabilidad de los proyectos mineros. En el caso de las comunidades y pueblos indígenas, existe un mecanismo especial de consulta, pero se ve limitado tanto por el tipo de implementación (a cargo del sector promotor de la actividad) como por la precaria situación de los propios PPII en términos de control de sus territorios.

El punto más destacable es el avance en los canales de información oficial en relación a la explotación de cobre. Tanto en los informes oficiales periódicos como en la participación del Perú en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), de la cual el país es pionero en la implementación de EITI regionales, se permite no solo hacer seguimiento a los niveles de producción del mineral, sino también al uso de los recursos provenientes de la renta minera.

Por otro lado, se sostiene que existe una débil gobernanza ya que los gobiernos mantienen el discurso y la estrategia de flexibilización de los estándares ambientales para atraer nuevas inversiones privadas. Se examina cómo las reformas recientes han debilitado a instituciones como el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) con el fin de agilizar inversiones, priorizando el crecimiento económico sobre la protección de la biodiversidad. El instrumento más usado es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), pero a lo largo de la vida de un proyecto mediano o grande de cobre, se aprueba más de un instrumento de gestión ambiental, incluidas modificaciones formales a los EIA, así como Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) que permiten que algunos componentes sean evaluados de manera aislada y sin pasar por los filtros de participación ciudadana. El estudio analiza el caso del proyecto minero Las Bambas y pone en evidencia el número de instrumentos de gestión ambiental aprobados para este proyecto, lo cual vuelve complejo el proceso de vigilancia ciudadana y de fiscalización ambiental participativa.

Asimismo, se da cuenta de la situación de la propiedad de la tierra comunal y los riesgos existentes sobre las áreas naturales protegidas, en particular a partir de proyectos de ley presentados en el parlamento que aún se encuentran en debate. El informe da cuenta del proceso de criminalización de la protesta social en las zonas de mayor producción minera, resaltando el uso de Estados de Emergencia como mecanismo de control del territorio. El estudio concluye que existe una contradicción entre el papel del Perú como proveedor estratégico de minerales y la persistencia de la pobreza y el conflicto en los territorios donde estos se explotan.



# 1

## Introducción

---

La RLIE impulsa un estudio comparativo en Colombia, Chile, Bolivia y Perú para analizar la extracción de minerales de transición en América Latina y su impacto en la gobernanza, regulaciones, estándares y salvaguardas. Este informe desarrolla el caso peruano, a partir del análisis de la explotación del cobre.

La crisis climática planetaria, caracterizada por el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la contaminación ha generado un conjunto de reacciones globales y llamados a la acción para enfrentarla, abriendo un momento de "transición". Desde el Acuerdo de París, las naciones vienen adoptando formalmente planes de acción climática para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como para adaptarse a los mayores riesgos y vulnerabilidades derivados de la crisis en curso. Las llamadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) suponen compromisos en diversos sectores, pero quizá el de mayor envergadura está relacionado a la reducción del uso de combustibles fósiles y el tránsito hacia fuentes de energía sostenibles.

La transición energética es un imperativo global, pero eso no la hace necesariamente justa ni ética. Los medios empleados para lograr el fin, determinarán en gran medida su calidad y sobre todo su impacto en los territorios. Desde la RLIE se ha planteado ya una agenda de debate en torno a la transición, alertando sobre los riesgos de responder únicamente a los requerimientos del norte global y entrar en una nueva fase extractivista en nuestros territorios, en el marco de una economía verde que mantenga el rol de exportadores de materias primas.

La justificación de la necesidad de minerales críticos para la transición, en el caso que estudiamos, el cobre, está construyendo narrativas legitimadoras del extractivismo voraz, que promueven la existencia de territorios de sacrificio, la ampliación de la frontera minera en áreas que deberían contar con protección o la flexibilización de estándares ambientales. El aumento del precio de estos minerales en el mercado global, refuerza, a su vez, la lógica rentista de varios de nuestros Estados.

Este estudio comparativo se centra en cuatro grandes ejes temáticos: (i) la eficacia de la participación ciudadana en la toma de decisiones; (ii) la flexibilización institucional y procedimental para la aprobación de los EIA; (iii) el acceso y divulgación de políticas, planes y proyectos de los minerales críticos; (iv) la evaluación preventiva de riesgo ambiental, social y climático. Cada eje tiene un conjunto de indicadores consensuados entre los miembros de la red y será abordado a lo largo de este informe.

# 2

## Antecedentes de la problemática minera y la transición en Perú

---

*En la COP15, Perú se comprometió a lograr 15% de participación de las energías renovables en matriz eléctrica hacia el 2030.*

En 2008 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1002, Ley de Promoción de la Inversión en Generación de Electricidad con el uso de Energías Renovables. De acuerdo con el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN), el ente regulador del sector energético, “un objetivo del Perú sería tener hacia 2040 una matriz energética diversificada, competitiva, con énfasis en las fuentes de Recursos Energéticos Renovables (RER) (al menos del 20%) y que fomente la eficiencia energética»<sup>1</sup>. En este mismo sentido, en la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas (COP 15) el gobierno peruano se comprometió a alcanzar para el año 2030 una meta de 15% de participación de las energías renovables en la matriz de generación de energía eléctrica del país<sup>2</sup> (Copenhague, 2022).

Entre la promulgación del Decreto Legislativo N° 1002 y la COP 2015 tuvieron lugar cuatro subastas (2009-2010, 2011, 2013, y 2015-2016) para interesados en invertir en proyectos de generación de energías renovables (incluyendo energía solar, eólica, geotérmica, biomasa e hidroeléctrica de hasta 20 MW), así como una subasta RER off-grid para zonas rurales no conectadas al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN)<sup>3</sup>. Como resultado, el peso de las energías renovables consideradas en las subastas creció de prácticamente 0% en 2008 a más de 7% en 2018. A partir de ese momento se cancelaron las subastas, por lo que no se registraron avances adicionales en este ámbito.

Sin embargo, a inicios del 2022, las autoridades del sector anunciaron una nueva subasta, que hasta la fecha no se ha realizado. En el debate suscitado en torno a la suspensión de las subastas se criticó que el monto de energía a ser subastado fuera decidido por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) quien no necesariamente responde al objetivo estratégico de avanzar en la transición energética, sino solamente a la necesidad de cerrar las brechas que dejan la oferta de energías de fuente fósil (petróleo y gas) y los grandes proyectos hídricos, ya existentes.

<sup>1</sup> OSINERGMIN. La industria de la energía renovable en el Perú: 10 años de contribuciones a la mitigación del cambio climático. Lima: OSINERGMIN, 2017. En: [rb.gy/1bu29](http://rb.gy/1bu29)

<sup>2</sup> Campodónico, Humberto. «Transición energética y energías renovables en un contexto incierto». [otramirada.pe](http://otramirada.pe), Lima, 15 de marzo del 2021. En: [rb.gy/qa9ch](http://rb.gy/qa9ch)

<sup>3</sup> OSINERGMIN. Energías renovables: experiencia y perspectivas en la ruta del Perú hacia la transición energética. Lima: OSINERGMIN, 2019. En: [rb.gy/dm2ea](http://rb.gy/dm2ea)

El gobierno sigue haciendo esfuerzos para relanzar la producción petrolera en la Amazonía -paralizada por las protestas de los pueblos indígenas y por continuos problemas en el funcionamiento del oleoducto Norperuano-, incluyendo el regreso de la empresa estatal Petróleos del Perú (Petroperú) a la producción. Al cierre del 2024, Perú tenía cinco contratos de exploración vigentes. A través de Perupetro, tiene 31 áreas identificadas con potencial de hidrocarburos (gas y petróleo) que están en promoción para inversiones. También se sabe que existen numerosos Convenios de Evaluación Técnica (CET) firmados recientemente para nuevas áreas, lo que indica que la base de áreas en promoción permanente está activa, pero no todos estos CETs se convertirán, necesariamente, en contratos de exploración<sup>4</sup>.

Por su parte, el MINAM ha declarado la emergencia climática como interés nacional mediante el Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM, que establece el compromiso de que los RER representen el 20% de la matriz eléctrica nacional. En 2024, en el marco de la COP, se anunció un incremento de los compromisos nacionales vinculados a los RER, superior al planteado en las CND originales, aunque se mantuvo la meta del 20% fijada en 2022.

En el mismo año, también se promulgó la Ley para la Promoción del Hidrógeno Verde (Ley 31992) como parte de la política de reducción de uso de combustibles fósiles. Más allá de estas normas, el avance es limitado. Los cambios ministeriales permanentes y la crisis política que enfrenta el país impiden que se lleven adelante políticas sostenidas.

Cabe señalar, en relación a los objetivos de esta investigación, que los distintos marcos normativos vinculados a la transición energética están pensados exclusivamente en el rol de Perú como generador de GEI, no incluyen de manera explícita el potencial aporte nacional en la transición global en tanto productores de minerales críticos para la misma, en particular el cobre. El papel que podemos jugar en la geopolítica global y el lugar que ocupamos en el nuevo paradigma de desarrollo verde, no ha sido pensado formalmente por gestores y autoridades peruanas en el marco de una política pública.

En ese sentido, el cobre responde hasta ahora a una política minera general. No se han desarrollado marcos normativos, ni estándares diferenciados para su extracción. Pero su peso en el sector, como veremos, es tan determinante que finalmente marca el devenir de la propia política minera nacional.



Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz

<sup>4</sup> [https://www.infobae.com/peru/2025/08/13/perupetro-suscribe-dos-convenios-con-colombiana-andes-operating-company-para-explorar-hidrocarburos-en-ucayali-y-talara/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.infobae.com/peru/2025/08/13/perupetro-suscribe-dos-convenios-con-colombiana-andes-operating-company-para-explorar-hidrocarburos-en-ucayali-y-talara/?utm_source=chatgpt.com)

<sup>5</sup> 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: De Echave, José (2025): La minería en el escenario nacional. Antecedentes y perspectivas, en Julio Díaz, José de Echave, Carlos Herz (editores): Reimaginando la minería al 2045. Agua, renta minera, desarrollo y gobernanza territorial en la macroregión Sur, Asociación Labor, CooperAcción y Entornos por el Buen Vivir, en prensa.

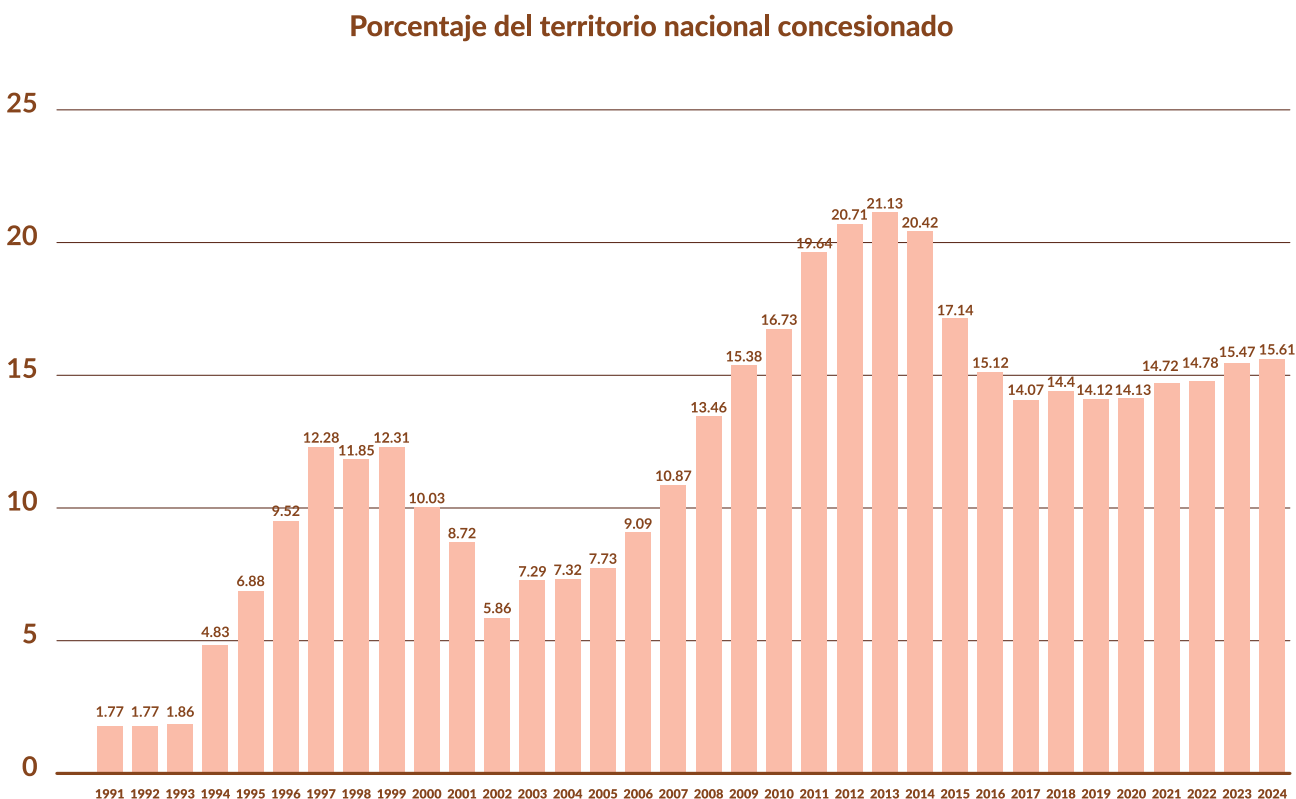
**En 2025 se produjeron 2.74 millones de TMF de cobre, 1.7 millones de TMF de zinc, 108.5 TMF de oro y 3,511 TMF de plata.**

### Caracterización del sector minero en el Perú

La relevancia de la minería para la economía peruana es indiscutible, aunque su historia muestra cambios importantes<sup>5</sup>. Perú fue en 2024 el segundo productor mundial de zinc y molibdeno y el tercero de cobre y plata. En Latinoamérica, por lo general, ocupamos el primer o segundo lugar en la producción de oro, cobre, plata, zinc, plomo, estaño y molibdeno. En 2025 se produjeron 2.74 millones de Toneladas Métricas Finas (TMF) de cobre, 1.7 millones de TMF de zinc, 108.5 TMF de oro y 3,511 TMF de plata, entre otros minerales. Según el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS por sus siglas en inglés), la relevancia de Perú para la extracción minera se relaciona también con sus reservas probadas de recursos, al ser el país con la mayor reserva de plata mundial, el segundo con mayor reserva de cobre, tercero en relación a las reservas de molibdeno y cuarto en el caso del zinc, lo que permite asegurar que la actividad extractiva seguirá siendo determinante para la economía por muchos años más.

La Ley General de Minería, con varias modificaciones en su haber, se aprobó en 1992. La política de promoción de la inversión privada minera se aceleró en la última década del siglo XX, con la adopción de medidas neoliberales en la economía peruana. El incremento de la inversión supuso un importante aumento del área del territorio concesionado para la actividad minera. En el gráfico 1 se puede apreciar esta evolución, pasando de 1,77% del territorio concesionado a la minería en 1991 a 15,61% el 2024, equivalente a 20 millones de hectáreas.

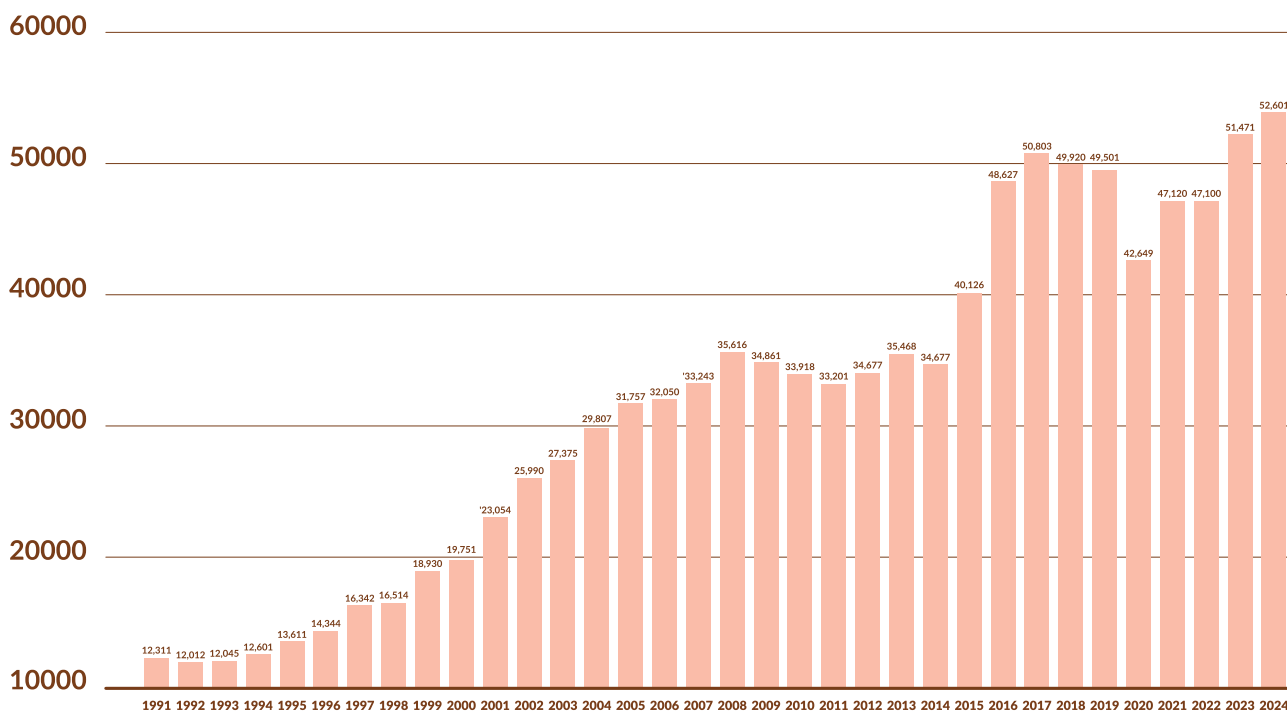
**Gráfico 1: Evolución de concesiones mineras. Perú 1991 - 2024**



Fuente: CooperAcción. Ver en: <https://cooperaccion.org.pe/mapas/>  
Elaboración propia

## Gráfico 2: Evolución del PBI Minero Metálico 1991 - 2024

### Producto Bruto Interno - Minería metálica Millones de soles 1991 - 2024



Fuente: BCR. Ver en: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04991AA/html/1991/2025/>  
Elaboración propia

En 2024 se registraron 7,701 petitorios mineros para la obtención de concesiones. Actualmente existen 50,126 derechos mineros, de los cuales 37,926 están titulados y 12,200 están en trámite. De este total, solo 1,108 muestran actividad de exploración (346) o explotación (762). Esto deja un porcentaje importante de concesiones sin ninguna actividad, lo cual genera lógicas especulativas y conflictos con quienes buscan explotar los recursos sin contar con el derecho correspondiente, en particular mineros artesanales y pequeños mineros informales.

El gráfico 2 muestra el crecimiento del PBI en este período. Pasó de 12 mil millones de soles en 1991 a 52 mil millones en 2024. Sin embargo, el peso del PBI minero en el PBI nacional, aunque importante, no supera el 10%. Su verdadera hegemonía radica en su rol como generador de divisas nacionales.



Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz

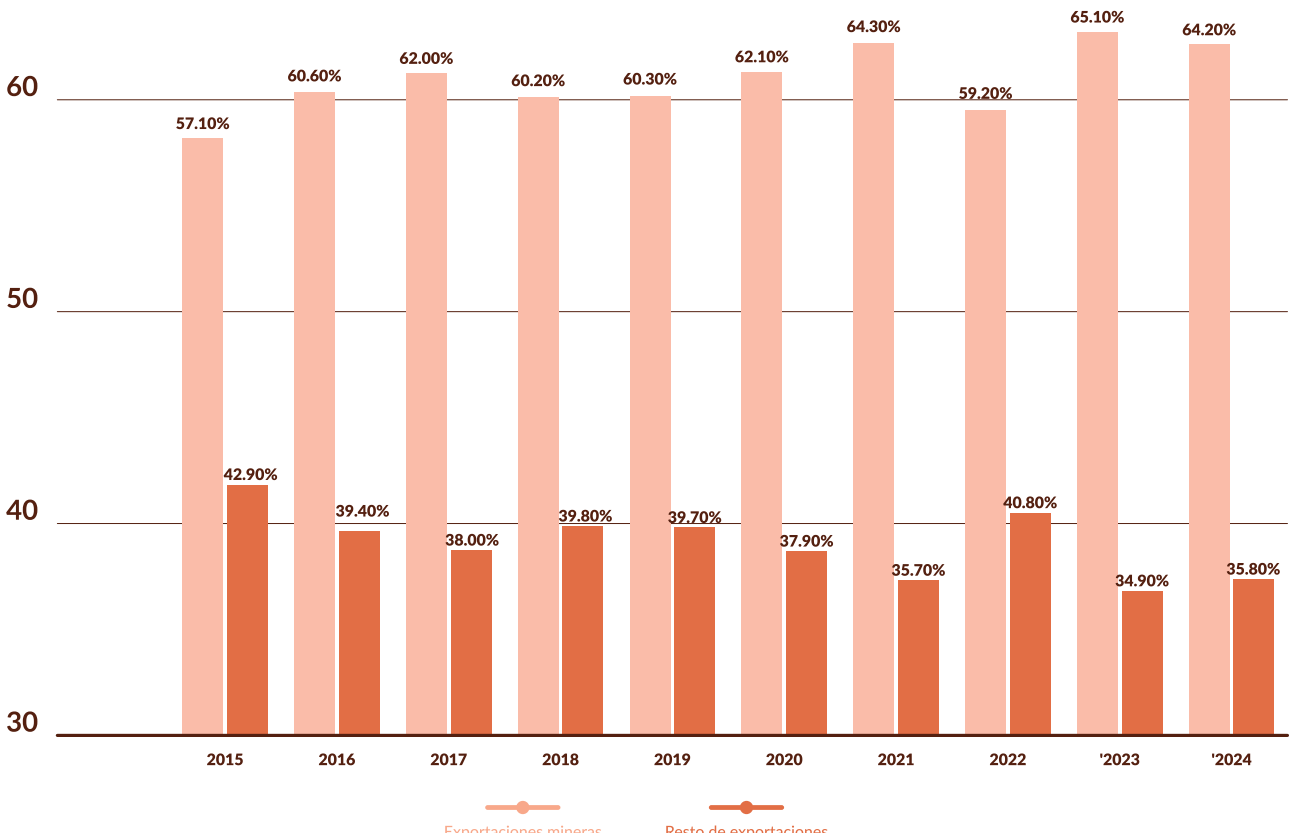
<sup>5</sup>Para una revisión de la evolución de la minería en las últimas tres décadas y media en Perú, el período más largo de expansión de esta actividad en su historia reciente, leer: De Echave, José (2025): La minería en el escenario nacional. Antecedentes y perspectivas, en Julio Díaz, José de Echave, Carlos Herz (editores): *Reimaginando la minería al 2045. Agua, renta minera, desarrollo y gobernanza territorial en la macroregión Sur*. Asociación Labor, CooperAcción y Entornos por el Buen Vivir, en prensa.

**En 2024, de los 75 mil millones de dólares exportados, casi 49 mil millones provinieron del sector minero.**

En relación a las exportaciones, el peso de la minería es incontrastable. En los últimos años ha oscilado entre el 57% y el 65% del total de ellas. En 2024, de los 75 mil millones de dólares exportados, casi 49 mil millones provinieron del sector minero. En un mundo globalizado, con una economía dependiente de la importación de productos, el peso de las divisas no puede escaparse de la ecuación.

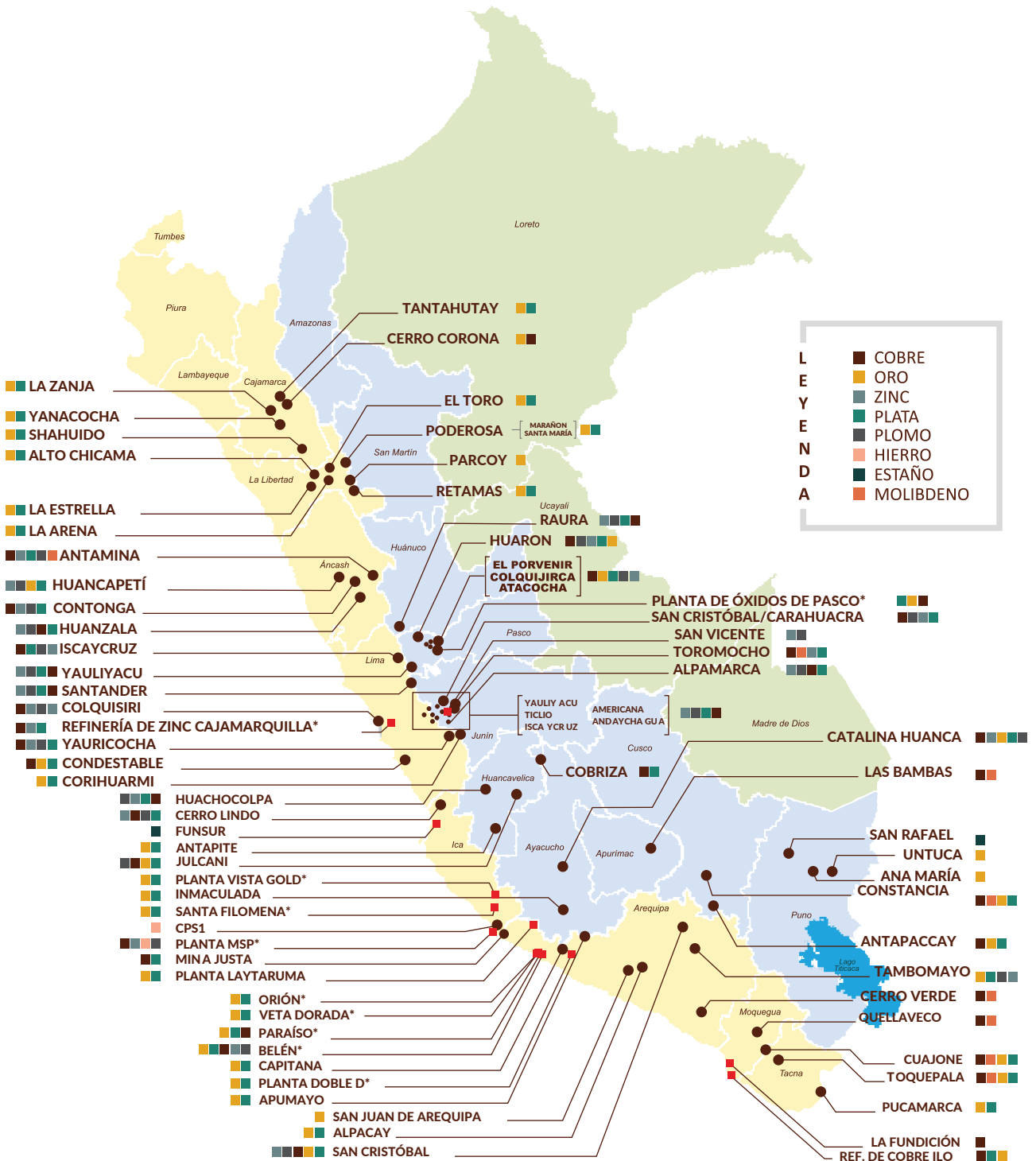
**Gráfico 3: Participación de la minería en las exportaciones 2015 - 2024**

**Participación en exportaciones nacionales**



Fuente: MEM. Anuario Minero 2024.  
Elaboración propia

El siguiente mapa muestra las principales unidades productivas mineras y los productos que extrae cada una de ellas.



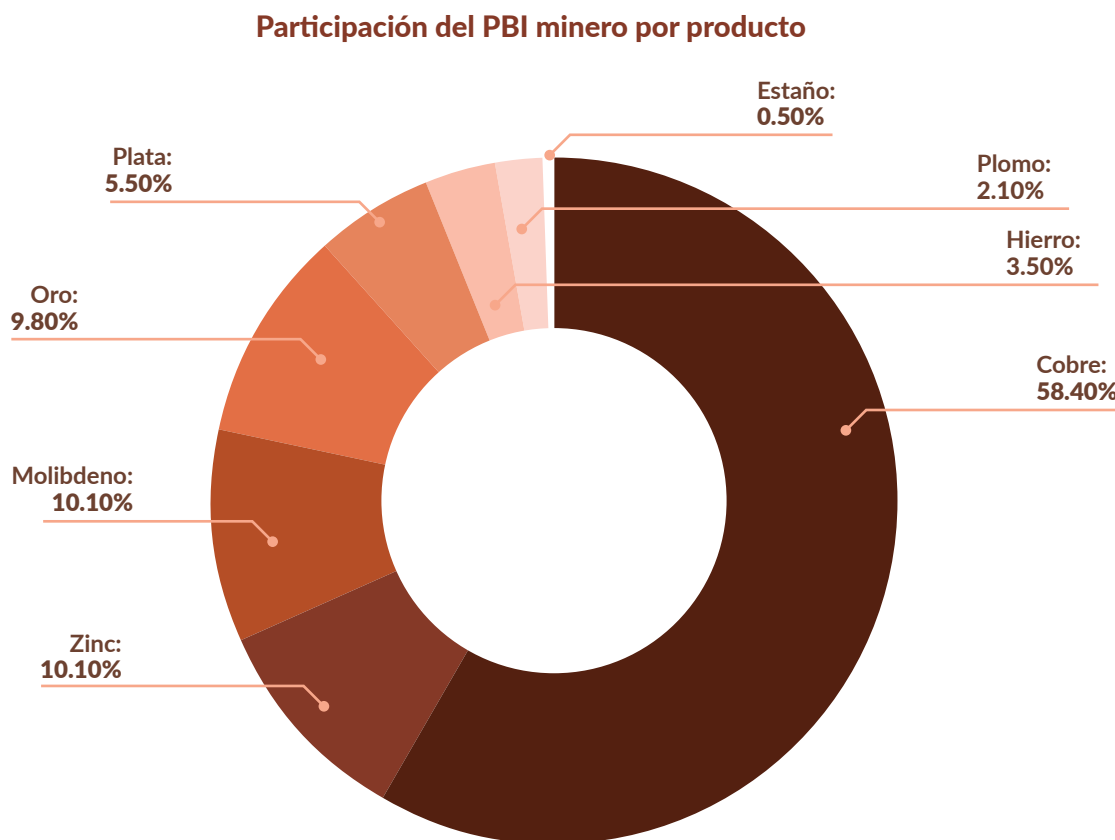
Fuente: MEM. Anuario Minero 2024

El peso en las exportaciones y en la economía en general ha estado asociado al precio de los minerales en el mercado global. Si bien no hemos vuelto a tener un boom como el del llamado súper ciclo minero, el aumento de precios reportado desde el 2020 ha impactado tanto en la recaudación de impuestos provenientes de la minería como en el incremento de la minería informal e ilegal en el país. En 2016 se creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y ha funcionado como un padrón que permite a los mineros informales continuar sus actividades tras inscribirse, quedando temporalmente protegidos de procesos judiciales. El plazo para culminar el proceso de formalización se ha extendido seis veces desde su creación, cuatro de ellas por normas del Congreso de la República. Según OEFA, hay cerca de 90 mil mineros inscritos, pero solo el 2% ha terminado el proceso y se ha formalizado.

## Caracterización de la situación del cobre en Perú

En 2024, Perú descendió al tercer lugar en la producción mundial de cobre. Congo ascendió al segundo lugar y Chile se mantiene como primer productor. Ese año, Perú aportó cerca del 12% de la producción<sup>6</sup> mundial, uno de los registros más altos para el país. Yacimientos importantes como Cerro Verde (Sociedad Minera Cerro Verde S.A.), Antamina (Compañía Minera Antamina S.A.), Cuajone y Toquepala (Southern Perú) fueron, en ese orden, las cuatro operaciones con mayor producción<sup>6</sup>. A ellas se sumó Las Bambas (MMG Limited) cuya producción en años anteriores se vio parcialmente limitada por el contexto de conflicto social que se vive en su entorno inmediato, tras un cambio controvertido en el proyecto. El valor de las exportaciones de cobre en 2024 llegó a 23,405 millones de dólares. Es decir, el cobre representó el 48% del valor de las exportaciones mineras totales.

Gráfico 4: Participación por producto en el PBI Minero (2024)



Fuente: MEM. Anuario Minero 2024  
Elaboración propia

<sup>6</sup> <https://copper-latinamerica-news.com/cerro-verde-cerro-el-2024-como-el-principal-productor-de-cobre-peruano-le-siguieron-antamina-y-southern-%E2%96%B6%E2%96%B8%E2%96%B9-cerro-verde-clos>

Si la minería es central en la economía peruana, el cobre lo es para la minería en Perú. En 2024, como se puede ver en el gráfico 4, el cobre representó el 58.4% del PBI minero nacional, seguido a considerable distancia por el zinc y el molibdeno que representaron 10.1% cada uno, así como del oro que representó el 9.8%.

En 15 de las 25 regiones del Perú se produce cobre. Sin embargo, seis regiones concentran el 80% de la producción: Moquegua (17.4%), Arequipa (16.6%), Ancash (16.2%), Apurímac (11.8%), Tacna (9%), Cusco (8.9%). La gran mayoría de estas regiones se encuentran en el sur del país. En relación a las empresas mineras, solo siete concentran más del 80% de la producción nacional. Como se aprecia en la tabla 1, Cerro Verde, Antamina y Southern Perú producen más de 400 mil TMF cada una. Las Bambas y Quellaveco alcanzan alrededor de 300 mil TMF cada una.

**Tabla 1: Producción de Cobre por empresa 2020 - 2024**

Miles de TMF

Empresa minera	2020	2021	2022	2023	2024
Cerro Verde	388	419	459	466	449
Antamina	396	461	468	435	434
Southern Perú	424	398	342	375	415
Las Bambas	313	290	255	302	321
Quellaveco			101	319	306
Chinalco	203	236	245	200	206
Antapacay	190	171	151	173	146
Otras	237	352	435	485	458

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana y MEM.  
Elaboración propia

En relación al destino de las exportaciones de cobre peruano, el principal comprador es China, que ha mantenido una posición dominante durante los últimos 10 años, pero cuyo peso continúa creciendo como se aprecia en el gráfico 5. El reporte del primer trimestre del 2025 señala que China es el destino del 72.4% de las exportaciones de cobre de ese año. Los otros dos principales destinos del cobre peruano, Japón y Corea del Norte, oscilan entre 3% y 9%.

*En 2024, el cobre representó el 58.4% del PBI minero nacional, seguido por el zinc y el molibdeno con un 10.1% cada uno.*



Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz

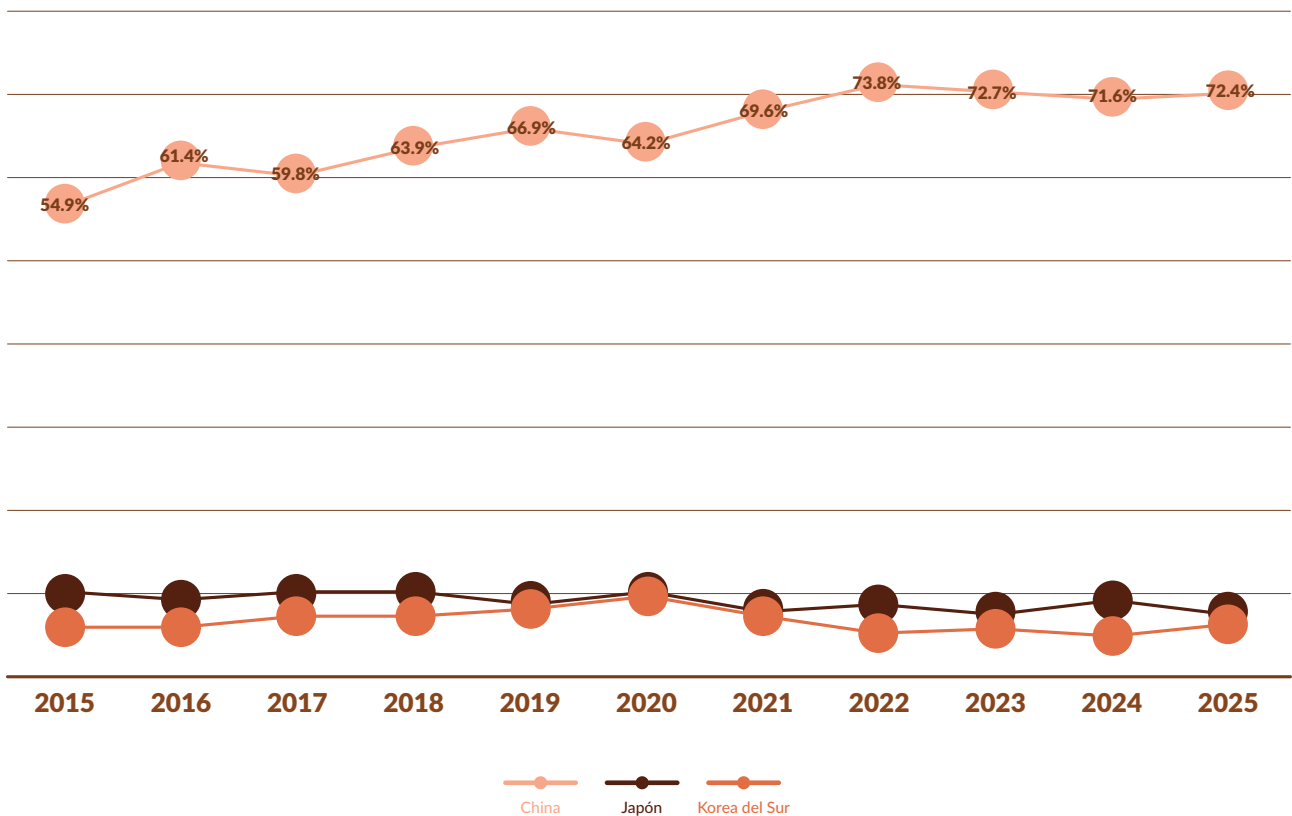


**China concentra el 21.1% de la cartera total de inversiones, con 8 posibles proyectos que suman 13,487 millones de dólares.**

Cabe señalar que además de ser destino de exportaciones, China ha incrementado su presencia en la economía minera peruana, al ser el origen de varias de las empresas mineras que operan en el territorio nacional. De las seis principales empresas productoras de cobre en Perú (Tabla 1), dos de ellas, Chinalco y Las Bambas, son chinas.

En relación a la inversión futura en minería, China concentra el 21.1% de la cartera total de inversiones, con 8 posibles proyectos que suman en conjunto 13,487 millones de dólares. Le sigue Canadá, que concentra el 20.1% de la inversión futura. Entre los proyectos mineros más destacados están El Galeno (3,500 millones), Río Blanco (2,792 millones) y Pampa de Pongo (1,781 millones). Los dos primeros corresponden a proyectos de cobre.

**Gráfico 5: Destino de exportaciones de cobre 2015 – 2025\***



Fuente: MEM. Anuarios Mineros 2015 – 2024 y Boletín Estadístico Minero 3 – 2025.  
\*Los datos del 2025 son del primer trimestre.

La Cartera de Proyectos de Inversión Minera (CPIM) 2025 registra 67 proyectos que en conjunto suman 64,071 millones de dólares. De ellos, 36 son de cobre y representan 71.4% de la inversión potencial, casi 46 mil millones. Cabe señalar que varios de los proyectos incorporados, coincidentemente los de mayor nivel de inversión, son objeto de conflicto social y han sido paralizados en distintas oportunidades como Conga, Río Blanco y Tía María. Este último, ubicado en la región de Arequipa, obtuvo, en octubre del 2025, el último permiso para operar y Southern Perú anunció el inicio de obras. Organizaciones sociales del Valle del Tambo, principales opositoras al proyecto, han señalado que reiniciarán sus protestas y que esperan que las acciones judiciales que han interpuesto sean atendidas pronto. En general la mayoría de proyectos corresponde a iniciativas de mediana magnitud, por debajo de los mil millones de

dólares. Muy pocos llegan a 2 mil y solo uno, Conga, supera los 4 mil millones, pero permanece suspendido.

El cobre es un material esencial para el desarrollo tecnológico vinculado al cambio de matriz energética, tanto en la generación de energía renovable, como en su transmisión y almacenamiento. También resulta clave para la producción de bienes de consumo eléctricos que permitan abandonar o al menos reducir el consumo de combustibles fósiles. Paradójicamente, siendo Perú un país tan importante en el mercado del cobre y en el abastecimiento de este mineral al mercado global para su desarrollo, muestra grandes contradicciones internas: varios de los principales territorios de extracción minera presentan altos niveles de pobreza monetaria, donde incluso la electricidad es un lujo que no llega a todos<sup>7</sup>.

Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz



<sup>7</sup> Para ver un análisis sobre las contradicciones de la transición leer: Maquet, Paul y otros: Transición Justa: El cobre para la transición energética y el corredor del sur andino. CooperAcción. Lima. 2024. Link: <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2024/06/TEJ-y-corredor-minero.pdf>

# 3

## Gobernanza de los recursos naturales

---

La gestión de los principales recursos naturales, como la tierra, el agua o los bosques, impacta directamente en la calidad de vida de las personas y en el nivel de desarrollo de las naciones. Esta gestión depende de un conjunto de decisiones en las que participan múltiples actores, públicos y privados, mediante procedimientos formales e informales. Cuando hablamos de la gobernanza de los recursos naturales, en particular de los vinculados a la extracción de minerales críticos como el cobre, en el Perú identificamos algunos actores públicos clave como el MEM o SENACE, actores privados como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) o empresas mineras como Southern Perú o Antamina. También forman parte la sociedad civil y los actores comunitarios impactados por la actividad minera, quienes demandan mejoras, ambientales, sociales y económicas, a los proyectos. Una gobernanza democrática implica que estos actores tengan relaciones transparentes, horizontales y colaborativas, lo que en la práctica no suele ocurrir. Por el contrario, en el Perú se observan muchos casos concretos de opacidad en la toma de decisiones, arbitrariedad en la acción estatal y privada, así como prácticas de asistencialismo y relaciones verticales con las comunidades.

No contar con una gobernanza democrática de los recursos naturales, en particular en la gestión de minerales críticos como el cobre, propicia contextos de conflictividad social. La ciudadanía, las comunidades y los colectivos sociales organizados, han buscado diversas formas de hacer que su voz sea escuchada, incidir en los procesos de toma de decisión y también en el desarrollo institucional nacional. A raíz de varios conflictos sociales se han adoptado medidas concretas que han habilitado algunos mecanismos formales de participación y a la vez, han generado nuevas herramientas institucionales para la evaluación y fiscalización de proyectos de extracción minera.

### Eficacia de la Participación Ciudadana en la toma de decisiones

El derecho a la participación ciudadana es un derecho político fundamental y parte esencial del concepto de autogobierno de los pueblos, constitutivo de la democracia. Supone la posibilidad de que ciudadanas y ciudadanos influyan en las decisiones de autoridades y servidores públicos, abriendo la posibilidad de la exigencia de rendición de cuentas. Para concretarse, requiere el acceso a información adecuada, oportuna y comprensible, condición necesaria para ejercer plenamente este derecho.

Pese a que desde la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho a la participación, su materialización en aspectos concretos, como en las decisiones sobre inversiones mineras, ha requerido de la acción colectiva, muchas veces disruptiva, de la ciudadanía y sus organizaciones. En el Perú se logró el reconocimiento del derecho a la consulta previa, mecanismo especial de participación de los pueblos originarios, luego de una protesta amazónica muy nutrida y sostenida en el tiempo, que concluyó con la muerte de 33 personas, y que derivó en la aprobación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

En el caso de la evaluación ambiental con participación ciudadana, esta se incorporó en la legislación peruana en el 2009, junto con un paquete de medidas orientadas a mejorar los mecanismos de evaluación ambiental. Como veremos, el mecanismo es bastante acotado y burocrático.

Los mecanismos de participación deberían abrir la posibilidad de una inclusión real en un país altamente desigual como el Perú, incorporando oficialmente los intereses de la sociedad en el proceso y acercando posiciones con miras a prevenir conflictos sociales. En la práctica, estos mecanismos suelen operar de manera instrumental, apareciendo en etapas del proceso en las que resulta difícil incidir en el destino de los proyectos.

## 1. El Derecho a la Consulta Previa

El Estado peruano ratificó el tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas en 1993, el cual entró en vigor el 2 de febrero de 1995. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no fue hasta 2011 que se aprobó la Ley de Consulta Previa. Si bien la norma establece como ente rector del proceso al Ministerio de Cultura (MINCUL), donde se creó la Dirección de Consulta Previa como oficina encargada de hacer seguimiento y acompañar los procesos de consulta, el reglamento de la ley establece que son las entidades promotoras – en el caso minero, el MEM – las responsables de establecer las medidas legislativas o administrativas que serán objeto de consulta, por ejemplo, la autorización de una operación minera.

A través de la Resolución Ministerial N° 403-2019-MINEM/DM, modificada por la RM N° 254-2021-MINEM/DM, se estableció que los procedimientos sujetos a consulta son:

- Otorgamiento y modificación de concesión de beneficio.
- Autorización para el inicio o reinicio de las actividades de exploración, desarrollo, preparación y explotación (incluye plan de minado y botaderos) en concesiones mineras metálicas, no metálicas y modificatorias.
- Otorgamiento y modificación de la concesión de transporte mineros y de la concesión de labor general.

La normativa también señala que el órgano a cargo de realizar la consulta previa es la Oficina General de Gestión Social del MEM. El procedimiento podía realizarse desde el inicio del trámite para la aprobación de un Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), hasta la emisión de la resolución que aprueba cualquiera de los procedimientos antes señalados. La modificación introducida en 2021, cambió esta temporalidad y estableció que el proceso regular de consulta se inicie cuando el IGA ya ha sido aprobado, permitiendo su inicio durante el trámite solo de manera excepcional.

La consulta previa busca prevenir afectaciones a los derechos de los pueblos originarios y a sus condiciones de vida. Se espera que, a través del diálogo, se alcance un entendimiento o consentimiento entre los pueblos indígenas y el Estado. En caso de lograrse un acuerdo, este se vuelve vinculante para ambas partes. Si no se alcanza, el Estado puede continuar con la medida, siempre que no implique la reubicación del pueblo, genere impactos graves sobre el territorio o suponga el almacenamiento de materiales peligrosos. Esto ha generado suspicacias, pues la determinación de los impactos graves queda finalmente en manos del Estado, lo que abre un margen considerable de discrecionalidad para continuar proyectos incluso frente a la oposición de las comunidades.

En general, el proceso de consulta se ha vuelto cada vez más acotado, tanto en las materias sujetas a consulta como en los pueblos que pueden solicitarla. Para participar es necesario figurar en la base de datos oficial de pueblos indígenas del MINCUL, y además ser reconocido como geográficamente impactado, lo que abre debates sobre las áreas de influencia y la concepción de territorio de los pueblos originarios. La determinación final del impacto corresponde a la entidad promotora, que en muchos casos busca reducir el número de comunidades consultadas.

Esta situación pone en cuestión la efectividad del mecanismo, especialmente cuando otros derechos fundamentales no se garantizan plenamente, como el derecho al territorio o a la autonomía de los pueblos indígenas, ambos considerablemente limitados en el Perú. En consecuencia, la sola institucionalización de este procedimiento no asegura la protección integral de sus derechos.

Recientemente se encuentran en implementación los acuerdos alcanzados en el marco de un proceso de consulta previa en el sector minero en Espinar, Cusco, para el proyecto “Antapaccay Expansión Tintaya - Integración Coroccohuayco”. El proceso empezó en 2019 con 13 comunidades campesinas reconocidas oficialmente por el MINCUL como pueblos originarios, Huano Huano, Pacopata, Huini Coroccohuayco, Alto Huanacán, Huanacán Bajo, Tintaya Marquiri, Alto Huarca, Cala Cala, Huarca, Huisa Ccollana, Huisa, Anta Ccollana y Suero y Cama. El proceso se llevó a cabo con diversas modificaciones debido a la pandemia del COVID 19 que limitó la aprobación oficial y la implementación del plan de consulta. A esta etapa llegaron 11 comunidades, quedando fuera del proceso Huini Coroccohuayco y Pacopata, las cuales han solicitado un proceso de consulta separado.

Finalmente, en mayo del 2025 se suscribió un acta de consulta previa con 9 de las comunidades, retirándose del proceso Tintaya Marquiri y Huano Huano, que mantienen espacios de diálogo pero que no han considerado cerrado el proceso de consulta. Los acuerdos alcanzados incluyen medidas en torno al derecho a la salud, al medio ambiente sano, a la educación, al desarrollo agrícola, así como al acceso a servicios esenciales como electricidad y agua, entre otros. El acta contempla también acuerdos vinculados a la participación de las comunidades en beneficios económicos, al canon minero comunal y al cierre de brechas en sus territorios. Este último aspecto resulta llamativo, pues se menciona la figura del “canon minero comunal” que no está regulada en la legislación nacional.

En entrevistas realizadas a actores involucrados en el proceso se puede constatar algunos límites, así como retos del proceso de consulta. El primero y más saltante es la fragmentación del actor social. Se logró emprender el proceso con 13 comunidades, pero culminó con 9 y 4 mantienen procesos paralelos. El segundo es la complejidad de los acuerdos alcanzados en materias como salud, que requieren la intervención de sectores que tradicionalmente han tenido una actuación deficiente en la zona sin que exista claridad sobre la disponibilidad de un presupuesto especial adicional para llevar adelante los compromisos asumidos. Finalmente, este proceso se desarrolla casi en paralelo – con distancias cortas – a los procesos de participación ciudadana de los instrumentos de evaluación ambiental lo que, indefectiblemente, genera comparaciones en torno a la efectividad de ambos mecanismos que terminan reduciendo los espacios participativos a instancias de absolución de dudas, sin opciones reales de diálogo o incidencia sobre el devenir de los proyectos evaluados.

## **2. La Evaluación Ambiental con Participación Ciudadana**

En principio, la participación ciudadana se incorpora en los procesos de evaluaciones ambientales para identificar potenciales afectaciones o impactos negativos en la exploración o explotación de recursos naturales. Sin embargo, no se incorporan mecanismos de participación ciudadana en la fase de otorgamiento de concesiones, que es el paso previo, lo que genera rechazo en particular de comunidades campesinas que buscan desarrollar actividad extractiva artesanal y se encuentran con que sus territorios están concesionados sin haber sido consultados de manera previa. El único procedimiento exigido es la publicación del petitorio en un diario de circulación local.

El marco general lo establecen el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (Decreto Supremo 002-2009-MINAM) y el Reglamento de Participación Ciudadana del Subsector Minero (DS 028-2008-EM). La normativa plantea que por lo menos se realicen talleres participativos previos, se entregue información accesible sobre los EIA (mediante resúmenes ejecutivos) durante su elaboración y se realice una audiencia informativa abierta y publicitada. Estos mecanismos obligatorios, junto con otros que la empresa determine, deben ser precisados en un Plan de Participación Ciudadana (PPC) que debe ser público e incluir un cronograma de ejecución. Durante el proceso, la ciudadanía puede entregar observaciones que deben ser absueltas al finalizar la evaluación.

En la normativa, los mecanismos de participación buscan ser abiertos y convocantes, pero en la práctica se han convertido en espacios restringidos y fueron denunciados por organizaciones de la sociedad civil como procedimientos meramente burocráticos, sin que exista posibilidad real de incidir en el desarrollo de los proyectos. En zonas donde la actividad minera es vista como amenaza, como en el Valle del Tambo (Arequipa) donde se busca desarrollar el proyecto minero de cobre Tía María, la estrategia inicial de las organizaciones de productores fue impedir la realización de las audiencias públicas para retrasar la aprobación del EIA. En abril del 2010, el entonces gobernador regional Guillen decía: “estamos pidiéndole al Ministerio de Energía y Minas (MEM) que suspenda la audiencia, puesto que en este momento no se tiene legitimado ningún lugar para la realización de este evento<sup>8</sup>”.

Cuando los espacios participativos son instrumentalizados, es decir, cuando no responden a un genuino deseo de recoger las inquietudes de la población y valorarlas, sino que se convierten en trámites burocráticos para validar una decisión ya tomada, pierden sentido para la ciudadanía y el poder de legitimación que podrían tener.

Parte de la desconfianza de la población se relacionaba con el ente encargado de la evaluación ambiental. Originalmente fue el propio MEM, pero desde el 2016 se realizó una transferencia de competencias al SENACE, adscrito al MINAM, para llevar adelante este proceso.

<sup>8</sup><https://rpp.pe/politica/actualidad/recomiendan-suspender-la-audiencia-publica-de-tia-maria-noticia-258101>

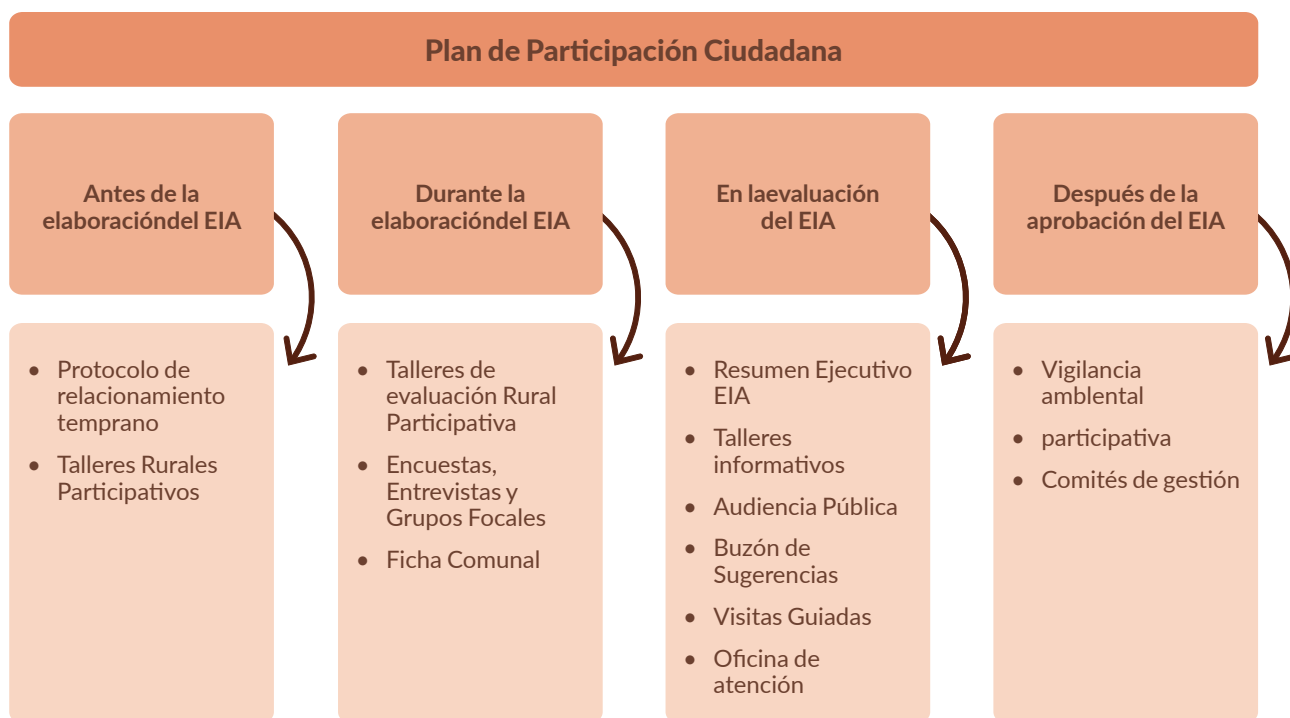
El SENACE ha emitido herramientas y guías para mejorar los procesos de participación, tratando de incorporar enfoques como los de género, interculturalidad y derechos humanos.

- Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental del SENACE (Resolución Jefatural 033-2016-SENACE/J).
- Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de Certificación Ambiental (Resolución Jefatural 066-2017-SENACE/J).
- Guías para la presentación del Resumen Ejecutivo del EIA-d (Resolución Directoral 036-2017-SENACE/DCA y Resolución Directoral 139-2017-SENACE/DCA).

Estas guías mejoran la implementación de los procesos participativos, pero finalmente contemplan los mismos elementos que contenía la normativa del 2009. El siguiente diagrama muestra cuáles son los mecanismos prioritarios de participación en cada una de las fases del EIA.

Los principales límites de estos mecanismos se relacionan con su alcance y su poder de transformación en los proyectos. En relación al alcance, la convocatoria a la población a los talleres evaluativos e informativos, así como a las audiencias públicas, es restringida a quienes forman parte del entorno de influencia directa del proyecto. Un caso relevante del límite de este tipo de convocatoria es el del proyecto minero de cobre y zinc Ariana, que se desarrolla en el centro del sistema Marcapomacocha, desde donde la empresa de agua de Lima trasvasa agua para abastecer a la ciudad. Quienes viven en la capital nunca fueron informados del proyecto, pese a que los recursos hídricos de los que dependen podían verse seriamente impactados. Este proyecto está finalmente suspendido después de un proceso judicial constitucional impulsado por organizaciones de sociedad civil<sup>9</sup>.

**Diagrama 1: Herramientas de participación en proceso de evaluación ambiental**



Fuente: Resolución Jefatural 033-2016-SENACE/J. Elaboración propia

<sup>9</sup> Para más información del caso ver: De Echave, José y otros "La mina Ariana y la amenaza al agua de Lima y Callao. Lecciones de un caso inaudito". CooperAcción. Lima. 2023. Ver: <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2023/12/20846-La-mina-Ariana-y-la-amenaza-del-agua-01122023-tarea.pdf>

*El SENACE brindó herramientas para mejorar los procesos de participación, incorporando enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos.*





### 3. Restricciones en el espacio cívico

La gobernanza de los recursos naturales en el Perú se desarrolla en un contexto donde el espacio cívico —entendido como el conjunto de libertades y oportunidades para la participación ciudadana, el acceso a información, la protesta y la incidencia en decisiones públicas— ha experimentado múltiples formas de restricción<sup>10</sup>. La reducción del espacio cívico en el país es constante y preocupante. Por ejemplo, una de las medidas más usadas para enfrentar a los conflictos sociales ha sido la Declaratoria de Estados de Emergencia, lo que permite la intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y restringe derechos humanos como las libertades de asociación, reunión, expresión e incluso el derecho a la protesta social<sup>11</sup>.

En una de las zonas de mayor extracción de cobre del país, entre Apurímac, Cusco y Arequipa se han emitido 14 Decretos Supremos que declaran y luego prorrogan el estado de emergencia. El primero se emitió el 30 de enero del 2024, el DS 008-2024-PCM y la última prórroga se emitió el 26 de marzo del 2025, el DS 040-2025-PCM. Esta acción es arbitraria y desnaturaliza la lógica de un régimen de excepción. Como su nombre lo indica, debe utilizarse únicamente en situaciones extremas (de emergencia) y como medida excepcional, no como instalación de un nuevo status quo.

Este tipo de mecanismo se complementa con un proceso de criminalización de la protesta. En los últimos 5 años se han aprobado varias normas para endurecer la acción policial en escenarios de protesta y perseguir judicialmente a líderes y lideresas de las organizaciones sociales opositoras a proyectos extractivos. En el 2020 se aprobó la Ley de Protección Policial (Ley N° 31012) que señala la “prohibición de dictar mandato de Detención Preliminar Judicial y Prisión Preventiva contra los miembros de la PNP, cuando estos causen muerte o lesión de un civil”. En 2023 se dictó el Decreto Legislativo 1589 (2023) que modifica el Código Penal e incorpora nuevas circunstancias agravantes para el delito de disturbios, por ejemplo cuando se afecten vías terrestres nacionales, departamentales, locales o fluviales, estableciendo penas no menores de diez ni mayores de quince años. Este mismo decreto criminaliza la financiación o aporte solidario a las protestas sociales.

La más reciente reducción del espacio cívico está asociada a la aprobación de la Ley N°32301 que modifica la ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), creando nuevos controles para el uso de los fondos provenientes de la cooperación e incluyendo una prohibición de litigar contra el Estado, lo que reduce considerablemente el marco de acción de las ONG.

### Flexibilización institucional

En los años 90 del siglo pasado se aprobó el marco normativo para la minería que rige hasta hoy, aunque con algunas modificaciones. En 1994 se creó el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM) que marcó el inicio de una política ambiental más moderna. El siglo XXI trae la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ambos, con el nuevo MINAM como ente rector. El primero estuvo originalmente a cargo de los sectores promotores de la inversión y posteriormente fue transferido al SENACE mientras que el segundo quedó bajo la responsabilidad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

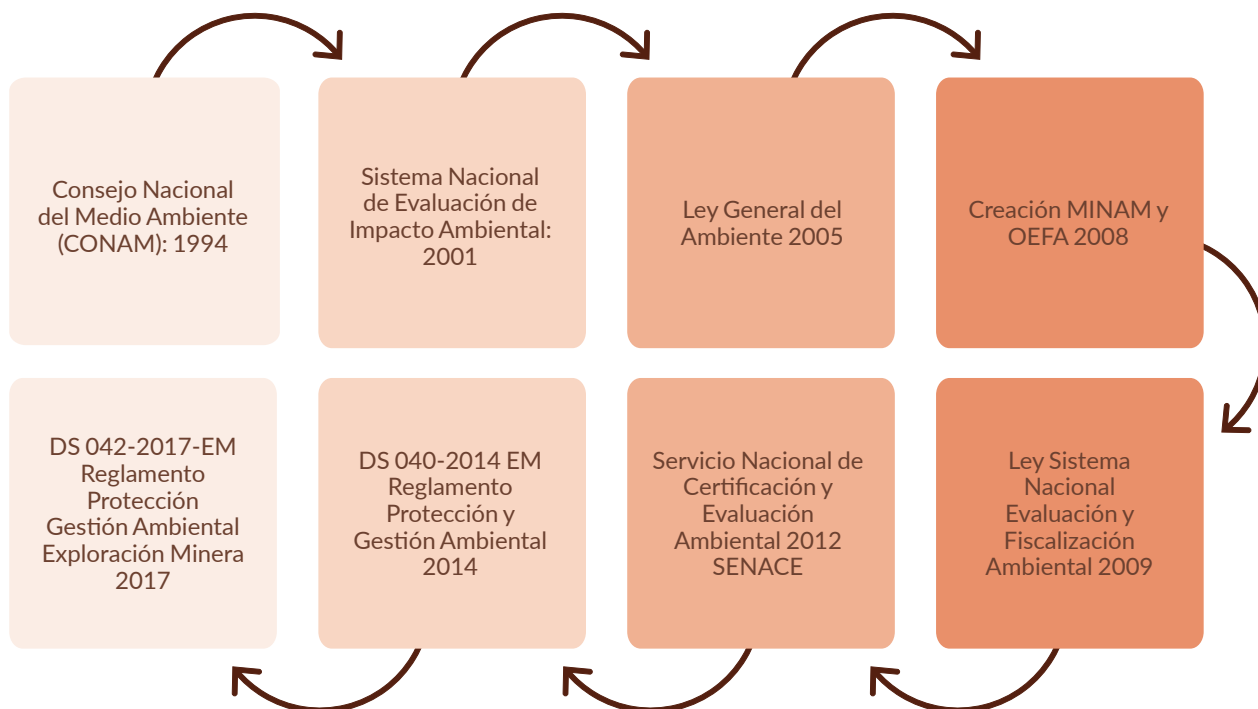
Si bien en 2012 se creó oficialmente el SENACE, el proceso de transferencia de competencias del MEM culminó recién en 2021, lo que implicó una transición de casi diez años. Los principales proyectos mineros de cobre paralizados por oposición de la población tuvieron evaluaciones de impacto ambiental a cargo del MEM.

Aunque OEFA fue el blanco de ataques en los primeros años del siglo XXI, hoy parece haberse estabilizado su función. En cambio, el SENACE se ha convertido en el principal objeto de los principales ataques del sector privado extractivo. Víctor Góbitz, expresidente de la SNMPE, planteó en 2023 que SENACE debiera fusionarse con otras entidades para garantizar un proceso acelerado de evaluación ambiental y exigió sanciones a sus funcionarios por demoras en las certificaciones. El ministro del ambiente, Castro Vargas, el 2024 expresó públicamente su molestia por las “lentitudes” en el SENACE. La disminución del respaldo político del gobierno se vio claramente, por ejemplo, en el recorte de su presupuesto; el 2023, fue de 151 millones de soles, mientras el 2024 cayó a 109 millones, lo que respresenta una reducción del 18%.

<sup>10</sup> Arce, Moisés; Hendricks, Michael S.; Polizzi, Marc S. (2023): Gobernanza de los recursos naturales y participación social: fuentes de rechazo y apoyo a la minería. Lima: Universidad del Pacífico, 2023. <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/gobernanza-de-los-recursos-naturales-y-participacion-social-fuentes-de-rechazo-y-apoyo-a-la-mineria-libro-digital/>

<sup>11</sup> Red Muqui (2022): Minería y personas defensoras de derechos humanos y ambientales en el Perú, Red Muqui, Lima [https://muqui.org/wp-content/uploads/2024/02/PUBLICADO-Defensores-y-defensoras\\_IMPRESION-5-1.pdf](https://muqui.org/wp-content/uploads/2024/02/PUBLICADO-Defensores-y-defensoras_IMPRESION-5-1.pdf)

**Diagrama 2: Línea de tiempo sobre desarrollo de las principales instituciones ambientales**



Fuente: SPDA  
Elaboración propia

A fines del 2024 el Órgano de Control Interno del SENACE comunicó que se estaba demorando el nombramiento de la nueva presidenta, pese a que había terminado el concurso público de selección<sup>12</sup>. Una vez que Silvia Cuba Castillo asumió el cargo, tuvo que aceptar la imposición de la creación de una comisión reorganizadora. En noviembre se publicó el DS 009 – 2024 – MINAM, que declaraba formalmente en modernización y reorganización el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) y creaba la Comisión Reorganizadora que tenía un plazo de 90 días hábiles. La comisión está integrada por el viceministro de gestión ambiental, la presidenta de SENACE, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MINAM que hace también de secretaría técnica de la comisión. La norma dejó expresa la posibilidad de que la comisión tuviera asesoría externa de entidades “privadas”. El plazo para entregar su informe ya venció largamente y hasta ahora no se conocen sus conclusiones.

***El DS 009 – 2024 – MINAM, declaró formalmente en modernización y reorganización el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).***

<sup>12</sup> Un reportaje de Ojo Público sobre la situación de SENACE da cuenta de esta observación del OCI: <https://convoca.pe/agenda-propia/caso-senace-como-el-gobierno-aprobo-un-decreto-contra-el-reloj-para-acelerar-grandes>

Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz



La tabla 2 muestra los principales actores o entidades que intervienen en la gobernanza del cobre.

**Tabla 2: Principales actores vinculados a la Gobernanza del cobre**

Actor/Entidad	Rol en relación cobre	Instrumentos relevantes
<b>MEM</b>	Autoridad sectorial que norma concesiones mineras, modificaciones legales en minería y supervisión técnica sectorial	Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería (Decreto Supremo N° 014-92-EM y sus modificaciones)
<b>MEF</b>	Definir reglas de canon minero, distribuir transferencias a gobiernos locales/regionales	Ley N° 27506 – Ley del Canon; Reglamento mediante Decreto Supremo 005-2002-EF y modificaciones posteriores
<b>OEFA</b>	Fiscalización ambiental de actividades mineras, supervisión, sanciones, normativa de fiscalización ambiental	Ley N° 29325 (Ley del SINEFA), modificada por Ley 30011; Reglamento de participación ciudadana en monitoreo ambiental (Resolución CD 032-2014-OEFA)
<b>MINAM</b>	Rector de la política ambiental nacional; coordinación normativa ambiental	Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
<b>SENACE</b>	Organismo público técnico especializado, adscrito al MINAM, encargado de revisar y aprobar los EIA detallados	Ley 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
<b>Gobiernos regionales y municipales</b>	Reciben y administran recursos del canon minero, participan en permisos locales y control territorial	Normas de canon, Ley 27506 y regulaciones de distribución del canon
<b>Pueblos indígenas / comunidades locales</b>	Demandantes del derecho a consulta, interlocutores en negociaciones sociales y condicionantes de proyectos mineros	Ley N° 29785 – Ley del Derecho a la Consulta Previa; Decreto Supremo 001-2012-MC (Reglamento)
<b>Empresas mineras (sector privado)</b>	Ejecutan la exploración y explotación del cobre; deben cumplir con normativa ambiental, social y fiscal. La SNMPE es el organismo gremial	Obligaciones derivadas de la Ley General de Minería, normativa ambiental (EIA/SEIA), cumplimiento de consultas previas, pago de canon/regalías/impuestos
<b>Entidades de fiscalización ambiental</b>	Ejecutan funciones de fiscalización ambiental delegadas, bajo coordinación con OEFA	Ley 29325 (SINEFA) – las EFA son parte del sistema de fiscalización ambiental

# 4

## Cambios regulatorios en el sector extractivo y ambiental

---

*En 2024, la Ley N° 32213 determinó que el MEM sería el ente rector de la pequeña minería y la minería artesanal.*

La irrupción en la agenda pública de la problemática relacionada con la minería informal e ilegal, ahora también de cobre y no solo al oro, muestra la ausencia de una política clara de parte del Estado. Con el proceso de descentralización (2002) se transfirieron funciones y competencias a los nuevos GORES, incluyendo la autorización, fiscalización y formalización de la pequeña minería y la minería artesanal.

Los pocos recursos y capacidades instaladas en los GORES pusieron en evidencia que la tarea los había desbordado. Desde el ejecutivo nacional no se organizó una respuesta clara, más allá de la creación de un registro, el REINFO, mientras se seguían transfiriendo recursos a los GORES para la formalización. Como se ha señalado, el REINFO fue creado oficialmente en 2016 y desde entonces su vigencia se ha ampliado seis veces. En diciembre de 2025 vence el último plazo aprobado por ley y al momento de redactarse este informe la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú (CONFEMIN) realiza una protesta en la capital exigiendo una nueva ampliación del registro.

En diciembre del 2024 se aprobó la Ley N° 32213, que determina que el MEM es el ente rector de la pequeña minería y la minería artesanal. Asimismo, se le facultó la creación del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMA), y el Sistema de Ventanilla Única para la Formalización Minera. El SIPMA deberá funcionar como una plataforma que supervise la trazabilidad de minerales, explosivos, insumos químicos y productos fiscalizados, articulada con otros sistemas como el SEIA y el SINEFA. En 2025, la norma se reglamentó, aunque aún no hay claridad sobre el futuro de la formalización minera. Se espera que el Congreso de la República apruebe una Ley de Minería Artesanal y Pequeña Minería (MAPE).

Otros dispositivos vinculados al sector extractivo están relacionados con la normatividad que regula parte de la fiscalización ambiental en los cierres de minas y la capacidad de procesamiento de las plantas de beneficio.

- El DS 013 – 2024 – EM, establece un nuevo plazo excepcional e improrrogable para la presentación del Plan Ambiental Detallado (PAD), regulado a través de la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 023-2018-EM, está vinculado al proceso de cierre de minas. El segundo es el DS 014 – 2024 – EM, que modifica el Reglamento para el Cierre de Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 033- 2005-EM.
- La observación a los PAD, figura creada en 2019, es que pretenden adecuar posibles impactos ambientales en el proceso de cierre, que no fueron incorporados en la evaluación de impacto ambiental. Es decir, son factores no incluidos en los EIA y que por tanto no pasaron por el proceso regular – y bastante más riguroso – de certificación. En la práctica, se trata de un mecanismo de subsanación extemporánea, que además está a cargo del MEM y no del SENACE como correspondería. Al ser también un IGA, genera dispersión en los instrumentos que los entes fiscalizadores deben usar.
- En 2024 se emitió el DS 011 – 2024 – EM, que modifica el artículo 3 del DS 033 – 2016 – EM, norma que aprueba disposiciones referidas a la determinación de la capacidad instalada de tratamiento de mineral diario. Esta norma aprueba el aumento de 10% de la capacidad instalada de tratamiento diario de mineral sin necesidad de tramitar el procedimiento de modificación de concesión de beneficio. El límite previo era de 5%.
- Finalmente, en 2025 se aprobó una nueva modificación al plan de cierre de minas, mediante el DS 006-2025-EM. En este caso, la SNMPE ha observado la norma, pues se incorporan garantías financieras para los componentes principales del cierre progresivo y para los componentes no garantizados, así como para cubrir el costo de las medidas dictadas por la entidad de fiscalización ambiental. Esta norma requiere precisiones, por lo que se dio plazo hasta diciembre de este año para emitir un instructivo que detalle los componentes que debe incluir un plan de cierre de minas.

## Flexibilización para la aprobación de estudios de impacto ambiental

Desde el sector privado minero existe una constante demanda por reducir y flexibilizar el proceso de evaluación ambiental. Algunos actores sostienen que no es una búsqueda de reducción de rigor en el proceso, sino una exigencia de predictibilidad, pues los plazos y costos que asumen, cuando las evaluaciones se extienden, los afectan negativamente.

Lo cierto es que el sector público ha hecho eco de estas demandas en este lustro y ha introducido modificaciones al proceso de aprobación de los EIA que son, desde nuestra perspectiva, una flexibilización que puede afectar el correcto funcionamiento del sistema.



El 2023 se aprobó un primer cambio en el proceso de evaluación mediante el DS-013-2023-MINAM, que modifica disposiciones complementarias a la Ley 30230, denominada “paquetazo ambiental” aprobado en 2014, pues facilitaba procesos para la inversión privada en detrimento de la institucionalidad ambiental. Los principales cambios fueron los siguientes:

- Establecer un “sistema de articulación” entre las entidades cuya opinión es vinculante para la aprobación de un EIA, creando comisiones de profesionales destacados por cada una de las entidades para esta labor. Asimismo, se establecieron criterios estandarizados para guiar la emisión de opiniones, lo que restringe la libertad de análisis de las entidades opinantes y reduce los plazos para la emisión de informes de viabilidad de los proyectos. La norma planteó que SENACE establece qué proyectos son los que se incluyen en este sistema de articulación en base a criterios objetivos, como el tipo de proyectos, la tecnología a usar y el potencial de conflictividad social.
- SENACE ya no podrá solicitar opiniones a entidades no vinculantes sin una justificación expresa, lo que restringe la discrecionalidad del ente evaluador. Esta justificación deberá incluirse en el expediente. En casos complejos, por la ubicación del proyecto, como el de la mina Ariana, las opiniones emitidas por entidades como SEDAPAL —empresa de agua de Lima, cuya opinión no es vinculante— fueron relevantes para que el caso llegara finalmente al juzgado constitucional.
- Los proyectos mineros que requieran una Modificación de Estudio de Impacto ambiental (MEIA) pueden excluir de la revisión componentes que tengan un PAD o una Memoria Técnica Detallada (MTD), lo cual abre vacíos en la evaluación ambiental.

Al año siguiente se aprobó el DS 005 – 2024 – MINAM que buscó reducir aún más los plazos y flexibilizar procesos, quitando competencias de SENACE en el proceso de evaluación:

- Se retira al SENACE la competencia de determinación de proyectos que entran al “sistema de articulación”, y se traslada a los sectores que promueven la actividad bajo evaluación. En el caso minero, es el MEM quien decide.
- Los criterios de inclusión en el sistema han sido eliminados y la selección de proyectos mineros queda a libre discrecionalidad del MEM.

- Modificar los componentes de la línea de base en la evaluación de impacto; concretamente la supervisión “in situ” para su levantamiento. Esta solo aplicaría a “determinados factores ambientales”, lo que se reduce la amplitud de lo que el equipo de SENACE puede incorporar como factores sociales.

EL MINAM también modificó en 2024 el reglamento del SEIA, mediante el Decreto Supremo 004-2024-MINAM:

- Modificación del artículo 51, para reducir el plazo de la admisibilidad EIA, pasando a un máximo de 5 días hábiles. En ese plazo se debe revisar que la solicitud cumpla con todos los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y que el EIA incorpore los capítulos establecidos en los términos de referencia aplicables.
- Incorporar el artículo 53-A para no frenar una evaluación en curso cuando una entidad opinante no entregue su informe en el plazo establecido. El titular del proyecto puede pedir copia de las opiniones técnicas ya emitidas por las otras entidades, a fin de avanzar con la subsanación. Además de requerir nuevamente la opinión pendiente.

## Reducción o eliminación de áreas consideradas como zonas de no intervención para conservar la biodiversidad o territorios indígenas y superponer áreas de explotación de minerales críticos

El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) es el responsable del “Procedimiento Ordinario Minero”, que incluye el otorgamiento de concesiones, así como la declaración de su extinción y la administración del derecho de vigencia que pagan los titulares de las concesiones. También administra el Catastro Minero.

La normativa reconoce 18 tipos de áreas en las que no pueden otorgarse concesiones, seis de ellas por consideraciones ambientales y una, por razones sociales. Las ambientales son áreas naturales, concesiones forestales, sitios RAMSAR, ecosistemas frágiles, reservas territoriales y zonas de riesgo no mitigable. Dentro de las consideraciones sociales que limitan el otorgamiento de concesiones aparecen las áreas declaradas como reservas indígenas<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> El resto son de otra índole como puertos y aeropuertos, red vial, zona urbana, zona arqueológica y otros.

En el último lustro no se han reportado cambios en la regulación de áreas restringidas para la conservación ambiental o los territorios indígenas, sin embargo, hay limitaciones para el reconocimiento de nuevas áreas, así como amenazas sobre las existentes.

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), que ha creado un centro de información y planificación territorial, denuncia de manera sostenida los serios límites del proceso de titulación y reconocimiento formal de territorios indígenas. Este problema es particularmente grave en la Amazonía, donde pueblos originarios se enfrentan muchas veces con economías ilegales, incluida la minería ilegal que penetran en sus territorios, y tienen pocas herramientas para defenderlos.

La principal amenaza para las áreas restringidas para la actividad extractiva por razones ambientales proviene del Congreso de la República. Al momento de escribir este informe se encuentra en debate en la Comisión de Energía y Minas el Proyecto de Ley 11822, "*Proyecto de Ley que garantiza el aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables para generar aumento del canon y sobrecanon destinados al cierre de brechas de infraestructura y sociales, modificando la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas*". El propio título anticipa la gravedad de su contenido. Entre los aspectos más preocupantes se encuentran los siguientes<sup>14</sup>:

- Las zonas declaradas como Área Natural Protegida (ANP) pueden ser reducidas únicamente por ley expresa. El proyecto busca modificar este límite y permitir que por medio de un Decreto Supremo se puedan reducir o eliminar las ANP.
- Plantea que la creación de nuevas ANP, y la gestión de las existentes, se realice en concordancia con las políticas nacionales, en especial las de seguridad energética, condicionando así su manejo a fines diferentes a los que motivaron su creación.
- Para la aprobación de Planes Maestros de las ANP en los que haya potencial de aprovechamiento de recursos no renovables, se requiere el visto bueno del MEM, rompiendo con esto la autonomía de gestión del sector ambiente.
- Las ANP de uso indirecto dejarían de ser intangibles para la actividad extractiva de recursos no renovables.
- Modifica las zonas de uso directo e incorpora la posibilidad de extracción de recursos no renovables.

## La situación de la propiedad de la tierra comunal

La normativa que afecta la propiedad comunal no ha variado en los últimos años. Este año, la única modificación preocupante fue la aprobación de la Ley 32293 sobre deslinde y titulación de las comunidades campesinas, para titular terrenos ocupados por asentamientos humanos. Este cambio está relacionado con la expansión urbana y la lógica de ocupación informal del suelo para la vivienda.

Las comunidades enfrentan dos problemas principales en relación a la actividad extractiva. El primero, como lo señala el Instituto del Bien Común (IBC), es la ausencia de georreferenciación de al menos el 90% de los territorios comunales lo que facilita la ocupación de terceros y su apropiación. Según el IBC la minería impacta el 35% de tierras comunales<sup>15</sup>.

El segundo es el derecho de servidumbre minera. Si el titular de una concesión no llega a un acuerdo con la comunidad, puede pedir un proceso de servidumbre minera y el Estado inicia un proceso de expropiación. El problema es que la servidumbre no puede "enervar" el derecho de propiedad, es decir no puede desnaturalizar por completo el uso que tenía<sup>16</sup>. Esta figura sigue siendo ambigua y actúa, en la práctica, como un factor de condicionamiento para las comunidades, aunque rara vez se aplica. En general las empresas mineras han logrado comprar terrenos comunales para la extracción del cobre.

Otro efecto de la presencia de empresas mineras en territorios comunales es la fragmentación comunal. La lógica de trabajo con comunidades ubicadas en el "área de influencia directa" ha llevado a que varias se dividan, buscando acceder a mayores beneficios en el trato directo con la minera.

## Según el IBC la minería impacta el 35% de tierras comunales.

<sup>14</sup> Revisión de presentación de DAAR en evento público de la Congresista Ruth Luque. Ver transmisión en: <https://www.facebook.com/share/v/16nGoxfkfW/>

<sup>15</sup> Para mayor información ver: <https://ibcperu.org/la-miner-a-ocupa-el-16-5-del-territorio-nacional-y-afecta-al-35-de-tierras-comunales-seg-n-ibc>

<sup>16</sup> CooperAcción. Comunidades Campesinas: lo que hay que saber antes de negociar nuestras tierras. Lima 2013. Ver en: [https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2015/07/Comunidades\\_Campesinas\\_Negociacion\\_2013-Oct.pdf](https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2015/07/Comunidades_Campesinas_Negociacion_2013-Oct.pdf)

*La Iniciativa para la  
Transparencia de las Industrias  
Extractivas (EITI) es el estándar  
más consolidado en el Perú.*





# 5

## Estándares y salvaguardas del sector minero

---

*El cobre es el mineral que predomina en la industria minera en el país.*

El estándar más consolidado en el Perú es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Como su nombre lo indica, está estrechamente vinculado al acceso y difusión de información relacionada a la cadena de valor del sector extractivo, en la que participan las principales empresas mineras y de hidrocarburos. En relación a las salvaguardas, la política ambiental local centra sus herramientas en los IGA, en particular en los EIA.

### Acceso y divulgación de políticas, planes y proyectos de los minerales críticos

En la actualidad no hay políticas ni planes específicos vinculados a los minerales críticos, en particular al cobre. Pero dado que el cobre es el mineral que predomina en la industria minera en el país, las políticas de transparencia del sector permiten acceder a información relevante en relación a su extracción.

Existen tres fuentes principales: La primera es el MEM, que publica de manera regular información minera. Entre sus publicaciones se encuentra el Anuario Minero que presenta las principales cifras del sector y sus variaciones, incluyendo un capítulo por cada uno de los minerales más relevantes para el país, como cobre, oro, zinc y plata, reportando la producción global, por empresa y el destino de las exportaciones, entre otros datos. Asimismo, de manera mensual se publica un Boletín Estadístico Minero que da cuenta de las noticias más relevantes del sector, incluyendo información en torno a nuevas inversiones, producción y exportaciones.

Una segunda fuente es el SENACE, que publica los resúmenes ejecutivos y los EIA que han sido evaluados por la entidad, así como los que están en proceso. También publican instrumentos ambientales complementarios, como los ITS y las MEIA.

Finalmente, está la EITI, que permite transparentar los pagos tributarios y no tributarios de las principales empresas mineras que, voluntariamente, forman parte de la iniciativa. En el caso del Perú, país pionero en el mundo, el estándar ha sido descentralizado, lo que permite conocer cómo se utilizan los recursos provenientes de la minería y que son transferidos a gobiernos subnacionales como canon y regalías.

Perú se adhirió a la EITI en 2006 y fue calificado como país cumplidor del estándar en 2012. Desde el 2014 se inició su descentralización y a la fecha son ocho regiones que tienen Comisiones EITI: Moquegua, Piura, Loreto, Arequipa, Apurímac, Cajamarca, La Libertad y Áncash. Las comisiones, tanto la nacional como las regionales, tienen una composición multiactor, que incluye representantes del Estado, las empresas y la sociedad civil.

Si bien en 2022 Perú fue suspendido temporalmente de la iniciativa por no cumplir con la presentación del estudio, en 2023 fue readmitido. Hasta la fecha se han publicado un total de nueve Estudios Nacionales de Conciliación. Estos informes han incorporando información sobre los gastos sociales, ambientales, consulta previa, entre otros, de acuerdo a las exigencias del Estándar EITI del 2016 y recientemente del 2023. Aún está pendiente avanzar con la publicación de información sobre beneficiarios finales de las empresas, impactos ambientales, emisiones de GEI de las empresas y equidad de género. En los temas sociales y ambientales, el desafío es que la información sea difundida por empresa por parte del MEM que recibe esta información y no únicamente agregada.

La información que portan estos estudios es muy valiosa, pero todavía es accesible solo para un público especializado. Su difusión masiva no se ha logrado, lo que continúa siendo un desafío pendiente.

## Evaluación preventiva de riesgo ambiental, social y climático

En Perú se hace evaluación preventiva de riesgo ambiental y social, mas no climático, en relación a los proyectos mineros. El marco general lo da el SEIA y se complementa con el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (DS 040-2014-EM) aprobado por el propio sector minero y el Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental (PUPCA) del SENACE (DS 004-2022-MINAM) que, aunque fue aprobado en 2022, recién empezó a aplicarse desde enero del 2025. Estos marcos normativos definen el contenido y el procedimiento de aprobación de los IGA que son aplicables a los proyectos mineros y orientan su posterior fiscalización.

El principal instrumento de evaluación ambiental y social para la mediana y gran minería son los EIA, detallados y semidetallados, que han avanzado en procesos de estandarización. El SENACE publica Términos de Referencia Comunes (TRC) para los titulares mineros que buscan la certificación ambiental. Pero en caso de tratarse de explotaciones en ecosistemas frágiles, áreas vulnerables o que impliquen el drenaje de cuerpos de agua, el titular debe pedir que se aprueben Términos de Referencia Específicos (TRE). En general los EIA deben incluir: i) línea de base, con la caracterización física, biológica, química, socioeconómica y paisajística de la zona de intervención; ii) la descripción del proyecto y sus componentes; iii) los posibles impactos ambientales y socioeconómicos según los Límites Máximos Permitidos y los Estándares de Calidad Ambiental; iv) la valoración económica del impacto; y v) los aspectos sociales como inversión en la zona, apoyo productivo y generación de empleo. Asimismo, incluyen planes específicos: de manejo ambiental, de vigilancia y monitoreo ambiental, de contingencia y compensación ambiental, de cierre y de gestión social.

Como todo IGA estos instrumentos responden a un momento específico. Cambios en los proyectos, en los contextos o en el entorno implican muchas veces modificaciones en los instrumentos de evaluación ambiental. En el caso peruano existen actualizaciones de EIA, MEIA e ITS. Los ITS aplican cuando las modificaciones o ampliaciones de proyectos mineros se encuentran dentro de los límites del área del proyecto establecida en el EIA vigente y generan un impacto considerado “no significativo”. Esto ha generado un conjunto de observaciones pues deja un margen muy grande de discrecionalidad en torno a lo que resulta no significativo y al hecho de fraccionar en varios ITS modificaciones que de manera agregada requerirían de una MEIA.

Los ITS tienen plazos y procesos diferentes a los de una MEIA, que sigue los mismos procesos que un EIA. Por ejemplo, la participación ciudadana es obligatoria en ambos casos, pero para los ITS basta con la aplicación de un solo mecanismo – un taller, una audiencia o encuestas, mientras que el MEIA requiere un Plan de Participación Ciudadana (PPC) más complejo. También los tiempos de evaluación de las entidades opinantes y del propio SENACE son más reducidos. En una MEIA, una vez que todas las entidades han emitido su opinión, el SENACE tiene 30 días hábiles para poder emitir su informe final. En el caso de los ITS el plazo se reduce a siete días hábiles.

Veamos un proyecto emblemático de minería de cobre, Las Bambas. La tabla 3 muestra todos los IGA aprobados del proyecto:

**Tabla 3: IGA aprobados del Proyecto Minero Las Bambas**

Tipo de Instrumento	Entidad	Resolución Directoral	
EIA inicial	DGAAM	RD 073-2011-MEM/AAM	Evaluación a cargo del sector Minería
Plan de Cierre de Minas	DGAAM	RD 187-2013-MEM/AAM	
Primer MEIA	DGAAM	RD 305-2013-MEM/AAM	
Primer ITS	DGAAM	RD 319-2013-MEM/AAM	
Segundo ITS	DGAAM	RD 078-2014-MEM/AAM	
Segundo MEIA	DGAAM	RD 559-2014-EM-DGAAM	
Primer ITS de 2do MEIA	DGAAM	RD 113-2015-MEM-DGAAM	
Segundo ITS de 2do MEIA	DGAAM	RD 177-2016-MEM-DGAAM	
Actualización - Plan de cierre	DGAAM	RD 288-2016/MEM-DGAAM	
Memoria Técnica Detallada	DGAAM	RD 084-2017-MEM-DGAAM	
Tercera ITS de 2do MEIA	SENACE	RD 219-2017-SENACE/DCA	Evaluación a cargo del sector ambiente
PPC para tercer MEIA	SENACE	RD 344-2017-SENACE-DCA	
Tercer MEIA	SENACE	RD 016-2018-SENACE-PE/DEAR	
Primer ITS de 3er MEIA	SENACE	RD 030-2019-SENACE-PE/DEAR	
Segundo ITS de 3er MEIA	SENACE	RD 0126-202-SENACE-PE/DEAR	
Actualización EIA	SENACE	RD 0027-2021-SENACE-PE/DEAR	
Tercer ITS de 3er MEIA	SENACE	RD 0033-2022-SENACE-PE/DEAR	
Cuarto ITS de 3er MEIA	SENACE	RD 0135-2022-SENACE-PE/DEAR	
PPC para cuarto MEIA	SENACE	RD 0051-2023-SENACE-PE/DEAR	

El proyecto ya tiene tres MEIA aprobados, el cuarto está en proceso de evaluación en SENACE y también cuenta con 9 ITS aprobados en distintos momentos. Si se revisa el Observatorio de Conflictos Mineros<sup>17</sup>, se puede ver que el conflicto social desatado en el área de influencia tiene que ver con cambios estructurales al proyecto, como la eliminación de un minero ducto y la incorporación de transporte terrestre del mineral. Las sospechas de organizaciones de sociedad civil y de comunidades del entorno en relación al uso de los ITS tiene que ver con que son instrumentos que se presentan y aprueban en paralelo a la tramitación de las MEIA, lo que no tiene mucho sentido salvo aligerar la información que sí debe ser valorada por la ciudadanía en procesos participativos más amplios y que pasan por filtros de evaluación ambiental más estrictos.

***El proyecto Las Bambas  
ya tiene tres MEIA y 9 ITS  
aprobados en distintos  
momentos.***

Fotografía: Jorge Jesús Chávez Ortiz



<sup>17</sup> Para leer un balance del caso y los instrumentos usados ver:  
<https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/2015-10-Las-Bambas-informe-OCM.pdf>



# Conclusiones

---

- El debate sobre la TE en el Perú se centra en el cambio de matriz, el aumento de RER y la reducción del uso de combustibles fósiles. Sin embargo, no ha incluido una reflexión articulada en torno al rol del país como proveedor de materias primas esenciales para la transición, en particular del cobre.
- El cobre predomina en la producción minera del país. Concentra más del 70% de las inversiones futuras y representa más del 50% del PBI minero. En ese sentido, podría decirse que política minera general es en realidad la política de extracción de cobre.
- En relación a la gobernanza de los recursos naturales mineros, el Perú presenta serias limitaciones. La participación ciudadana, tanto en términos generales como en el mecanismo específico para pueblos indígenas, es muy acotada y se torna instrumental a la aprobación de proyectos, sin lograr incidir en su diseño o ejecución. La consulta previa ha logrado mayores impactos en torno a compromisos de acción para protección de derechos de las comunidades. En ambos casos, la participación se da en un escenario de restricción del espacio cívico.
- La institucionalidad ambiental se ha visto debilitada por presión de actores privados y gremios empresariales. En particular, el SENACE, encargado de la certificación ambiental, ha visto reducidas sus competencias y margen de acción discrecional, además de experimentar recortes presupuestales.
- La presión por agilizar la aprobación de certificaciones ambientales ha llevado a modificar plazos y ejercer presiones sobre los funcionarios responsables, lo que ha contribuido a la flexibilización del proceso.
- En el Perú, la principal amenaza a las áreas restringidas para la actividad minera proviene de proyectos de ley en debate en el Congreso de la República, de aprobarse se reducirían las ANP con mayor facilidad y se permitiría la extracción de recursos no renovables en áreas donde antes estaba restringido.
- Los mecanismos de acceso a información en torno a proyectos mineros son varios y de fácil acceso. Destaca el EITI, en donde el país es pionero logrando la descentralización del estándar, lo que permite no solo acceder a información sobre pago de tributos de empresas, sino también conocer el uso de recursos por parte de gobiernos subnacionales.
- En relación a los instrumentos de evaluación ambiental, los EIA son los estructurantes. Sin embargo, los diversos cambios introducidos a través de MEIA e ITS han vuelto más complejo el proceso de seguimiento y fiscalización de grandes proyectos mineros. El caso de Las Bambas muestra cómo un solo proyecto puede acumular 17 IGA aprobados.

# Bibliografía

---

**Arce, Moisés y otros. (2023).** *Gobernanza de los recursos naturales y participación social: fuentes de rechazo y apoyo a la minería*. Lima: Universidad del Pacífico. Disponible en: <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/gobernanza-de-los-recursos-naturales-y-participacion-social-fuentes-de-rechazo-y-apoyo-a-la-mineria-libro-digital/>

**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. Disponible en: <https://bit.ly/479xdSi>

**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*. Lima: Asociación Civil Labor.

**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>

**CooperAcción. (2013).** *Comunidades Campesinas: lo que hay que saber antes de negociar nuestras tierras*. Lima, [https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/07/Comunidades\\_Campesinas\\_Negociacion\\_2013-Oct.pdf](https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/07/Comunidades_Campesinas_Negociacion_2013-Oct.pdf)

**De Echave, José y otros. (2023).** *La mina Ariana y la amenaza al agua de Lima y Callao. Lecciones de un caso inaudito*. Lima: CooperAcción. Disponible en: <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2023/12/20846-La-mina-Ariana-y-la-amenaza-del-agua-01122023-tarea.pdf>

**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*. Lima: Asociación Civil Labor.

**EITI Perú. (2023).** *Noveno informe nacional de transparencia de las industrias extractivas: período 2021–2022*. Consorcio BDO-LQG Energy and Mining Consulting.

**Maquet, Paul y otros. (2024).** *Transición Justa: El cobre para la transición energética y el corredor del sur andino*. Lima: CooperAcción. Disponible en: <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2024/06/TEJ-y-corredor-minero.pdf>

**Ministerio de Energía y Minas. (2021).** *Anuario minero 2021*. Lima: MINEM.

**Ministerio de Energía y Minas. (2022).** *Anuario minero 2022*. Lima: MINEM.

**Ministerio de Energía y Minas. (2023).** *Anuario minero 2023*. Lima: MINEM.

**Ministerio de Energía y Minas. (2024).** *Anuario minero 2024*. Lima: MINEM.

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

**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. Disponible en: <https://bit.ly/3IPzKb8>



