ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUELLAR

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE TESIS:

Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador: desafíos para la política exterior peruana

PRESENTADO POR:

Alejandro Nicolás Liendo Tejada

ASESORES:

Asesora Metodológica: Mg. Jadira del Rocío Jara Nunayalle

Asesor Temático: Embajador SDR Rómulo Fernando Acurio Traverso

Lima, diciembre de 2024

AGRADECIMIENTOS

Agradecer a Dios, a mi familia, a mis asesores, a los miembros del servicio diplomático, a los miembros de la Fuerzas Armadas del Perú y de la Policía Nacional del Perú, a la Dr. Sasaki e Ing. Dios, y a todos los que de forma desinteresada y gentil han contribuido a culminar el presente trabajo de investigación. A ellos pertenece esta modesta contribución a la Academia Diplomática del Perú y no me queda más que expresarles mi más sincero agradecimiento.

RESUMEN

La minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano se concibe como un fenómeno criminal organizado transnacional, que representa un problema público de doble dimensión. La primera implica la vulneración a los intereses del Estado peruano en el aprovechamiento de los recursos naturales, como prerrogativa de naturaleza constitucional; la segunda, identifica al fenómeno objeto de estudio como una amenaza a la seguridad nacional y una afectación directa a la personas más débiles y vulnerables. Además, el contexto actual de la minería ilegal en el territorio peruano representa una serie de desafíos institucionales-estatales y políticos, como consecuencia de los factores que originan este fenómeno y las consecuencias negativas para la economía, el medio ambiente, la seguridad humana y las relaciones fronterizas. Este escenario demanda una actualización de la conceptualización estatal sobre la minería ilegal y sus efectos; así como de las acciones y estrategias establecidas para su lucha, en función de las competencias de cada entidad pública bajo el principio de la unidad del Estado. El presente estudio tiene como objetivo principal describir de qué manera la minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos del Perú con el Ecuador representa desafíos para la política exterior peruana. Para ello se estudia desde una perspectiva de política criminal la naturaleza de la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano y luego se aterriza concretamente en el estudio del área circundante de los ríos Canchis-Mayo-Chinchipe, evidenciando la subsunción de dicha realidad con el problema público. El análisis concluye con un examen sobre la respuesta del Estado peruano en la lucha contra la minería ilegal, su comparación con las acciones tomadas por el Estado ecuatoriano y la identificación de la relación y compromisos bilaterales en la lucha contra la minería ilegal. Este enfoque busca dilucidar desafíos y posibles acciones que la política exterior peruana podría implementar, en función de sus competencias, para abordar de manera eficaz esta problemática pública.

Palabras clave: Cadena de suministro; crimen organizado transnacional; espacio fronterizo, fenómeno criminal; minería ilegal aurífera; problema público; política exterior; Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe; soberanía del Estado peruano; intereses de Estado; seguridad nacional.

ABSTRACT

Illegal gold mining in the border area of Peru and Ecuador is conceived as a transnational organized criminal phenomenon, which represents a public problem with two dimensions. The first implies the transgression of the interests of the Peruvian State in the use of natural resources, as a constitutional prerogative; the second identifies the phenomenon under study as a threat to national security and a direct impact on the weakest and most vulnerable people. In addition, the current context of illegal mining in Peruvian territory represents a series of institutional-state and political challenges, as a consequence of the factors that originate this phenomenon and the negative consequences for the economy, the environment, human security and border relations. This scenario demands an update of the State's conceptualization of illegal mining and its effects; as well as the actions and strategies established to combat it, based on the competencies of each public entity under the principle of the unity of the State. The main objective of this study is to describe how illegal gold mining in the border areas between Peru and Ecuador represents challenges for Peruvian foreign policy. To this end, the nature of illegal gold mining in the Peruvian-Ecuadorian border area is studied from a criminal policy perspective and then it is specifically focused on the study of the area surrounding the Canchis-Mayo-Chinchipe rivers, evidencing the subsumption of this reality with the public problem. The analysis concludes with an examination of the response of the Peruvian State in the fight against illegal mining, its comparison with the actions taken by the Ecuadorian State and the identification of the relationship and bilateral commitments in the fight against illegal mining. This approach seeks to elucidate the challenges and possible actions that Peruvian foreign policy could implement, based on its competencies, to effectively address this public problem.

Keywords: Supply chain; transnational organized crime; border area, criminal phenomenon; illegal gold mining; public problem; foreign policy; Canchis-Mayo-Chinchipe Rivers; sovereignty of the Peruvian State; interests of the State; national security.

SIGAS Y ACRÓNIMOS

CAMRE	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
CAN	Comunidad Andina
COT	Crimen Organizado Transnacional
COMIXTA	Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal
DDOT	Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional
FF. AA	Fuerzas Armadas
GORE CAJAMARCA	Gobierno Regional de Cajamarca
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAR	Plan de Acción Resolutivo
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030
PNMLCCO	Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **9**

MOTIVACIÓN 9
JUSTIFICACIÓN 9
ESTRUCTURA DE LA TESIS 10

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y NORMATIVO **12**

1.1. ANTECEDENTES 12
1.1.1. Perspectiva global **12**
1.1.2. Perspectiva regional **15**
1.1.3. Perspectiva nacional **20**
1.2. MARCO TEÓRICO 26
1.2.1. Realismo **27**
1.2.2. Seguridad multidimensional **27**
1.2.3. Política criminal **30**
1.3. MARCO NORMATIVO 32
1.3.1. Marco normativo internacional **32**
1.3.1.1. Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transicional 32
1.3.1.2. Declaración de organismos internacionales 32
1.3.2. Marco normativo nacional **33**
1.3.2.1. Constitución Política del Perú 33
1.3.2.2. Ley N° 29778 33
1.3.2.3. Ley N° 29357 34
1.3.2.4. Decreto Legislativo N°1100 34
1.3.2.5. Decreto Legislativo N°1102 35
1.3.2.6. Decreto Legislativo N°1106 35
1.3.2.7. Decreto Supremo N° 095-2022-PCM y Decreto Supremo N° 103-2023-PCM 36
1.3.2.8. Decreto Supremo N° 17-2019-IN 36
1.3.2.7. Decreto Supremo Nº 003-2014-PCM 37
1.3.2.9. Decreto Supremo N°017-2013-RE 37
1.3.2.10. Resolución Ministerial N° 0270-2024-RE 38
1.4. MARCO CONCEPTUAL 39
1.4.1. Espacio de frontera **39**
1.4.2. Desarrollo e integración fronteriza **39**
1.4.3. Minería ilegal aurífera **40**
1.4.4. Política Exterior peruana **44**

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA **47**

2.1. TIPO DE DISEÑO DE INVESTIGACIÓN 48
2.2. SUJETOS DE ESTUDIO 48
2.3. HERRAMIENTAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN Y DE ANÁLISIS 49

CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS **51**

3.1. INTRODUCCIÓN 51
3.1.1. Problema público y desafío del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú **51**
3.1.2. Justificación de la delimitación territorial del estudio **53**
3.1.3. Objetivo del presente capítulo **55**
3.2. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL AURÍFERA EN EL PERÚ 55
3.2.1. Conceptualización general de la minería ilegal en el Perú **55**
3.2.1.1. Interrelación entre los distintos tipos de minería y su vinculación con el problema público 61
3.2.2. Definición estatal de la minería ilegal en el Perú **63**
3.2.2.1. Aproximación jurídica 64
3.2.2.2. Análisis e incompatibilidad con el problema público 66
3.2.3. Minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano **67**

3.2.3.1 Minería aluvial 68
3.2.3.1.1. Proceso de extracción 69
3.2.3.1.2. Insumos y materiales críticos 70
3.2.3.1.3. Proceso de beneficio 71
3.2.3.2. Minería filoniana 72
3.2.3.2.1. Modalidades de la fase extractiva 73
3.2.3.2.2. Métodos de extracción 73
3.2.3.2.3. Insumos y materiales críticos 73
3.2.3.2.4. Proceso de beneficio 75
3.2.4. Factores estructurales de la minería ilegal aurífera 76
..... 77
3.2.4.1. Factores económicos 77
3.2.4.2. Factores institucionales y de gobernanza 79
3.2.4.3. Factores geográficos y fronterizos 81
3.2.4.4. Factores sociales y culturales 83
3.2.4.6. Especificidad de los factores estructurales y legitimación social de la minería ilegal en remplazo del Estado 84
3.3. MINERÍA ILEGAL AURÍFERA EN ESPACIOS FRONTERIZOS COMO CRIMINALIDAD ORGANIZADA TRANSNACIONAL 86
3.3.1. Definición de organización criminal transnacional 87
3.3.2. Contextualidad del crimen organizado 90
3.3.3. Tipología de la minería ilegal aurífera como delito de mercado 91
3.3.4. Cadenas de suministro de la minería ilegal aurífera en el Perú 93
3.3.5. Estructura de la minería ilegal aurífera como criminalidad organizada transnacional 97
3.4. COMPARATIVO ENTERE EL PERÚ Y EL ECUADOR 98
3.4.1. Panorama general del sector minero ecuatoriano y peruano 98
3.4.2. Identificación de zonas mineras 100
3.4.3. Panorama de la minería ilegal Perú-Ecuador 102
3.4.3.1. Localización espacial de la minería ilegal 106
3.4.4. Balance de la dimensión del problema público entre el Perú y el Ecuador 111
3.5. MINERÍA ILEGAL EN EL ÁREA CIRCUNDANTE A LOS RÍOS CANCHIS-MAYO-CHINCHIPE 112
3.5.1. Delimitación geográfica 112
3.5.2. Contexto actual 114
3.5.2.1. Localización de las actividades mineras ilegales 114
3.5.3. Cadena de suministro 120
3.5.3.1. Adquisición de insumos y bienes críticos 120
3.5.3.2. Producción 122
3.5.3.3. Comercialización 123
3.5.4. Subsunción al problema público 125
3.6. POLÍTICA EXTERIOR PERUANA Y EL PROBLEMA PÚBLICO 126
3.6.1. Respuesta del Estado peruano a nivel interno 127
3.6.1.1. Comisiones especiales para la lucha contra la minería ilegal 128
3.6.1.2. Operativos de interdicción 129
3.6.1.3. Fomento de la formalización 131
3.6.1.4. Recuperación ambiental 131
3.6.1.5. Balance con el problema público 133
3.6.2. Respuesta del Estado ecuatoriano a nivel interno 134
3.6.3. Relación y compromiso bilateral Perú-Ecuador 136
3.6.3.1. Gabinetes binacionales 136
3.6.3.2. COMIXTA 138
3.6.4. Agenda regional 139
3.6.5. Política Exterior Comparada 141
CONCLUSIÓN 146
RECOMENDACIONES 148
ANEXOS 158

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

GRÁFICO 1: CADENA DE VALOR DE LA MINERÍA ILEGAL AURÍFERA 94
GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA EN EL PERÚ AL 2023 101
GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA EN EL ECUADOR AL 2023 102
GRÁFICO 4: PUNTOS DE MINERÍA ILEGAL EN LA CUENCA AMAZÓNICA (2020) 103
GRÁFICO 5: ENCLAVES PRODUCTIVOS DE LA MINERÍA ILEGAL EN EL ECUADOR 106
GRÁFICO 6: MINERÍA ILEGAL EN EL SUR DEL ECUADOR 107
GRÁFICO 7: ZONAS CON MINERÍA INFORMAL E ILEGAL EN EL PERÚ 108
GRÁFICO 8: ZONAS EN PERÚ CON MINERÍA ILEGAL Y ALTOS NIVELES DE RIESGO EN SEGURIDAD 109
GRÁFICO 9: RUTAS DEL ORO ILEGAL AMAZÓNICO 110
GRÁFICO 10: DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DEL ÁREA CIRCUNDANTE AL OBJETO DE ESTUDIÓ (A) 113
GRÁFICO 11: DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DEL ÁREA CIRCUNDANTE AL OBJETO DE ESTUDIÓ (B) 113
GRÁFICO 12: MINERÍA ILEGAL EN EL RÍO CANCHIS Y PUENTE INTERNACIONAL LA BALZA 115
GRÁFICO 13: MINERÍA ILEGAL EN EL RÍO MAYO 117
GRÁFICO 14: MINERÍA ILEGAL EN EL RÍO CHINCHIPE 119
GRÁFICO 15: TRIPLE FRONTERA: ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAY 142

MAPA CONCEPTUAL 1: ESQUEMA TEMÁTICO DEL ESTUDIO 56
MAPA CONCEPTUAL 2: INTERRELACIÓN ENTRE MINERÍA ILEGAL, INFORMAL Y FORMAL 63
MAPA CONCEPTUAL 3: FACTORES ESTRUCTURALES DE LA MINERÍA ILEGAL AURÍFERA 77
MAPA CONCEPTUAL 4:DIMENSIONES BÁSICAS DEL CRIMEN ORGANIZADO COMO FENÓMENO DE ESTUDIO 89
MAPA CONCEPTUAL 5: CONTEXTUALIDAD DEL CRIMEN ORGANIZADO 91
MAPA CONCEPTUAL 6: CADENA DE SUMINISTRO DE LA MINERÍA ILEGAL AURÍFERA 97
MAPA CONCEPTUAL 7: INTERRELACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL COMO FENÓMENO CRIMINAL 98
MAPA CONCEPTUAL 8: FASE DE ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y BIENES CRÍTICOS EN EL ÁREA CIRCUNDANTE A LOS RÍOS CANCHIS-MAYO-CHINCHIPE 121
MAPA CONCEPTUAL 9: FASE EXTRACTIVA EN EL ÁREA CIRCUNDANTE A LOS RÍOS CANCHIS-MAYO-CHINCHIPE 123

MAPA CONCEPTUAL 10: FASE DE COMERCIALIZACIÓN DESDE EL ÁREA CIRCUNDANTE A LOS RÍOS CANCHIS-MAYO-CHINCHIPE 124
MAPA CONCEPTUAL 11: FORMALIZACIÓN MINERA EN EL PERÚ 132
MAPA CONCEPTUAL 12: MODO DE OPERACIÓN DEL COT EN LA TRIPLE FRONTERA 143

TABLA 1: CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL DE LA MINERÍA EN EL PERÚ 57
TABLA 2: DEFINICIÓN DE LOS CRITERIOS DE CONCEPTUALIZACIÓN 60
TABLA 3:COMPONENTES DE LA MINERÍA ILEGAL COMO DELITO DE MERCADO 91
TABLA 4: UTILIDAD DE LA COMPRENSIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO DE LA MINERÍA ILEGAL AURÍFERA 93
TABLA 5: COMPARATIVO GENERAL DEL SECTOR MINERO PERUANO Y ECUATORIANO 99
TABLA 6: COMPARATIVO GENERAL DE LA MINERÍA ILEGAL ENTRE PERÚ Y ECUADOR 104
TABLA 7: LEYENDA DE LA LOCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERAS ILEGALES 115
TABLA 8: RESPUESTA GUBERNAMENTAL ECUATORIANA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL 134
TABLA 9: ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR DE LOS TRES ESTADOS PARA COMBATIR EL COT EN LA TRIPLE FRONTERA 144

INTRODUCCIÓN

Motivación

La presente investigación surge por el interés de comprender y abordar el estudio de la minería ilegal aurífera como uno de los desafíos vigentes y más complejos que afronta el Estado peruano, y en particular conceptualizar el rol que desempeña el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la protección de los intereses estatales en la lucha contra este fenómeno. La relevancia de esta investigación radica en reconocer que la minería ilegal aurífera, especialmente en espacios fronterizos, constituye un problema público que afecta el tejido institucional y social del Perú. Esta problemática representa así una amenaza multidimensional que involucra estructuras transnacionales de actores y actividades que comprometen la seguridad nacional, el interés estatal, la integridad territorial y el bienestar social.

Complementaria, la presente tesis también incorpora una motivación institucional, sustentada en comprender qué rol puede tomar la política exterior en la lucha estatal contra la minería ilegal aurífera en espacios fronterizos. Así como, procurar consolidar un documento guía y orientador que sea de utilidad a los funcionarios diplomáticos peruanos, en tanto les permita comprender de manera aterrizada el fenómeno de la minería ilegal aurífera en como criminalidad organizada, e identificar el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, desde las competencias y recursos que le corresponde. Para ello, se toma como ejemplo desarrollo el estudio del fenómeno presente en el espacio fronterizo entre Perú y Ecuador, a efectos de aterrizar la conceptualización del problema público en una realidad en concreto.

Justificación

La presente investigación desarrollada es de relevancia para la política exterior debido a su tratamiento y utilidad en una dimensión práctica y social.

Respecto de la dimensión social, la minería ilegal aurífera presente en espacios fronterizos no solo socaba la seguridad nacional, los intereses estatales y el Estado de derecho, sino que incide en el

desarrollo sostenible, el cuidado del medio ambiente y en el bienestar de la población peruana que participa en dicha actividad o se ve afectada de manera directa o indirecta por ella. Por lo tanto, investigar e identificar qué desafíos presenta este fenómeno para la política exterior es relevante a efectos de esbozar recomendaciones que puedan servir para proteger a los intereses del Estado y a las personas más débiles.

En cuanto a la justificación práctica de la presente tesis, su finalidad es proporcionar información descriptiva bajo un enfoque de problema público respecto de la minería ilegal aurífera, y formular conclusiones y recomendaciones que puedan contribuir con el fortalecimiento de la política exterior la lucha contra este fenómeno. Además, bajo la dimensión práctica, esta investigación serviría como un documento orientador para los funcionarios diplomáticos que busquen comprender o profundizar en el tema de la minería ilegal desde el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estructura de la tesis

El primer capítulo de la presente tesis se enfoca en revisar los antecedentes sobre la minería ilegal aurífera, con especial atención en las áreas fronterizas, a nivel global, regional, frontera Perú-ecuador y nacional. Esta sección aborda los avances y estudios previos en la materia, se destacan las principales instituciones que han investigado y publicado sobre el tema, y se identifican los conceptos clave, las principales líneas de investigación; así como, los vacíos existentes en la literatura académica e institucional sobre la minería ilegal aurífera. Asimismo, desarrolla un marco teórico, que explica la aproximación teórica sobre cómo se abordará la minería ilegal aurífera y la identificación del marco normativo internacional y nacional, como principales instrumentos que regulan y guían las acciones del estado en torno este fenómeno; ello con la finalidad de delimitar la variable conceptual de estudio y su categoría.

En segundo capítulo, se presenta la metodología utilizada para llevar a cabo la investigación. Se expresa la problemática, se describe el tipo de investigación y el diseño metodológico seleccionado, junto con los sujetos de estudio y las herramientas utilizadas para la recolección y

análisis de la data. La matriz metodológica de consistencia proporciona una representación visual de cómo se integran estos elementos para asegurar la coherencia y validez del estudio.

En el tercer capítulo, se presentan los resultados obtenidos de la investigación junto al análisis y la discusión. Se destacan los hallazgos más relevantes en relación con las preguntas y objetivos de investigación y se comparan con las bases teóricas desarrolladas. Se exploran las implicaciones de los resultados y se presentan una serie de análisis propio que enriquece la profundidad del estudio.

Finalmente, en las conclusiones se resumen los principales hallazgos de la investigación. De igual manera, se exponen los esbozos de recomendaciones derivadas de los resultados que ofrecen orientaciones prácticas para la política exterior peruana en base a la constatación del problema pública y la evaluación de la compatibilidad con las acciones nacionales y regionales sobre la minería ilegal aurífera en espacios fronterizos.

La presente estructura se ha desarrollado teniendo como criterio organizador las teorías y normas que enmarcan la variable, su definición, así como su categoría de estudio. A continuación, se presentan estos temas ordenados de lo general a lo particular.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1.1. Antecedentes

Los antecedentes desarrollados en la presente sección exponen investigaciones previas referidas a la minería ilegal aurífera, con una aproximación particular a su vinculación existente con los espacios fronterizos del Perú. Asimismo, presentan estudios vinculados al tráfico ilícito del oro proveniente de la minería ilegal y otros elementos conexos que servirán para comprender la descripción del problema y el contexto en que el Perú ha tomado acciones internas y externas en la lucha contra la minería ilegal. Las investigaciones y estudios son organizados por secciones, de manera cronológica de más antigua a reciente y de lo general a particular, en caso sea aplicable.

La primera sección aborda documentos institucionales sobre la tratativa global en materia de minería ilegal, particularmente desarrollados por la Organización de Naciones Unidas (ONU). La segunda sección examina cómo es comprendida la minería ilegal, así como su relevancia en la región de América Latina. Finalmente, en la tercera sección se revisan investigaciones y estudios que desarrollan cómo se concibe la minería ilegal en el Perú desde una óptica de Estado, cómo se identifican y evalúan las dimensiones de sus causas, expresiones y efectos, así como las tipologías vinculadas a delitos conexos y las acciones que el Estado peruano viene implementando en la lucha contra la minería ilegal, en particular en las áreas fronterizas del Perú con el Ecuador.

1.1.1. Perspectiva global

La comunidad internacional identifica a la minería ilegal como una amenaza latente al desarrollo sostenible, la seguridad global, el medio ambiente y la economía. Organizaciones internacionales y sus dependencias, como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), enfatizan en la gravedad de la minería ilegal y el tráfico ilícito de oro, como la necesidad de la cooperación internacional para combatirlas. Como expresión de ello, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (2019) adoptó la resolución N°2019/23 titulada «Lucha contra la delincuencia organizada transnacional y sus vínculos con el tráfico ilícito de

metales preciosos y la minería ilegal, incluso mediante la mejora de la seguridad de las cadenas de suministro de metales preciosos», con el objetivo de fortalecer y asegurar las cadenas de suministro globales, como vigorizar la aplicación del derecho internacional público en contra de la minería ilegal.

La UNODC (2019) en su documento titulado «*Response Framework on Ilegal Mining and the Ilicit Trafficking in Precious Metals*», desarrollado en Viena, plantea como objetivo describir puntualmente los desafíos globales vinculados con la minería y el tráfico ilícito de metales precios; así como, exponer una visión general del rol y respuesta que puede tener la UNODC en el marco de la ONU. La metodología desarrolla enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

Los lineamentos establecidos evidencian como resultado la valoración de la minería ilegal desde la perspectiva global. En ese sentido, el documento desarrolla que la minería ilegal representa un trabajo y esfuerzo conjuntos en diferentes dimensiones, debido a la complejidad de su naturaleza ilegal. La estructura de estas actividades ilegales e ilícitas está compuesta por una variedad de actores, desde crimen transnacional organizado o políticos, y acompañado a su vez de actos ilícitos conexos como, la extracción sin derechos reales licencias o permisos estatales, tráfico interestatal de explosivos y minerales, entre otros. Asimismo, revelan que la minería ilegal va acompañada de graves violaciones de los derechos humanos y suele tener perniciosas repercusiones ambientales, como la deforestación, la degradación de las tierras y la contaminación de la tierra y agua. Estos actos ilícitos particularmente se dan en espacios territoriales con limitado control estatal o zonas grises, lo que en el caso de Perú sería las áreas de frontera, principalmente amazónicas.

Los lineamientos concluyen en que los estados miembros de la ONU deben actuar en aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención contra la Corrupción, con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional en la prevención y combate de la minería ilegal y tráfico ilícito de los metales preciosos. A través de este instrumento, se espera que los Estados puedan cooperar y coordinar en materia de asistencia técnica y construcción de capacidades en materias como recolección y análisis de data, desarrollo

legislativo y de políticas públicas, fortalecimiento del trabajo regional conjunto, prevención y sanción de crímenes, respuesta de justicia criminal y financiera, desarrollo sostenible, entre otros.

El *response framework* presentado por la UNODC (2019) es relevante para la presente tesis porque establece las bases de política multilateral en el cual se enmarca la lucha internacional contra la minería ilegal y el tráfico ilícito de oro. Asimismo, estructura la conceptualización internacional del problema y la enmarca dentro de proceso multidimensionales y complejos que exigen un mayor nivel de cooperación y coordinación internacional y regional. Finalmente, la importancia radica en su valor para identificar posteriormente cómo el Perú puede apoyarse en estos instrumentos y conceptualizaciones internacionales para esbozar recomendaciones de política exterior en la lucha contra la minería ilegal, bajo fundamentos de política multilateral y de derecho internacional público.

Ahora bien, en la dimensión de los marcos legales de los estados miembros de la ONU respecto de la lucha contra la minería ilegal y el tráfico de ilícito de minerales, la UNODC (2023), en su guía «Respuesta a la minería ilegal y el tráfico de metales y minerales: guía sobre buenas prácticas legislativas», elaborado en Viena, plantea como objetivo asistir a los estados miembros en la producción jurídica sobre normas vinculadas a la prevención, investigación y enjuiciamiento de los delitos relacionados con el objeto de estudio. En ese sentido, la guía tiene como base el marco jurídico de la Convención contra la Delincuencia Organizada, orientada finalmente a presentar una visión general de buenas prácticas y recomendaciones jurídicas en la lucha contra la minería ilegal. La metodología de la guía desarrolla enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

Debido a la naturaleza de la guía, el documento no presenta *per se* resultados obtenidos de un análisis expresado en el mismo documento, pero sí reconoce que a partir de estudios conexos realizados existen dificultades compartidas entre diversos estados respecto a la dimensión jurídica en la lucha contra la minería ilegal y el tráfico de minerales y metales. Se argumenta que los marcos regulatorios nacionales suelen tener un grado de incoherencia e inadecuación acompañada de una ejecutabilidad normativa insuficiente. Esta situación representa una heterogeneidad normativa entre los estados miembros respecto de la regulación de la minería ilegal. Por lo tanto, la guía

presenta modelos de dispositivos legales y demás orientaciones respecto a cómo tipificar la minería ilegal y los delitos conexos, y a cómo establecer disposiciones sobre la cooperación internacional, mandatos nacionales, investigaciones conjuntas, mecanismos de prevención; siempre bajo el fundamento de estándares y normas internacionales desde un enfoque humanitario y ambientalista.

En lo concerniente a las observaciones finales o conclusiones de la guía, es que si bien esta se desarrolla bajo enfoque jurídico-punitivo, también reconoce que el problema de minería ilegal debería ser abordado a partir de una solución global, sostenida en un sistema regulador similar que comprenda como objetivo principal la prevención de la comisión de los ilícitos ambientales, sostenido en la cooperación y en el trabajo conjunto de diversos actores.

La relevancia de esta guía para la presente tesis se expresa en identificar que la comunidad internacional conceptualiza a la minería ilegal como un ilícito ambiental bajo una concepción de derecho internacional público y una dimensión humanitaria-ambientalista sobre sus efectos y consecuencias. A su vez, amplia el estudio de la descripción del problema en los términos antedichos, así como establece un marco teórico necesario desde el derecho internacional púbico. Finalmente, propone y reconoce que para efectos de combatir estos ilícitos ambientales la cooperación transfronteriza amplia es esencial, como también lo es establecer mecanismos de trabajo multinstitucionales y flexibles para que los delitos pueden ser investigados debidamente y los actores procesados conforme a ley. Es decir, la guía estable lineamientos internacionales que pueden resultar relevantes al momento de identificar los marcos jurídicos o internacionales que sustentarían recomendaciones de política exterior y cooperación en la lucha contra la minería ilegal, desde la posición e intereses peruanos, pero desde la óptica ambientalista y no coincidente con el problema público esbozado en la presente tesis. Por lo tanto, la relevancia de esta guía se centra en su desarrollo implícito sobre la importancia de la política exterior y diplomacia en las relaciones con los países fronterizos a través de la cooperación y asistencia mutua.

1.1.2. Perspectiva regional

De acuerdo con Interpol (2022), la minería ilegal en América del Sur se ha convertido en un problema importante que tiene profundas consecuencias para el medio ambiente, la estabilidad

socioeconómica de la región y la seguridad humana. Esta actividad ilegal, impulsada por el constante aumento demanda internacional y valor de minerales como el oro, provoca la deforestación, erosión del suelo y contaminación de cuerpos de agua con sustancias peligrosas como el mercurio. La degradación ambiental no solo altera los ecosistemas locales, sino que también plantea graves riesgos para la salud de las comunidades cercanas, en particular las poblaciones indígenas que dependen de estos recursos naturales para su sustento. Además, la minería ilegal se asocia con frecuencia con el crimen organizado transnacional, incluida la trata de personas, el trabajo forzoso y otros abusos de los derechos humanos. La participación de redes criminales transnacionales complica los esfuerzos para regular y controlar estas actividades, lo que plantea desafíos importantes para las entidades encargadas de hacer cumplir la ley y la seguridad de los Estados.

Los Estados y pueblos de la región de América del Sur perciben a la minería ilegal como una amenaza multidimensional, la cual tiene una arraigada presencia en la Amazonía y en particular en las áreas fronterizas de los países del sur (Interpol, 2022). Existe un creciente llamado a la creación de marcos regulatorios más sólidos y de acciones sostenibles por parte de los Estados, así como de más profunda y mayores niveles de cooperación regional, para combatir la minería ilegal y mitigar sus impactos adversos.

Carmen Heck Franco y César A. Ipenza Peralta (2014)[1], en su libro «La realidad de la minería ilegal en países amazónicos», elaborado en Perú y bajo la editorial de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, plantea como objetivo la realización de un examen comparado de la coyuntura de la minería ilegal en los países de la cuenca amazónica al 2014[2]. A su vez, el estudio propone identificar recomendaciones y lecciones aprendidas a nivel nacional y regional para lograr avances en la lucha contra la minería ilegal, identificada como la principal amenaza al ecosistema

[1] Se debe reconocer que el estudio es del 2014, pero su inclusión como antecedente es relevante no solo por los motivos desarrollados, sino también por su metodología, puesto que servirá como punto de comparación para los análisis posteriores.

[2] La Cuenca del Río Amazonas es la más extensa del planeta, ocupa más de un tercio de la superficie del subcontinente suramericano. A su vez, abarca más de 6 millones 118 mil kilómetros cuadrados, lo que representa el 44% del área terrestre de América del Sur. Se extiende por los países de Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guayana y Surinam.

amazónico. La metodología desarrolla enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

Los resultados revelan que la minería ilegal se ha expandido significativamente en la Amazonía, en particular en las áreas fronterizas de los países de la cuenca amazónica, caracterizadas por la ausencia o menor grado de presencia de los Estados. Este incremento se debe también al aumento de los precios internacionales de materias primas y la falta de regulaciones y políticas públicas adecuadas que aborden las complejas dinámicas económicas y sociales que rodean a este ilícito ambiental. Se destaca que, a pesar de la necesidad de una respuesta coordinada debido a los impactos transfronterizos de la minería ilegal, no existen mecanismos regionales efectivos, como tampoco una definición común del término «minería ilegal». El estudio evidencia una significativa falta de información oficial de los Estados, y criterios jurídicos y políticos heterogéneos entre los países sujetos de estudio, lo que limita la efectividad de las políticas interestatales y la cooperación regional. Finalmente, se observan similitudes en las dinámicas de extracción y comercialización ilegal de minerales metálicos, como sus actividades conexas, especialmente realizadas en áreas con escasa presencia estatal, como las áreas naturales protegidas y áreas fronterizas.

En ese sentido, para Bolivia el estudio concluye que dicho estado desarrolla una estrategia unidireccional a la minería ilegal y por lo tanto debe ampliar su concepción normativa y política de manera integral tanto como multidimensional, vis a vis la naturaleza y los efectos de la minería ilegal. Respecto de Brasil, se concluye que carece de continuidad en su legislación sobre la materia, así como en el establecimiento de un plan estratégico a mediano y largo plazo con acciones estructuradas para formalizar la minería de oro y fortalecer acciones en favor de la salud, educación, tecnología mineral, uso de cianuro y mercurio, legislación sostenible, logística y comercialización, entre otros vinculados a los efectos de la minería ilegal.

En lo concerniente a Colombia, el estudio arriba a la conclusión de que un aproximado de tres cuartas partes de la actividad minera en dicho país corresponden a la pequeña minería, a pesar de que las normas y políticas mineras beneficien principalmente a la gran minería. Es así como se observa un descuido institucional para atender a los pequeños mineros que componen los actores principales de la minería ilegal, cuando no acceden a la formalidad o cuentan con el respaldo del

Estado en su desarrollo y protección. Sobre el Ecuador, el estudio concluye que el crecimiento de la minería ilegal en dicho país corresponde principalmente a la falta de institucionalización para abordar la problemática en diferentes dimensiones; no obstante, desde el 2007, Ecuador ha implementado leyes y políticas públicas integrales que ha mejorado la regulación, el control y la institucionalización de los pequeños mineros y la lucha contra la minería ilegal, a pesar de la prevalencia de problemas conexos al ilícito ambiental que aún no son atendidos.

Finalmente, en el Perú la minería ilegal se ha convertido en una de las amenazas más graves que enfrenta el Estado y la sociedad, con impactos ambientales y de seguridad, complicados por su vinculación al narcotráfico y al comercio ilegal internacional, superando la capacidad de control del Estado debido a la falta de políticas multisectoriales y gestión pública eficiente. Si bien el estudio también incorpora al estado venezolano en su investigación, para efectos de la delimitación de la presente tesis no es tomado en consideración.

Este libro es relevante para la presente tesis porque aborda de manera integral a los países fronterizos del Perú en las siguientes temáticas sobre la minería ilegal: estratificación de la minería, explicación sobre la presencia y expansión de la minería ilegal, situación actual, impacto, marco institucional, marco legal, experiencias y lecciones, y recomendaciones. Es decir, aborda diversos elementos que servirán para comprender cómo los Estados fronterizos del Perú evalúan la minería ilegal y cuáles son las acciones que se han tomado al respecto. Ello es de suma importancia puesto que no solo brinda esbozos del panorama regional, sino es un antecedente importante al momento de establecer puntos de interés y convergencia al momento de evaluar la cooperación bilateral o regional; sobre todo al considerar que la minería ilegal es un problema común y compartido por los Estados fronterizos del Perú.

De manera más reciente, en lo que se refiere a la evaluación regional de América del Sur respecto de la minería ilegal, el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT), perteneciente a la Organización de Estados Americanos (2022), en su informe «Tipologías y señales de alerta relacionadas con el lavado de activos provenientes de la minería ilegal en América Latina y el Caribe», elaborado en Washington D.C, plantea como objetivo evaluar las tipologías de la minería ilegal y sus actividades; así como, casos relevantes –a efectos de identificar señales

de alerta- para determinar conclusiones claves respecto de las características de la minería ilegal en la región como también recomendaciones en su atención gubernamental. Al mismo tiempo, el informe tiene como finalidad servir de sustento para la coordinación regional en la lucha contra la dimensión criminal del comercio de oro proveniente de la minería ilegal. La metodología utilizada en dicho informe consta de enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

Los resultados evidencian que la minería ilegal en América Latina está estrechamente vinculada con el tráfico ilícito de oro y el lavado de activos a través de diversas estrategias delictivas que fluctúan entre dimensiones formales, informales e ilegales. Entre los principales resultados se destacan que muchos países de la región que presentan actividades de minería ilegal y el comercio ilícito de oro en su territorio, comparten fronteras porosas, difíciles de supervisar y controlar, con escasa presencia del Estado y de fuerzas del orden. Otro resultado destacable es la naturaleza transaccional en los procesos que acompaña a la minería ilegal, que van desde antes de la fase extractiva, con la adquisición de material necesarios para ello, hasta su posterior comercialización y compraventa con fines económicos hacia otros países. Asimismo, identifica al sector privado como un elemento crucial para la minería ilegal y con poca atención prestada por los Estados, tanto como la existencia de particulares organizaciones presentes en la actividad de flujo del oro y dinero, y su vinculación con niveles de corrupción, entre otros hallazgos.

El informe concluye que existe una limitada y aletargada cooperación regional que parte de una estructura normativa heterogénea sobre la minería ilegal entre los países, y una visión unilateral o uni-nacional del problema por parte de los funcionarios públicos competentes sobre la materia, cuyos límites de actuación son las demarcaciones fronterizas. Adicionalmente, se debe comprender que la naturaleza de la minería ilegal está vinculado a fines económicos, por lo que está acompañado de diversos actores y activades que se enmarcan en un proceso ilícito complejo. Por otro lado, se identifica que existe una limitada coordinación interna en los Estados que cuentan minería ilegal en sus territorios, caracterizada por una débil e insuficiente interoperabilidad de la información entre distintas entidades, con acciones individuales y no coordinadas por los actores estatales; además, en algunos casos se presentan supuestos de corrupción que complejiza la coordinación intra-estatal y nutre la insuficiente supervisión y deficiente responsabilidad. Finalmente, el estudio arguye que un componente relevante de las tipologías de la minería ilegal

son las empresas privadas que fungen como actores blanqueadores del oro y del dinero que ingresa, por lo que una coordinación, supervisión y responsabilidad específica hacia el sector privado se vuelve necesaria.

Este estudio es relevante para la presente tesis porque desarrolla un conjunto de conceptos, tipologías, sobre la minería ilegal y sus actividades conexas, bajo un enfoque transnacional-regional y que dicho ilícito ambiental no solo se limita a la fase extractiva, sino que comprende más procesos. La información que se desarrolla parte del análisis de estudios y casos, como de entrevistas con funcionarios de organismos públicos de diversos países y privados, encargados de combatir la minería ilegal, lo que implica un estudio holístico y transversal. Finalmente, la importancia para la presente investigación radica también en la facilitación de la conceptualización y descripción del problema a nivel regional, lo que permitiría encontrar puntos en común sobre la atención de minería ilegal con otros Estados de la región.

1.1.3. Perspectiva nacional

Las autoridades peruanas y la población nacional consideran a la lucha contra la minería ilegal como una prioridad crítica de Estado, en tanto sus consecuencias negativas inciden en la seguridad nacional, la economía, el bienestar social y el medio ambiente. A razón de ello se han generado una variedad normas, políticas públicas, acciones de políticas exterior, planes y operaciones destinadas a desmantelar, sancionar las operaciones de minería ilegal y restaurar las áreas afectadas. No obstante, la complejidad de este fenómeno requiere la unidad en la comprensión del problema público y una aproximación multidimensional, pero a su vez integral. Sobre todo, al considerar que la minería ilegal aurífera es parte de una estructura doble de actores y actividades que fluctúan entre dimensiones formales, informales e ilícitas, y de naturaleza transnacional.

Los siguientes antecedentes abordarán la literatura académica e institucional nacional más reciente, a efectos de comprender las tendencias temáticas, la conceptualización del problema, sus efectos y las acciones que viene desarrollando el Estado peruano en la lucha contra la minería ilegal.

El Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA (2021), perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, en su investigación «La Minería Ilegal en la Amazonía Peruana», realizada en articulación y colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, plantea como objetivo desarrollar un análisis sobre las capacidades del estado peruano respecto a las acciones del gobierno en la lucha contra la minería ilegal en la Amazonía, incluyendo la supervisión, fiscalización, evaluación y sanción de la minería ilegal, como la protección del medio ambiente. La investigación se sustenta desde cuatro enfoques, el medioambiental, la política pública, el jurídico y la política criminal reflexiva. La metodología desarrolla enfoque mixto –cualitativo y cuantitativo–, de tipo descriptivo e interpretativo.

Los resultados evidencian que la minería ilegal en la Amazonía peruana ha causado una grave deforestación y contaminación de ríos con mercurio, afectando tanto a los ecosistemas como a las comunidades indígenas locales. Además, la minería ilegal ha fomentado economías paralelas vinculadas a otras actividades ilícitas, como el tráfico de drogas y la trata de personas. A pesar de los esfuerzos gubernamentales para formalizar la minería, muchos mineros no han cumplido con los requisitos necesarios, perpetuando la ilegalidad. El estudio también resalta las acciones del gobierno, incluyendo operativos de interdicción y programas de formalización, aunque con resultados mixtos. Se observa la ausencia de la concepción sobre la naturaleza transnacional de este ilícito ambiental y la necesidad de coordinar y cooperar en esfuerzos binacionales so regionales.

El estudio concluye que desde un enfoque medioambientalista la lucha contra la minería ilegal está vinculada al derecho fundamental a un medio ambiente adecuado, equilibrado y preservado para el bienestar social. Desde un enfoque jurídico, concluye que el Estado se enfoca principalmente en dos acciones, la primera es promover y fomentar la formalización de la minería artesanal o pequeños mineros; no obstante, las estrategias y concepciones desarrolladas han sido insuficientes e incluso contraproducentes. La segunda acción parte de tipificar como delito a la minería ilegal y consecuentemente la regulación de los procesos de interdicción; sin embargo, identifican que las normas no recogen todos elementos o acciones vinculadas a la minería ilegal que puedan ayudar a intervenir al Estado en otras etapas más allá de la fase extractiva.

En lo concerniente al enfoque de política pública y criminal, la lucha contra la minería ilegal ha sido destacada en los principales instrumentos de planificación estratégica como una política prioritaria y esencial, ya que representa un asunto de interés y prioridad nacional. No obstante, identifican que la mayoría de las políticas públicas se enfocan en la minería ilegal e informal desde una perspectiva ambiental o punitiva, pero ninguno aborda de manera integral el problema y sus causas estructurales. Finalmente, se reconoce la falta de interoperabilidad en el acceso de información relevante y la deficiente de capacidad de articular planes y acciones intra-estatales.

Este estudio es relevante para la presente tesis porque sirve de fuente institucional sobre la descripción actualizada del problema de la minería ilegal, así como de los desafíos que generan para el Estado peruano, principalmente en la Amazonía y áreas fronterizas. Adicionalmente, establece doce puntos de recomendaciones orientadas a bordar este ilícito desde distintas aproximaciones. Finalmente, es importante resaltar que en este estudio no se reconoce la necesidad de coordinar con los países fronterizos el intercambio de información y participación conjunta en las operaciones de interdicción y sobre el flujo de movilidad de personas y bienes en las fronteras, por lo que mostraría la relevancia del rol del MRE que está siendo dejado de lado.

El DDOT (2021) en su informe «Tras el dinero del oro ilícito: fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal - Perú», elaborado en Washington D.C., plantea como objetivo explicar el panorama de la situación actual de la minería ilegal en el Perú desde la perspectiva de la extracción, del tráfico internacional ilícito de oro y la dimensión financiera que la acompaña. El DDOT se encuentra comprometido a coadyuvar en la regulación del sector minero y en combatir la minería ilegal y los delitos conexos a nivel regional mediante la coordinación de eventos y proyectos, es bajo dicha motivación que el informe fue elaborado. La metodología llevada a cabo fue desarrollada bajo un enfoque mixto –cualitativo y cuantitativo–, de alcance descriptivo y fenomenológico.

Los resultados evidencian que para el Estado peruano la lucha contra la minería ilegal es uno de los intereses nacionales principales que se encuentre en proceso de atender. Para hacer frente a la minería ilegal, el Estado ha destinado una gran cantidad recursos, investigaciones y acciones de seguridad nacional, así como desarrollado de programas de sostenibilidad, producción legislativa

en los últimos años, entre otros. A pesar de dichos esfuerzos, la minería ilegal continúa permeada principalmente en áreas fronterizas, siendo estas regiones remotas y con disminuida presencia del Estado peruano, lo que ha permitido la proliferación de diversos actos ilícitos, la afectación al bienestar social y daños al medio ambiente.

Ahora bien, en lo concerniente a la cadena de suministro de recepción y exportación, la minería ilegal ha generado múltiples cadenas y rutas de suministro –principalmente fronterizas– usadas para recibir los bienes materiales y el flujo de movimiento humano necesarios para llevar a cabo la fase extractiva; así como, para trasladar ilegalmente el oro a los mercados internacionales. El reporte señala que «*Estas cadenas de suministro ilícito vinculan a una amplia gama de actores nacionales e internacionales en torno a diferentes fases de la actividad ilegal*».

Respecto de los flujos financieros ilícitos proveniente de la minería ilegal, se obtuvo como resultado de estudio que este ilícito representó cerca del 48% de las transacciones ilícitas nacionales entre el 2011 y 2020, medidas por su valor; asimismo, se identifica que las denuncias de sobre sospechas de flujo financiero de la minería ilegal son menores en los departamentos - en su mayoría fronterizos - donde se focaliza las actividades intensas de minería ilegal, lo cual evidencia una discrepancia o alerta. Finalmente, el informe obtiene resultados variados respecto a la dimensión del lavado del oro de origen ilegal y el contrabando internacional de oro, con una tendencia al crecimiento y consolidación de mayores niveles extractivos y de comercio ilícitos.

El informe concluye que existen desafíos sustanciales y complejos para el Estado peruano en la lucha contra la minería ilegal, especialmente al encontrarse en un nivel profundo de arraigo en distintas dimensiones de las estructuras de actores, actividades y territorio del país. Adicionalmente, concluye que, si bien la principal estrategia a nivel nacional es promover la formalización, la transparencia y la legalidad en la minería a menor escala, los mecanismos estatales dispuestos para ello han sido insuficientes e incluso perjudiciales. Finalmente, en lo concerniente a la política exterior, el estudio concluye que debido a la naturaleza internacional de estos ilícitos y su proximidad a las regiones fronterizas, la coordinación internacional es esencial para su lucha. No obstante, esta se encuentra limitada por razones políticas y de disposición recursos.

Este informe es relevante para la presente tesis debido a su análisis amplio de la minería ilegal, que involucra más allá de solo su fase extractiva, sino que la comprende desde una óptica de proceso multifacético con estructuras de sujetos y actividades vinculadas a otros ilícitos conexos destinados a un beneficio económico mediante cadenas de suministros internacionales que pasan por las fronteras del territorio peruano. Este documento proporciona una visión detallada de cómo las redes de minería ilegal operan a través de fronteras y sistemas financieros internacionales, lo que es crucial para entender los desafíos que enfrenta Perú en la lucha contra la minería ilegal en sus áreas fronterizas, desde las dimensiones del MRE. Finalmente, la investigación ofrece un marco analítico que puede ser utilizado para evaluar y proponer recomendaciones de política exterior.

En última instancia, su relevancia se observa en el momento que el informe subraya la necesidad de cooperación internacional para abordar eficazmente el problema de la minería ilegal. Se debe reconocer que las recomendaciones de políticas ofrecidas por la OEA son particularmente útiles para formular propuestas de política exterior, ya que proporcionan estrategias concretas a nivel multilateral al comprender que este es un ilícito que afecta a varios Estados.

Vargas (2022) en su estudio «Minería informal e ilegal: Alcances desde el ámbito social económico y medioambiental en el Perú», desarrolla como objetivo realizar un análisis de la minería ilegal e informal bajo las dimensiones sociales, medioambientales y económicas, para finalmente brindar una serie de recomendaciones que aportaría a paliar las consecuencias negativas que estos tipos de minería ocasionan. La metodología de su estudio es cualitativa y de alcance descriptivo dado que recoge y analiza data no estandarizada y estudios previos que caracterizan a la dimensión informal o ilegal de la actividad minera en Perú como un desafío ambiental, social y económico.

Los resultados evidencian que la minería ilegal e informal surge como problemática a raíz de la ausencia de autoridad estatal, particularmente en zonas fronterizas, donde el índice de pobreza y desigualdad es mayor al resto del territorio nacional, y a su vez es la causa de que la determinada población busque actividades económicas que suplan sus necesidades. Esto ocasiona

adicionalmente, problemas ambientales como la tala indiscriminada, la contaminación del agua y la depreciación de otros recursos naturales. Finalmente, se identifica que existe un vínculo entre la naturaleza económica minera formal del Perú y la minería informal e ilegal. El estudio concluye que existe la necesidad de reforzar la institucionalidad estatal ambiental para efectos fiscalizadores y sancionadores frente a la minería ilegal e informal, a su vez reitera el esfuerzo de promover mejores mecanismos de formalización y resalta la necesita de la colaboración público-privada para aumentar las capacidades técnicas de los mineros y su sensibilización frente a las consecuencias ambientales del uso de técnicas predatorios o dañinas como la aplicación del mercurio.

Este estudio es un antecedente relevante para la presente tesis porque expone y describe la problemática de la minería ilegal e informal desde una dimensión social, ambiental y económica. Asimismo, formula ciertas propuestas para mejorar la lucha contra estos tipos de minería. La temática tratada servirá como orientación para el desarrollo del capítulo vinculado a la descripción de la minería ilegal.

Por otro lado, Trigoso A. (2023) en su trabajo académico «Minería ilegal en la zona de frontera Perú-Ecuador y su impacto en la seguridad nacional» plantea como objetivo argumentar que las actividades mineras ilegales en la zona fronteriza entre Perú y el Ecuador conforman una amenaza a directa al Estado peruano y su población. Considera que esta actividad es un peligro para la independencia, soberanía e integridad territorial del Perú. A su vez, aduce que los efectos de la minería ilegal en la zona fronteriza afectan a la política exterior peruana, la economía y al medio ambiente. La metodología desarrolla un enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño fenomenológico.

Los resultados evidencian que la extensión de la frontera entre el Perú y Ecuador y la complejidad geográfica dificulta el control y gestión de la movilidad humana en la zona norte del Perú, lo que permite un flujo de personas extranjeras que ingresan al Perú para realizar actividades de minería ilegal y delitos conexos. Estos medios de flujo humano también sirven para transportar bienes materiales necesarios para la fase extractiva y de transporte ilegal del oro. En ese sentido, identifica áreas y zonas fronterizas exactas que cuentan con mayor presencia de minería ilegal. Asimismo, desarrolla cómo actos de interdicción por fuerzas del orden peruano en la frontera pueden

ocasionar repercusiones y declaraciones en las autoridades locales fronterizas ecuatorianas, lo que revelaría la necesidad de la articulación de las operaciones de interdicción con el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano.

El estudio concluye que la presencia de la minería en la zona fronteriza Perú-Ecuador representa una amenaza a la seguridad nacional, caracterizada por la presencia de organizaciones criminales transnacionales conformadas por ciudadanos colombianos, ecuatorianos y venezolanos. Asimismo, determina que esta actividad y sus efectos inciden en el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este artículo es relevante para la presente tesis debido a que ofrece la descripción del problema de la minería ilegal en la zona fronteriza del estado peruano y el ecuatoriano, particularmente en identificarlo como una amenaza a la seguridad nacional que genera una diversidad de consecuencias negativas. Del mismo modo que presenta ejemplos en los que procesos de interdicción implicaría una coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a efectos de evitar contratiempos por reacciones de autoridades del Estado vecino. Es a partir de la descripción del problema mencionado que se pueden desarrollar y analizar el presente objeto de estudio en los capítulos posteriores.

1.2. Marco teórico

Con el objetivo de desarrollar la naturaleza de la minería ilegal aurífera, particularmente presente en las áreas fronterizas Perú-Ecuador y analizar las acciones que realiza el Estado peruano nivel interno en la lucha contra este fenómeno, enmarcados dentro del problema público, se desarrollan las siguientes teorías. Sobre las bases de los siguientes postulados se podrá definir el fenómeno de la investigación.

1.2.1. Realismo

El realismo se sustenta en la premisa de que los estados son los actores principales dentro de un sistema internacional anárquico, donde no existe una autoridad que regule sus acciones. Los realistas clásicos, como Hans Morgenthau, argumentan que la política internacional está dominada por la búsqueda de poder y la supervivencia del estado. Según esta perspectiva, los estados actúan de manera racional para maximizar su seguridad y poder, lo que a menudo conduce a conflictos y rivalidades.

Según Vargas (2009), en el ámbito de las relaciones internacionales, diversas entidades participan en interacciones estratégicas que influyen en su comportamiento. Haciendo referencia a Morgenthau, el autor desarrolla que la diversidad y el conflicto entre naciones son elementos fundamentales de la sociedad internacional. Los intereses en competencia son una característica inherente de esta sociedad, y su gestión resulta más compleja que en contextos internos. Para moderar estos conflictos, se utilizan mecanismos como el equilibrio de poder y la formación de organizaciones y alianzas internacionales. Este equilibrio actúa como un estabilizador del sistema, respetando la pluralidad de sus miembros. La racionalidad se manifiesta tanto en el equilibrio de poder global como en los sistemas de pesos y contrapesos internos.

En el contexto de la minería ilegal aurífera en el espacio de frontera peruano-ecuatoriano, el realismo ofrece un marco teórico para entender las dinámicas de poder y conflicto que surgen en torno a una amenaza compartida a la seguridad nacional y a los intereses de ambos Estados. A partir de esta comprensión se podrá argumentar la comprensión de una respuesta conjunta para proteger los intereses nacionales del Perú.

1.2.2. Seguridad multidimensional

La seguridad multidimensional es un enfoque teórico contemporáneo de las relaciones internacionales que amplía el concepto tradicional de seguridad, al extender su alcance más allá de las dimensiones militares. En este concepto se incluyen diversas topologías asociadas a nuevas

perspectivas de amenazas y desafíos que afectan tanto a los estados como a sus ciudadanos. De acuerdo con la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Humana (2003), la seguridad multidimensional abarca la seguridad en dimensiones de orden social, personales, comunitarias, ambientales, económicas, sanitarias y políticas. Este enfoque reconoce que las amenazas a la seguridad pueden provenir de factores no estatales y transnacionales, y que la interconexión de estos factores requiere de respuestas colaborativas e integradas.

En ese sentido, la Comisión de Seguridad Humana (2003) respecto de la interdependencia y la soberanía compartida entre los estados, menciona que ya no resulta viable que un Estado reivindique una soberanía nacional ilimitada actuando únicamente en su propio interés, especialmente cuando sus acciones impactan a otros. Es necesario contar con un sistema institucional de supervisión y toma de decisiones externas al cual los Estados se adhieran de manera voluntaria

Esta afirmación concibe la existencia sistema de compromisos y responsabilidades internacionales sobre asuntos de seguridad de incidencia global. Un ejemplo de ello es el principio expresado en la política exterior peruana de «responsabilidad común y compartida» sobre la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, puesto que se comprende que la dimensión de ese ilícito abarca tanto los productores, los facilitadores de su comercio internacional y los consumidores presentes en diversos países. Una analogía similar puede ser aplicada a la minería ilegal y el tráfico ilícito internacional del oro.

Font y Ortega (2012) argumentan que la seguridad debe considerar no solo las amenazas militares, sino también las económicas, migratorias, medioambientales, entre otras. Incluso reconoce que estas amenazas no son solo de carácter global, sino también pueden ser transfronterizas. En este sentido, concluyen que en un mundo de interdependencia compleja las estrategias para atender la seguridad multidimensional no pueden ser estrictamente militarles, sino que se deben introducir acciones y estrategias de política exterior, diplomáticas, policiales, civiles y de cooperación para el desarrollo, entre otras más.

Ahora bien, este concepto ha sido recogido en la región de América a través de la OEA (2003), la cual durante la Conferencia Especial de Seguridad, los Estados miembros convergieron en identificar la preocupación compartida sobre la paz y seguridad hemisférica. Así pues, establecieron que «la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional» e incorporaron, desde entonces, en su agenda, discusiones sobre nuevas amenazas como la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y las vulnerabilidades sociales y ambientales; sin dejar de lado la confluencia y existencia a los elementos de seguridad tradicional, como el territorio, soberanía e independencia. Bajo este marco de seguridad multidimensional es que posteriormente la OEA trataría temáticas vinculadas a la lucha contra la minería ilegal.

De acuerdo con Vargas (2022), la seguridad multidimensional es un concepto complejo que abarca dimensiones políticas, sociales, militares, económicas e individuales, lo que genera dificultades para alcanzar una definición consensuada. Esta ambigüedad se refleja en los debates académicos y en la desconexión con la realidad de diferentes territorios. Es esencial que cualquier enfoque teórico sobre la seguridad sea práctico y aplicable, dado que su operatividad es fundamental. En el ámbito de las relaciones internacionales, la seguridad es uno de los conceptos más debatidos, con múltiples intentos de definición que han sido más efectivos para abordar amenazas específicas que para establecer un consenso general. La seguridad multidimensional surge como un enfoque que integra estudios críticos y mecanismos multilaterales, ampliando la comprensión de las amenazas desde la perspectiva de los individuos.

En ese sentido, el autor propone comprender a la seguridad multidimensional como: «(…) el estado de libertad frente a las amenazas tradicionales y nuevas amenazas que son percibidas por parte de los individuos mediante la acción integral y transversal de múltiples actores del sector privado y público, para consolidar la gobernanza y el desarrollo de la nación».

En conclusión, el marco teórico de la seguridad multidimensional ofrece para la presente tesis una visión holística para abordar problemas complejos como la minería ilegal aurífera en el espacio de frontera entre el Perú y Ecuador. Primero, su relevancia se destaca porque esta teoría y visión es compartida por los estados miembros de la OEA y por ende por los países fronterizos del Perú. Segundo, permite comprender un problema a través de diferentes dimensiones y vincularlas

finalmente a un principio común, la protección y bienestar de las personas. Tercero, permite diseñar políticas más integrales y efectivas que aborden las causas subyacentes y las consecuencias de la minería ilegal aurífera, no solo vista desde la óptica militar o de interdicción, sino desde una visión integral en la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores tendría tanto responsabilidad como agencia. Así pues, la colaboración biliteral, regional o internacional y el fortalecimiento de las instituciones para tal medio son esenciales para implementar estas políticas internas y externas con la finalidad de garantizar una seguridad sostenible y equitativa para todas las personas afectadas, lo cual entra en sintonía con el PESEM.

1.2.3. Política criminal

El marco teórico de la política criminal se fundamenta en el estudio de las medidas y estrategias adoptadas por el Estado para prevenir, controlar y sancionar las conductas delictivas. Este marco teórico abarca una amplia gama de enfoques que incluyen la criminología, la sociología del derecho, la economía del crimen y la teoría política.

Matus (2007) en su estudio denominado «La política criminal de los estados internacionales» establece un puente entre la teoría de política criminal y las relaciones internacionales al analizar las características compartidas de los «*delitos de trascendencia internacional*» que no constituyen crímenes de derecho internacional – delimitados en el Estatuto de Roma – y que son contemplados en convenciones o tratados distintos. El autor sostiene que un amplio número de Estados reconocen comúnmente en las tipologías de estos delitos, categorías de afectación a la vida, la libertad y la seguridad personal, lo que indicaría una incipiente gobernanza global, respecto de reglas comunes de penalización y por ende la necesidad de su implementación conjunta.

Es en esta confluencia entre la teoría de política criminal y las relaciones internacionales que Matus (2007) argumenta que las convenciones que regulan crímenes de trascendencia internacional – y que no son crímenes bajo el derecho penal internacional – no son autoejecutables, sino que imponen diversas obligaciones que requieren implementación por los Estados signatarios, conforme a sus sistemas jurídicos. Esto genera obligaciones internacionales de diversa intensidad, según el autor siguiendo la clasificación de Virally: «invitaciones a adoptar ciertos

comportamientos», obligaciones de desarrollo discrecional», «obligaciones generales no definidas» y «obligaciones específicas».

Ahora bien, desde la dimensión criminal organizada transnacional de la minería ilegal aurífera resulta relevante el análisis teórico establecido por Klaus Von Lampe (2016) quien desarrolla una visión profunda y detallada sobre el crimen organizado, explorando sus actividades ilegales, estructuras y formas de gobernanza extralegal. Dentro de las ideas más relevantes sobre su postulando se destaca que las organizaciones criminales tienen como objetivo un fin material que les permite expandir su poder e influencia, las cuales se rigen en estructuras que inciden en la operación y la resiliencia de las organizaciones criminales frente a la aplicación de la ley y otros desafíos. Por lo tanto, se identifican dos tipos de estructura en una organización criminal, una de actores y otra de actividades. Un elemento adicional que desarrolla es la discusión sobre cómo las organizaciones criminales establecen formas de gobernanza en áreas donde el estado tiene poca presencia o es ineficaz. Estas organizaciones a menudo proporcionan servicios y seguridad a las comunidades locales, ganando así apoyo y legitimidad.

Es de esta manera que la política criminal se enfrenta al desafío de formular respuestas adecuadas a este fenómeno, que no solo incluye aspectos penales sino también medidas preventivas y de desarrollo social. Autores como Nils Christie (2017), en «Crime Control as Industry», argumentan que la criminalización excesiva y la punitividad pueden no ser la mejor respuesta. Ello cobra especial relevancia en contextos donde la minería ilegal está impulsada por factores socioeconómicos como la pobreza y la falta de oportunidades laborales. En este sentido, una política criminal efectiva debería considerar intervenciones que incluyan programas de desarrollo económico, sustitución productiva sostenible, la regulación y formalización de la minería artesanal, y el fortalecimiento de las capacidades estatales para el control y la fiscalización de la minería ilegal.

1.3. Marco normativo

1.3.1. Marco normativo internacional

1.3.1.1. Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transicional

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida también como la Convención de Palermo, es un tratado multilateral adoptado en el año 2000. Su objetivo principal es facilitar la cooperación internacional para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional de manera más efectiva. Este tratado proporciona un marco legal para la cooperación entre los Estados en áreas como la extradición, la asistencia judicial mutua, la transferencia de procedimientos penales y la colaboración en la investigación y persecución de delitos graves transnacionales.

La convención incluye tres protocolos adicionales que abordan aspectos específicos relacionados con la delincuencia organizada: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones. Estos protocolos tienen como objetivo reforzar las medidas de prevención y sanción de estos delitos, así como proteger y asistir a las víctimas.

1.3.1.2. Declaración de organismos internacionales

Si bien las declaraciones pertenecientes a los organismos internacionales no son una norma en sentido estricto pues no reviste de obligatoriedad en su cumplimiento, sí desarrollar compromisos, visiones y apreciaciones de índole política e internacional sobre asuntos de interés regional o global. En el marco de dichas expresiones se podrán encontrar compromisos relevantes al estudio de la presente tesis.

1.3.2. Marco normativo nacional

El marco normativo nacional se presenta de mayor a menor jerarquía y de entrada en vigor de más a menos reciente.

1.3.2.1. Constitución Política del Perú

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú (1993) establece como deber del Estado defender la soberanía de la nación, garantizar los derechos humanos y proteger a los peruanos de las amenazas contra su seguridad, entre otros. Adicionalmente, es deber del Estado «establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior».

Respecto de los recursos naturales y el medio ambiente, los artículos 66 al 69 de la Constitución consignan que el Estado es soberano del aprovechamiento de los recursos naturales, así como que son patrimonios de la nación. También establece el deber estatal de procurar una seguridad y sostenibilidad ambiental, incluida expresamente a la Amazonía.

1.3.2.2. Ley N° 29778

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y sus modificatorias establen los mecanismos para la formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional del mismo nombre. Esta ley define las tipologías sobre los elementos fronterizos y busca promover el desarrollo sostenible e integral de dichos espacios, desde un abordaje cultural, social, económico y ambiental.

Además, la norma fomenta la cooperación intersectorial e intergubernamental, fortaleciendo la gestión local y regional para mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y consolidar la soberanía y la seguridad nacionales.

1.3.2.3. Ley N° 29357

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores establece que los ámbitos competencias principales de la entidad pública son la política exterior, las relaciones y la cooperación internacionales, orientadas a las metas y objetivos del Estado peruano. Para efectos del presente estudio se resaltan las funciones rectoras del MRE de «Formular, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones relacionadas con la gestión de los asuntos limítrofes del país» y «Formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación internacional».

Respecto de las funciones específicas de la entidad se destacan «ser ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participar en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras», «Promover en el exterior iniciativas de cooperación, asistencia y apoyo internacionales a las estrategias nacionales de desarrollo» y «Participar en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional».

1.3.2.4. Decreto Legislativo N°1100

El presente Decreto Legislativo que regula la Interdicción de la Minería Ilegal en toda la República y establece medidas complementarias, regula como su objeto, de ejecución prioritaria y de necesidad pública, la interdicción contra la minería ilegal con la finalidad de garantizar: «(…) la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades económicas sostenibles».

El decreto legislativo establece medidas complementarias para combatir la minería ilegal, incluyendo la coordinación entre diversas entidades gubernamentales, la implementación de operativos de interdicción y la aplicación de sanciones a quienes participen en actividades de minería ilegal. Además, busca proteger los recursos naturales y prevenir los daños ecológicos asociados a ese ilícito.

1.3.2.5. Decreto Legislativo N°1102

El presente Decreto Legislativo incorpora al Código Penal peruano el delito de minería ilegal, sus agravantes y delitos derivados. Como tipo penal base, la norma establece que el delito de minería ilegal se configura por:

«El que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambientad»

Por otro lado, la misma norma desarrolla como agravantes y otros modelos derivados del tipo penal base el hecho que la minería ilegal se realice en zonas no permitidas, en áreas naturales protegidas o zonas pertenecientes a las comunidades nativas, indígenas o campesinado, a través del uso de dragas o instrumentos parecidos, entre otras modalidades. También desarrolla sobre la penalización del financiamiento de la minería ilegal, así como los actos preparatorios para realizar dicha actividad.

1.3.2.6. Decreto Legislativo N°1106

El Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, establece medidas para combatir el lavado de activos y otras actividades relacionadas a la minería ilegal y criminalidad organizada. Este decreto busca regular la investigación, procesamiento y sanción de personas y entidades públicas involucradas en estas actividades ilícitas, destacando la necesidad de prevenir y reprimir la minería ilegal debido a su impacto negativo en la salud pública, el ecosistema y la estabilidad económica.

El enfoque de esta norma está en que la minería ilegal está estrechamente vinculada con el lavado de activos y transferencia ilegal del oro, ya que los ingresos generados por esta actividad suelen ser blanqueados para integrarse en la economía formal.

1.3.2.7. Decreto Supremo N° 095-2022-PCM y Decreto Supremo N° 103-2023-PCM

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN) de Perú y su ampliación es un instrumento de planeamiento estratégico que buscar orientar las acciones del Estado y de la sociedad en general, con la finalidad de obtener el desarrollo sostenible y armónico del país. Este plan establece una visión compartida del futuro del país, con lineamientos y prioridades de política, objetivos con indicadores y metas, y acciones estratégicas para lograrlos. EL PEDN se enfoca en áreas claves como el desarrollo de las personas, la gestión sostenible del territorio, la competitividad económica y la gobernanza efectiva.

En cuento a la minería ilegal, el PEDN, de manera general y disociada, reconoce su impacto negativo en el medio ambiente, la sociedad y en la economía formal, aunque no lo desarrolla de manera específica. Para combatir este ilícito, el plan incluye estrategias para fortalecer la fiscalización y control de las actividades depredadoras del medio ambiente en términos generales.

1.3.2.8. Decreto Supremo N° 17-2019-IN

La Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030 (PNMLCCO) fue aprobado mediante D.S. N°17-2019-IN y adopta un enfoque transversal incorporando dimensiones de derechos humanos, interculturalidad, género y territorialidad, con la finalidad de establecer objetivos destinados a orientar los trabajos integrados entre las entidades internacionales y nacionales. La Política consigna como problema público a «La incidencia de acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales que operan en los ámbitos nacional y transnacional.»

La PNMLCCO identifica cuatro causas principales del crimen organizado en el Perú, la debilidad del Estado peruano, la existencia de mercados ilegales, la tolerancia social de los delitos comentos por el crimen organizado y la debilidad en la asistencia a víctimas. En función de dichas causas y de los enfoques antedichos la Política establece cuatro objetivos prioritarios destinados a fortaleces: (i) la capacidad del Estado frente a las organizaciones criminales; (ii) el control de la oferta en mercados ilegales a nivel nacional y transnacional; (iii) la prevención en materia de

combate al crimen organizado en la población; y (iv) la asistencia a víctimas afectadas por el crimen organizado (Ministerio del Interior del Perú, 2020).

Ahora bien, respecto de la minería ilegal, la PNMLCCO menciona que este fenómeno constituye una amenaza significativa para el suelo, el entorno ambiental y la economía de regiones con alta incidencia, como Cajamarca, Huánuco, Madre de Dios, Puno y Arequipa, entre otras. Esta actividad no solo deteriora el medio ambiente, sino que también impacta gravemente la salud y el bienestar de las poblaciones, particularmente aquellas que habitan áreas adyacentes a las zonas de explotación. La propia dinámica de la minería ilegal, caracterizada por el uso de sustancias altamente tóxicas como el mercurio y el cianuro, genera efectos adversos sobre los recursos hídricos, el suelo, la atmósfera y la pérdida de biodiversidad (Ministerio del Interior del Perú, 2020).

1.3.2.7. Decreto Supremo Nº 003-2014-PCM

El presente Decreto Supremo establece la estrategia nacional sobre la interdicción de la minería ilegal con la finalidad de eliminar los campamentos y los enclaves mineros ilegales en todo el territorio nacional, así como disminuir los delitos conexos. Las dos acciones claves y principales se centran en la interdicción –sumado al control y fiscalización– y el proceso de formalización.

Se observa que la estrategia nacional no cuenta con una concepción transnacional de la minería ilegal. Tampoco incluye en sus acciones la coordinación interestatal con los países fronterizos. Se resalta la visión unidireccional y uni-nacional de la lucha contra la minería ilegal.

1.3.2.9. Decreto Supremo N°017-2013-RE

El Reglamento de la Ley N° 29778 establece las disposiciones necesarias para la implementación de la ley, regulando la finalidad, organización y funciones del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza. Este reglamento define los conceptos sobre el desarrollo e integración fronteriza, como las zonas de frontera entre otros. De igual manera, desarrolla los

mecanismos para la promoción del desarrollo sostenible en las zonas fronterizas, asegurando la integración de estas áreas con el resto del país y con las fronteras de los países vecinos.

El Reglamento también desarrolla la coordinación intra-estatal en aras de facilitar la cooperación entre diferentes niveles de gobierno y sectores para abordar desafíos específicos de las zonas fronterizas. Ello se enfoca en mejorar la calidad de vida de las oblaciones fronterizas y atender la seguridad ambiental, social y nacional en dichos espacios.

1.3.2.10. Resolución Ministerial N° 0270-2024-RE

Mediante la Resolución Ministerial N.° 0270-2024-RE se aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del sector Relaciones Exteriores. El PESEM establece las directrices y objetivos estratégicos para fortalecer la política exterior del país en los próximos años. Este plan se enfoca en mejorar la presencia y la influencia de Perú en el ámbito internacional, promoviendo la cooperación bilateral y multilateral, así como la defensa de los intereses nacionales en foros globales.

El PESEM también aborda la importancia de la diplomacia económica y cultural, fomentando el comercio exterior y la inversión extranjera directa, así como la promoción de la cultura peruana en el mundo. Se incluyen estrategias para enfrentar desafíos globales como el cambio climático, la seguridad internacional y la migración.

En resumen, el PESEM 2024-2030 es una hoja de ruta integral que guía las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores para contribuir al desarrollo sostenible y al posicionamiento estratégico de Perú en el escenario internacional. No obstante, hace mención omisa a temas o materias de seguridad hemisférica.

1.4. Marco conceptual

1.4.1. Espacio de frontera

Para efectos del presente estudio el término «espacio de frontera» es definido como «Los ámbitos de la frontera en los cuales se ejecutan planes, programas, proyectos o estrategias, vinculados a los intereses nacionales y a los acuerdos internacionales sobre desarrollo e integración fronterizos»; en aplicación del artículo 5 de la Ley N°29778 y sus modificatorias.

Se debe reconocer que esta configuración fronteriza que son propuestas y definidas mediante negociaciones bilateral o multilateral en aplicación de sus respectivos acuerdos internacionales. Mientras que a nivel nacional son propuestas y establecidas de manera concertada entre distintas entidades públicas que ostentan responsabilidad de las acciones de desarrollo fronterizo en los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local. Por lo tanto, su delimitación en el territorio es más amplia y permite identificar con mayor facilidad presencia de minería ilegal como crimen organizado transnacional.

1.4.2. Desarrollo e integración fronteriza

Respecto de los conceptos recogidos en el D.S. N° 017-2013-RE – Reglamento de la Ley N°29778 – para su utilización en la presente tesis, se identifican las siguientes definiciones:

En aplicación del artículo 2, literal b) del Reglamento antedicho, el «desarrollo fronterizo» es definido como:

«El proceso ordenado, dirigido a satisfacer prioritariamente las necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural, institucional y salud así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional».

En lo concerniente a la definición de integración fronteriza, en aplicación del artículo 3, literal c) del mismo Reglamento este deberá ser entendido como:

«El proceso orgánico convenido con los países limítrofes en los espacios de frontera, que contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de dichos espacios. Es acordada y regulada por el Gobierno nacional, siendo parte constitutiva de la política exterior y de la política nacional de Desarrollo».

1.4.3. Minería ilegal aurífera

Para efectos de la presente tesis, el concepto de «minería ilegal aurífera» deberá ser entendida como:

«Aquella actividad criminal organizada que mediante estructuras de actores y actividades – presentes en ámbitos ilegales, informales y legales – operan de manera sistemática y prolongada en el tiempo, y que cometen uno o más delitos con la finalidad de obtener beneficio del oro extraído y comerciado ilegalmente, en detrimento del interés Estatal y en vulneración de la seguridad nacional, afectando a las personas más vulnerables».

El carácter transnacional de la minería ilegal aurífera para el presente estudio se enmarca en la aplicación de la Convención de Palermo y en la presencia de este fenómeno en los espacios fronterizos del Perú. Esta distinción se precisa porque la minería ilegal aurífera en la frontera es diferente a aquella presente dentro del territorio nacional y sin conexión a dinámicas transnacionales. Esta naturaleza transnacional será desarrollada de manera más precisa y práctica en el capítulo tercero.

Ahora bien, a efectos de complementar la conceptualización de la variable «Minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo (…)» se desarrolla la definición esbozada, en aplicación del marco teórico y normativo presentado, así como fuentes académicas sobre la materia elaborado por distintos autores.

De acuerdo con el marco normativo nacional presentado y por lo tanto correspondiente la dimensión institucional-estatal peruana, la definición o concepción de la minería ilegal varía en función del objeto de la regulación sustantiva o adjetiva, así como de la política pública sobre la cual versa su atención.

El código penal peruana desarrolla como fórmula normativa una definición ambientalista de la minería ilegal que implicaría que tipo penal base tenga como bien jurídico protegido al medio ambiente y en su trasfondo al derecho fundamental a un medio ambiente sano y sostenible para el desarrollo de la población. Por otro lado, el D.L. N°1105 - Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal- define a la minería ilegal como aquella actividad extractiva que incumple con los requisitos de naturaleza administrativa, social, técnica y ambiental conforme a ley o que se realizan en zonas legalmente prohibidas. Este enfoque sobre la minería ilegal en el instrumento jurídico espacial y base que fundamenta una de las estrategias nacionales de la lucha contra la minería ilegal, solo se centra en la fase extractiva de la actividad.

La confluencia de estas dos definiciones, de naturaleza punitiva-ambiental y extractiva, es acogida por la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal. El Ministerio del Ambiente en Diálogos Ambientales con la Prensa (2013), define a la minería ilegal como: « (…) la actividad minera que se realiza en espacios prohibidos como las riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas».

También se considera minería ilegal a los que usan equipo y maquinaria pesada, que no corresponde a la categoría de pequeña minería o minería artesanal. El Decreto Legislativo N°1105, define entonces a los mineros ilegales como aquellos que no cumplen con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales de ley, o que se realiza en zonas en las que esté prohibida.

Por otro lado, el D.L. N° 1107 que tiene como objetivo establecer las medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que

puedan ser utilizados en la actividad minera ilegal, así como de los productos mineros obtenidos en dicha actividad, define a la minería ilegal como:

«Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla, o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en que esté prohibido su ejercicio».

Ahora bien, mediante el D.L. N° 1106 - Decreto legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado – se reconoce que la actividad minería ilegal también incluye diferentes actos preparativos y posteriores a la fase extractiva destinados a obtener los medios materiales y financieros para su operación como para la posterior comercialización del tráfico ilícito de materiales mineros. De cierta manera, en concordancia con el código penal se complementa las sanciones administrativas consignadas en este Decreto Legislativo, al regular la penalización del financiamiento de la minería ilegal, la obstaculización de la fiscalización administrativa y el tráfico ilícito de maquinarias e insumos químicos destinados a la minería ilegal; no obstante, estos actos no constituyen delitos por sí mismos, sino que están subordinados al tipo penal base previamente desarrollado.

Se observa entonces que la perspectiva inicial del Estado peruano respecto de la lucha contra la minería ilegal se basa en definiciones de índole ambiental, extractiva e instrumental. No obstante, en su delimitación operativa e institucional no se reconocen como elementos relevantes a factores conexos como las causas estructurales del problema, vinculados a ausencia de actividad prestacional del Estado en las zonas que se realiza, no niveles de pobreza o desigualdad de las personas que participan en la minería ilegal. Por otro lado, las definiciones no recogen la finalidad de la actividad minería ilegal, la cual, de acuerdo con la teoría de la política criminal busca un beneficio económico y se ordena en base a dos estructuras de actividades y actores. Más aun, no se concibe en las definiciones o acciones destinadas de las normas revisadas, la naturaleza transnacional de la minería ilegal.

Estas ausencias en la conceptualización de las normas principales han sido recientemente abordadas por Ministerio del Interior (2024) en su informe sobre la minería ilegal reconoce que esta actividad está inmersa en una cadena y estructura de acciones y actores que ha denominado «Cadena de Valor», con un grado de transnacionalidad en su naturaleza delictiva y operativa. En ella se destacan tres procesos: la explotación, el procesamiento y la comercialización, los cuales se encuentran involucrados con organizaciones criminales transnacionales y en función de etapas definidas.

Respecto de la naturaleza transnacional de la minería ilegal, se debe reconocer que la minería ilegal en Perú ha evolucionado hasta convertirse en un fenómeno intrínsecamente vinculado al crimen organizado transnacional, representando un desafío significativo para la gobernanza y la seguridad nacional (DDOT, 2021). Esta actividad ilícita no solo implica la extracción de recursos minerales sin la debida autorización, sino que también está profundamente enraizada en redes criminales que operan a nivel internacional. Según la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, la minería ilegal de oro en Perú genera ganancias que superan incluso las del narcotráfico, alcanzando miles de millones de dólares anualmente (Valdivia, 2023).

Estas organizaciones criminales se benefician de la debilidad institucional del país, la corrupción y la pobreza, lo que les permite establecer operaciones complejas que incluyen el lavado de activos y el contrabando de minerales; además, la minería ilegal está asociada con la violencia y la explotación de comunidades locales, lo que agrava aún más la situación de inseguridad en las regiones afectadas (OEA, 2021). La interconexión entre la minería ilegal y otras actividades delictivas, como el narcotráfico y la tala ilegal, ilustra cómo este fenómeno no solo es un problema económico, sino también un desafío multifacético que requiere una respuesta integral y coordinada a nivel nacional e internacional (Observatorio Nacional de Política Criminal, 2021).

Una vez vinculada la minería ilegal con el crimen transnacional organizado, de acuerdo con la teoría de política criminal previamente desarrollado y según Von Lampe (2016) y la teoría de la política criminal, se determinan las siguientes categorías:

La estructura de actividades del crimen organizado se caracteriza por ser un conjunto de acciones sistemáticas y coordinadas que buscan la obtención de beneficios económicos a través de la violación de la ley. En el contexto del crimen organizado, estas actividades incluyen no solo la ejecución de delitos, sino también la organización y gestión de recursos, la distribución de funciones entre los miembros y la creación de redes que facilitan la operación y expansión de estas actividades ilícitas. La minería ilegal en Perú, por ejemplo, se manifiesta a través de una serie de prácticas que van desde la fase preparatorio, las acciones de extracción clandestina de minerales hasta el lavado de dinero, lo que el Ministerio del Interior denomina la «cadena de valor de la minería ilegal», involucrando procesos que a menudo se entrelaza con otras formas de criminalidad, como el narcotráfico y la trata de personas.

En cuanto a la estructura de sujetos del crimen organizado, Von Lampe (2016) enfatiza que esta no se limita a una jerarquía rígida, sino que incluye una diversidad de roles y funciones que pueden variar según el contexto y la naturaleza de la organización. Los sujetos del crimen organizado pueden ser individuos que operan de manera autónoma, así como grupos organizados que se dedican a actividades delictivas específicas. En el caso de la minería ilegal, los actores abarcan desde mineros artesanales que operan en condiciones precarias hasta redes criminales más complejas que controlan la cadena de suministro, desde la extracción hasta la comercialización de minerales. Esta diversidad de actores y su capacidad para adaptarse a las circunstancias locales son fundamentales para entender la dinámica del crimen organizado en Perú. La identificación de estos sujetos, sus roles y las distintas actividades que realizan es crucial para el desarrollo de estrategias efectivas de intervención y control por parte del Estado y las instituciones internacionales.

1.4.4. Política Exterior peruana

Para efectos del presente estudio, la política exterior es entendida como el conjunto de acciones y decisiones nacionales adoptadas por un Estado, en el ámbito bilateral, regional o internacional, con la finalidad de proteger y promover los intereses nacionales, en vinculación retroalimentativa con la política y realidad interna.

Esta definición es congruente por lo mencionado por Calduch (1993) citando a Tomassini, quien sostiene que «la política exterior representa la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo». Asimismo, el autor establece su propia definición de política exterior al considerarla: «como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional».

A partir de estas conceptualizaciones de política exterior, se pueden identificar sus principales elementos. Primero, que la política exterior nace y es una expresión de la política interior del estado que la formula, y por ende de la realidad nacional de la cual parte. En segundo término, la política exterior requiere de usos de recursos o medios más adecuados para que a través de sus acciones institucionales se alcancen los objetivos establecidos. Finalmente, se reconoce que la política exterior influencia posteriormente, a través de sus efectos, en la realidad nacional, lo que implica una vinculación de retroalimentación entre los efectos internacionales de la política exterior y su incidencia en el ámbito interno, que posteriormente condicionaría como un país se conduce en el ámbito externo.

En ese sentido, la política exterior de un Estado no puede aislarse de los desafíos que enfrenta en su territorio, como es el caso de la minería ilegal en Perú. Esta actividad ilícita no solo genera impactos ambientales devastadores, sino que también amenaza a los intereses estatales y la estabilidad social en regiones fronterizas. Desde el punto de vista de la política exterior, la minería ilegal se convierte en un problema transnacional, ya que involucra actores y dinámicas que trascienden las fronteras nacionales.

De esta manera la Decisión 774 de la Comunidad Andina – que aprueba la política andina de lucha contra la minería ilegal – establece que la minería ilegal es:

> Un problema de carácter multidimensional que en todos sus aspectos constituye una grave amenaza a la paz, la seguridad, la gobernabilidad, la economía y la estabilidad de los Países Miembros, y atenta contra la aspiración de nuestras sociedades a alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, social y ambiental sostenible (Comunidad Andina, 2012).

Por lo tanto, recoge la teoría de seguridad multidimensional y reconoce que lucha contra la minería ilegal requiere de una coordinación regional robusta y de políticas exteriores que promuevan la cooperación regional y coordinación inter-estatal, particularmente en las zonas fronterizas compartidas. Así, la política exterior peruana se ve obligada a integrarse con agendas de seguridad y desarrollo sostenible para abordar eficazmente las implicaciones transfronterizas de la minería ilegal.

Ahora bien, en cuanto a los «Desafíos para la política exterior», se establecen las siguientes categorías en función de aquello que se comprende como «desafío». Los desafíos operativos e institucionales de una política exterior se refieren a las dificultades que enfrentan los Estados al implementar y gestionar sus relaciones internacionales de manera efectiva. Estos desafíos pueden ser clasificados en dos categorías: los operativos, que se centran en la ejecución de acciones diplomáticas y el manejo de relaciones bilaterales y multilaterales, y los institucionales, que abordan la estructura y funcionamiento de las instituciones encargadas de formular y ejecutar la política exterior.

Por lo tanto, a efectos de que el presente estudio pueda brindar esbozos de recomendaciones de policía exterior en la lucha nacional contra la minería ilegal en espacios de frontera, mediante una aproximación al estudio con sustento en la seguridad multidimensional y la política criminal, bajo un enfoque integral y estratégico, se podrá identificar estos desafíos y garantizar que la política exterior contribuya al desarrollo y bienestar del país en un contexto nacional e internacional particular.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

Previo a definir el tipo y diseño de la presente tesis, es esencial abordar la problemática que sus sustenta la investigación. La minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos del Perú, particularmente con la República del Ecuador, constituye una problemática compleja que afecta a la seguridad nacional, los intereses del Estado y las personas más vulnerables. Este fenómeno ha crecido de manera exponencial en las últimas décadas, impulsado por factores como la alta demanda de minerales, la pobreza en las comunidades rurales y la debilidad institucional del Estado. Un ejemplo de ello lo desarrolla Trigoso (2023), quien argumenta que «la minería ilegal en la zona de frontera Perú-Ecuador constituye una evidente amenaza a la Seguridad Nacional porque vulnera la soberanía, independencia e integridad territorial». Las actividades mineras ilegales auríferas se desarrollan en áreas de difícil acceso y escasa vigilancia, lo que permite al crimen transnacional operar sin los permisos necesarios y sin cumplir con las regulaciones legales, administrativas y ambientales.

Así pues, la intersección de la minería ilegal con el crimen organizado transnacional añade otra capa de complejidad a esta problemática. Las organizaciones criminales, muchas de ellas con conexiones trans-internacionales, han encontrado en la minería ilegal una fuente lucrativa de ingresos, lo que les permite financiar otras actividades delictivas, como el narcotráfico y la trata de personas. Este contexto ha llevado a que la minería ilegal se convierta en un fenómeno que trasciende las fronteras nacionales, incidiendo así en la política exterior del Perú. De acuerdo con los antecedentes estudiados, se identifica una falta de coordinación existente entre las autoridades peruanas y sus contrapartes en países fronterizos, lo cual dificulta la implementación de estrategias efectivas regionales para combatir este delito. Como se menciona en un informe de la Organización de Estados Americanos (DDOT, 2021) «el comercio ilegal de oro en Perú se ve facilitado por factores como la debilidad institucional, la corrupción y altos niveles de informalidad». Esto resalta la necesidad de una respuesta integral que contemple no solo las tres acciones principales que realiza el estado peruano, la interdicción, formalización y recuperación ambiental, sino que identifique elementos claves en la cadena de valor para interrumpir la estructura de actividades y actores; así como, también atender los problemas estructurales vinculados a demandas históricas de mayores niveles de bienestar y sostenibilidad.

2.1. Tipo de diseño de investigación

La presente tesis desarrolla enfoque cualitativo, diseño fenomenológico y es de alcance descriptivo. Según Hernández et al. (2014), las investigaciones realizadas bajo enfoque cualitativo se centran en la recopilación de información mediante herramientas e instrumentos cualitativos, cuyo objetivo principal es recabar testimonios, posturas, discursos y perspectivas de los sujetos integrantes de la muestra de estudio. Adicionalmente, Hernández desarrolla que el diseño fenomenológico en la investigación está vinculada al estudio de un fenómeno particular en un momento especifico, permitiendo el análisis detallado de la realidad desde la perspectiva de los actores involucrados. El estudio de los desafíos generados a la política exterior como consecuencia de la presencia de la minera ilegal aurífera en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano se puede realizar recabando información, posturas y testimonios de expertos en la materia, como diplomáticos, demás funcionarios públicos, organismos internacionales, organismos no gubernamentales y académicos, entre otros.

2.2. Sujetos de estudio

Según Hernández et al. (2014), la población de estudio abarca a todos los documentos y participantes que permiten analizar y estudiar las variables de la investigación. En el presente estudio, se considera como población al conjunto de entrevistados y a los documentos analizados. La selección de la muestra es no probabilística y dirigida, ya que no se sustenta en probabilidades, sino en criterios que responde a las características de la investigación y a los objetivos del investigador. Así, la muestra por conveniencia, definida como el subgrupo disponible de la población de interés sobre la cual se recolectarán datos y al que se tiene acceso, el cual se encuentra conformado por 5 expertos – funcionarios públicos, miembros de las FF.AA. y privados – vinculados al estudio y acciones estatales respecto de la minería ilegal y por 2 documentos, uno institucional del Estado peruano y otro elaborado por una asociación académica-técnica privada.

2.3. Herramientas de recojo de información y de análisis

La presente tesis desarrollará dos principales instrumentos de recaudación de información y de realización de análisis: la entrevista y el análisis documental.

De acuerdo con Hernández et al. (2014) la entrevista es una técnica de investigación que consiste en una congregación de personas para intercambiar información y dialogar entre el entrevistado y el entrevistador. La entrevista cualitativa se caracteriza por ser flexible, abierta e íntima. El presente estudio utiliza esta técnica como instrumento para recolectar información sobre la minería ilegal en el espacio fronterizo entre el Perú y Ecuador y los desafíos que este fenómeno genera para la política exterior.

La guía de preguntas diseñada paras las entrevistas en profundidad como herramienta en la presente investigación adoptará un formato semiestructurado, permitiendo al entrevistador la flexibilidad de incorporar preguntas adicionales con el objetivo de obtener más información y claridad temática, así como profundizar en las preguntas realizadas, vinculadas a las variables del estudio. La guía consta de 18 preguntas alineadas a los indiciadores de las categorías incorporadas en la matriz de consistencia.

Respecto del análisis documental, Hernández et al. (2014) destaca que los documentos constituyen una fuente relevante y esencial en la recolección de información cualitativa, que facilita la comprensión del fenómeno del estudio. De acuerdo con la literatura de la metodología de investigación las fuentes documentales pueden clasificarse en primarias y secundarias. Las fuentes primarias son documentos o materiales que proporcionan información original y directa sobre el tema de estudio. Estas fuentes son generadas por los propios sujetos o eventos que se están investigando y no han sido interpretadas o analizadas por otros. Mientras que, las fuentes secundarias, en contraste, son aquellas que analizan, interpretan o comentan sobre las fuentes primarias; estas fuentes son útiles para obtener un contexto más amplio y una comprensión más profunda del tema. La presente tesis realiza una correcta identificación y uso de estas fuentes para la validez y la robustez de la investigación, ya que cada tipo de fuente aporta un nivel diferente de evidencia y contexto al estudio.

En ese sentido, se utilizará una combinación de fuentes secundarias, obtenidas de documentos oficiales elaborados y emitidos por el Ministerio del Interior y por el Instituto Peruano de Economía (IPE). Para ello se hace uso de una ficha de análisis documental, como una herramienta de investigación utilizada para organizar y sintetizar información relevante extraída de fuentes documentales. Su propósito es facilitar la revisión y el análisis de documentos, permitiendo identificar y resumir los aspectos clave de cada fuente de manera sistemática.

La matriz de consistencia «Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador: desafíos para la política exterior peruana», proporciona la representación visual de cómo se integran la variable, su categoría e indicadores para asegurar la coherencia y validez del estudio (ver Anexo 1).

CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

3.1. Introducción

3.1.1. Problema público y desafío del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Problema público

El presente estudio argumenta que la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo entre el Perú y el Ecuador configura un problema público compuesto de una doble dimensión. La primera, es la vulneración a los intereses del Estado peruano en su aprovechamiento del oro como recurso natural y prerrogativa constitucional; mientras que, la segunda dimensión es la configuración de amenazas que representan a la seguridad nacional y el bienestar de la población más débil.

En la primera dimensión, la prerrogativa constitucional sobre la soberanía en el aprovechamiento de recursos naturales en Perú tiene como finalidad asegurar que estos, en particular el oro, beneficien al país y su población. La minería ilegal aurífera afecta los intereses del Estado al traficar y comerciar ilícitamente el oro a nivel internacional y transfronterizo, que desvía el 40% de los beneficios auríferos hacia intereses de extranjeros y privados. Esta prerrogativa persigue tres objetivos: (i) maximizar el aprovechamiento nacional del oro en beneficio de la nación; (ii) regular su control y movimiento para evitar su salida del país a estados fronterizos o mediante el comercio internacional; y (iii) promover una gestión sostenible que equilibre desarrollo económico y social, protección ambiental y seguridad humana.

Cabe mencionar que el oro representa un bien estratégico de valor para los Estados en el ámbito internacional y en relaciones exteriores. En primer lugar, el oro se identifica como un activo financiero sólido que acuta como reserva de valor y respaldo de las economías nacionales en tiempos de crisis financieras; así pues, los bancos centrales acumulan oro como un medio de seguridad contra la volatilidad económica crisis monetarias. En segundo lugar, el oro ostenta un rol relevante en el comercio global y la balanza de pagos, facilitando la liquidez y contribuyendo al acceso a créditos internacionales.

Respecto de la segunda dimensión, la minería ilegal aurífera en Perú configura una amenaza para la seguridad nacional, la cual se define según el Entrevistado N°3 como: «las condiciones que permiten un estado concreto de confianza para realizar las activades propias que favorezcan el desarrollo, la vida armónica y digna de la población». Esto a su vez implica el resguardo de «la soberanía, independencia e integridad territorial, estado de derecho e intereses nacionales; así como la protección de las personas y los derechos humanos» (Sistema de Defensa Nacional, 2024). Particularmente, la naturaleza de la criminalidad organizada – transnacional – identificada con la minería ilegal aurífera, en espacios donde el Estado tiene limitada e ineficaz presencia lo remplaza.

Este fenómeno se desarrolla y encuentra un espacio en la vida de las personas más vulnerables que le otorgan legitimidad ante la falta de presencia del Estado y oportunidades para el desarrollo de una vida digna. La minería ilegal aurífera no es un únicamente un problema ambiental o económico, sino un fenómeno criminal organizado que afecta el tejido social e institucional de las personas y del Estado en donde se realiza.

Desafío principal del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Esta tesis analiza también que el principal desafío que afronta el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú con relación a este problema público reside en articular y liderar una respuesta bilateral efectiva con la República del Ecuador, con la finalidad de combatir la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo compartido, como eje de interés y necesidad nacional. Justificado bajo las competencias que le corresponden en orden al Desarrollo e Integración Fronteriza. Mientras que, identificar oportunidades de colaboración en el ámbito regional y de cooperación internacional se torna como una acción relevante destinada a coadyuvar a la lucha contra el fenómeno criminal transnacional.

Es bajo el presente enfoque que el estudio del fenómeno de la minería ilegal aurífera en los espacios transfronterizos -particularmente la frontera peruano-ecuatoriana- cobra mayor relevancia para la política exterior peruana. Así, se presenta como la oportunidad de desarrollar la

conceptualización del deber de protección que ejercer el Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto de los intereses de Estado, la seguridad nacional y la protección de la población más débil.

3.1.2. Justificación de la delimitación territorial del estudio

Delimitar el presente estudio sobre la minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos del Perú a aquel compartido con el Ecuador, y más en concreto al área circundante al río Chinche-Zamora y sus principales afluentes, ha sido el resultado de un conjunto de evaluaciones, las cuales se detallan a continuación:

Magnitud del problema público

Los espacios fronterizos a lo largo del territorio peruano son heterogéneos, en los cuales confluyen factores geográficos, geológicos, sociales, culturales, económicos e institucionales diferentes. También se diferencian por una realidad fronteriza distinta y con una relación histórica-bilateral particular entre cada Estado fronterizo. En ese contexto, analizar las circunstancias individuales de las zonas fronterizas a efectos de evidenciar el problema púbico en relación con la minería ilegal, resulta un trabajo de investigación más extenso que excede la finalidad del presente estudio.

Oportunidad política en función al nivel positivo de relación bilateral ente Perú y Ecuador

El contexto actual de las relaciones bilaterales Perú-Ecuador ofrece una coyuntura favorable para impulsar y desarrollar agendas compartidas sobre la lucha conjunta contra la minería ilegal aurífera. Se debe tener en consideración que, tras la resolución del conflicto fronterizo en 1998, ambos países han mantenido relaciones generalmente positivas. hoy día de hoy es la relación bilateral fronteriza más positiva que mantiene el Perú. También, hay antecedentes de colaboración en temas fronterizos y de minería ilegal que pueden servir como base de legitimidad política y técnica para abordar este problema específico. Finalmente, el objeto de estudio corresponde a un interés compartido entre ambos estados, lo que facilita el desarrollo una concepción compartida.

Especificidad contextual – geográfica

La elección del área circundante al Ecuador y en particular a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe ofrece ventajas para el estudio:

(a) Delimitación clara: El área circundante a los dichos ríos proporciona límites definibles y precisos para el estudio.

(b) Representatividad: Esta zona puede ser identificada como representativa de los desafíos de la minería ilegal en áreas fronterizas amazónicas con el Ecuador.

(c) Problemática existente: se ha identificado una serie de problemáticas y desafíos que pueden discurrir entre materias de la cadena de suministro de minería ilegal, de aguas transfronterizas, e incluso el deterioro del puente La Balza por su uso como corredor de contrabando y comercio transnacional del oro, así como por su destrucción por alteraciones del cauce debido a la minería ilegal. Además, dicha infraestructura fronteriza tiene vinculación con los Acuerdos de Paz, como eje vial N°4. Viable para analizar un caso práctico.

Accesibilidad a datos empíricos y recursos de investigación

La zona seleccionada ofrece ventajas prácticas para la investigación gracias al acceso de entrevistados, información documental, gráfica y audiovisual. Posibilidad de estudio de campo.

Contribución académica y originalidad

El enfoque específico del estudio ofrece oportunidades para contribuciones originales, no desarrolladas previamente.

3.1.3. Objetivo del presente capítulo

El objetivo del presente capítulo es describir la problemática de la minería ilegal aurífera en el Perú, para luego aterrizarlo en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano como un fenómeno de criminalidad organizada transnacional, y aterrizarlo – mediante una sección específica – en un área geográfica crítica de actual relevancia para la política exterior e interés nacional. En función de ello, se desarrollará cómo la expresión del fenómeno ilegal converge con el problema público expuesto, para finalmente explicar el desafío que este genera en la política exterior peruana y así esbozar una serie de recomendaciones que coadyuve a su atención.

En esta línea, se describirá y analizarán: (i) el concepto y caracterización de la minería ilegal aurífera, con el sub-objetivo de establecer la distinción e interrelación entre esta y otras formas de actividad minera; (ii) los tipos de la minería ilegal aurífera presentes en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano; (iii) la tipología de la minería ilegal aurífera en espacios fronterizos como una organización criminal transnacional; (iv) su aplicación al caso concreto de la frontera peruano-ecuatoriana; y (v) como se vincula la política exterior peruana con el problema público, así como un estudio de política exterior comparado respecto de criminalidad organizada transnacional en una frontera tripartita en América del Sur. Se muestra el esquema temático de la presente tesis (ver Mapa conceptual N°1).

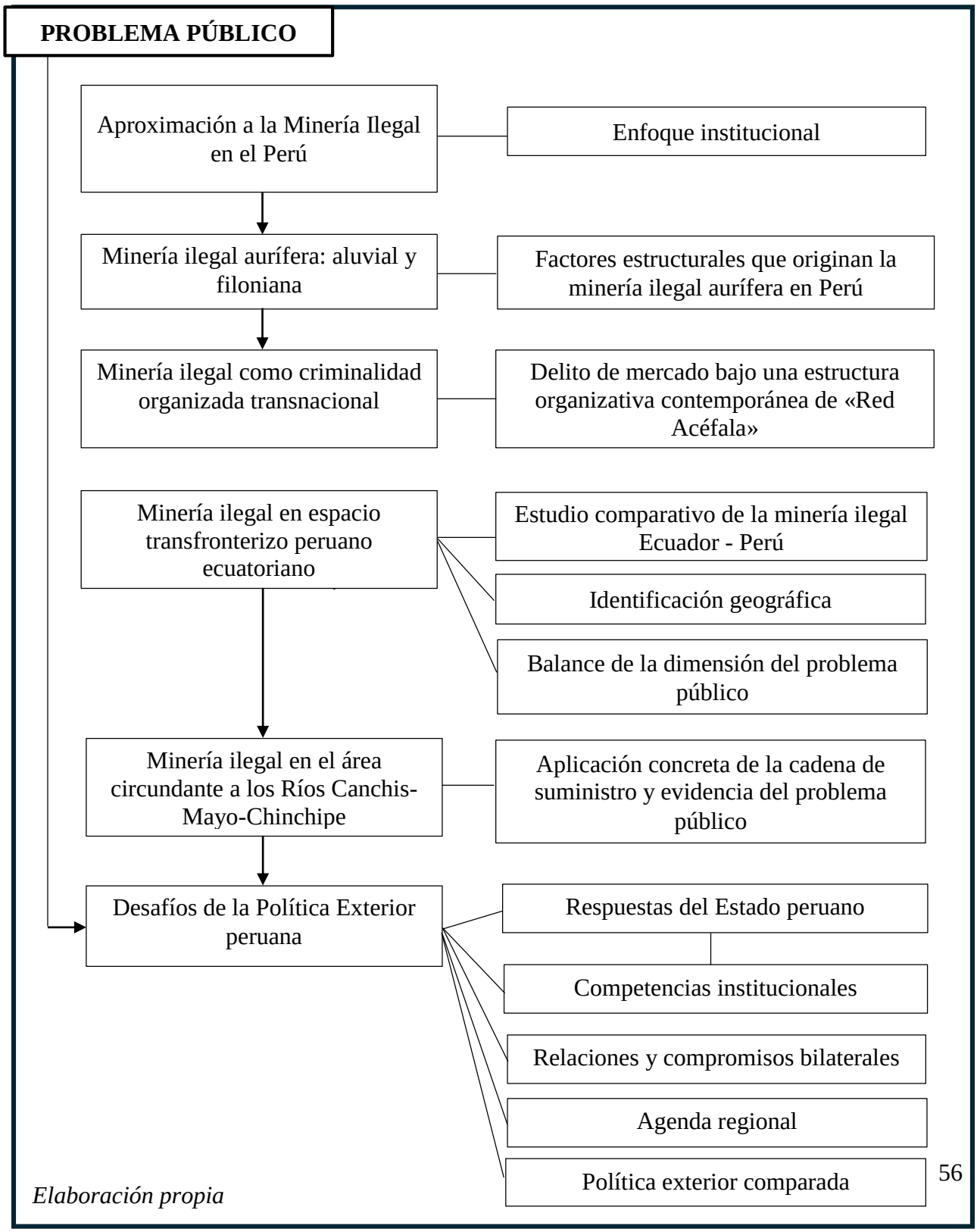
3.2. Concepto y caracterización de la minería ilegal aurífera en el Perú

3.2.1. Conceptualización general de la minería ilegal en el Perú

Como el resultado de análisis de entrevistas, conferencias y disertaciones sobre minería ilegal pone de manifiesto que funcionarios públicos, académicos, miembros del sector empresarial minero y la sociedad en general suelen no distinguir correctamente entre minería informal, ilegal, pequeña o artesanal, siendo utilizados como sinónimos en ocasiones. Esta confusión conceptual dificulta la comprensión del fenómeno y su abordaje integral, lo que impide una lectura y análisis correcto de la materia objeto de estudio.

Por consiguiente, es preciso exponer la distinción entre los conceptos de minería legal, informal, pequeña, artesanal e ilegal, con el objetivo de ofrecer una comprensión adecuada del fenómeno estudiado. A continuación, se desarrollan la definición de estos distintos tipos de minería en el Perú, así como los criterios de su conceptualización (ver Tabla N°1 y N°2).

Mapa conceptual 1: Esquema temático del estudio



Elaboración propia

Tabla 1: Conceptualización general de la minería en el Perú

Conceptualización general de la minería en el Perú				
Tipo	**Definición**	**Características Principales**	**Criterio**	**Fuente**
Minería legal	Se trata de una actividad de extracción de minerales que se lleva a cabo dentro del marco normativo vigente, en cumplimiento de las formalidades establecidas para su autorización, regulación y supervisión. Se realiza bajo concesiones otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas, y cumple con la normativa en materia de protección ambiental, tributación, seguridad y derechos laborales.	Se equipara en significado con la «minería formal». Comprende a la minería: artesanal, pequeña, mediana y a gran escala.	Jurídico	Texto único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por decreto supremo N°014-82-EM
Minería informal	Es aquella actividad extractiva de minerales que se llevaba a cabo mediante el uso de equipos y/o maquinarias no apropiadas para el tipo de minería que se practica; o como aquella que incumple con las regulaciones técnicas, administrativas, ambientales y sociales. Asimismo, esta actividad se lleva a cabo en zonas no prohibidas para la actividad minera, por personas naturales o jurídicas y cuenta con	Comprende a la minería a pequeña escala o artesanal. Se encuentra inscrita en REINFO. Esto permite continuar las operaciones mineras mientras se dan cumplimiento a los requisitos administrativos y legales,	Jurídico y técnico	Decreto Legislativo N°1105 - Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal

	declaración de compromiso; es decir, que han iniciado un proceso de formalización.	diferenciándola así de la minería ilegal.		
Minería pequeña	Es la actividad de extracción de minerales que se realiza en una escala reducida, en cumplimiento de los límites de capacidad y extensión de producción consignados por la Ley General de Minería del Perú. Así pues, se identifica al pequeño minero como aquel que posee hasta 2,000 hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones mineras. Adicionalmente, de que su capacidad instalada de producción o beneficio no debe exceder las 350 toneladas métricas por día para minerales metálicos. Los no metálicos no son consignados en esta distinción porque no coincidirían con la naturaleza de la minería aurífera metálica.	Se desarrolla en una escala reducida, utilizando equipos básicos y/o métodos manuales de obra local intensiva. Este tipo de minería es una importante fuente de subsistencia y empleo en áreas remotas del territorio nacional.	Jurídico y técnico	Texto único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por decreto supremo N°014-82-EM
Minería artesanal	Esta actividad utiliza métodos manuales o equipos simples y puede desarrollarse en áreas de hasta 1,000 hectáreas, incluyendo	Tiene un componente cultural social e histórico, sobre todo en zonas andinas.	Jurídico, técnico y social	Texto único Ordenado de la Ley General de Minería,

	denuncios, peticiones y concesiones mineras, o mediante acuerdos con titulares de derechos mineros. La capacidad instalada para la producción no debe exceder las 25 toneladas métricas diarias, mientras que, en el caso de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite es de 100 toneladas métricas diarias.	Esta actividad de subsistencia se caracteriza por la intensiva utilización de mano de obra, lo que la convierte en una importante fuente de empleo y de generación de beneficios productivos indirectos en las áreas donde opera. Estas zonas suelen encontrarse en regiones remotas del país y con una presencia estatal limitada.		aprobado por decreto supremo N°014-82-EM
Minería ilegal	Se trata de una actividad que involucra la exploración, extracción o explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos sin la debida autorización de la autoridad administrativa correspondiente. Esta práctica, además de desarrollarse en áreas restringidas y/o emplear maquinaria de alta capacidad de forma inadecuada,	Está vinculada a delitos conexos y sus consecuencias abarcan dimensiones sociales, económicas, ambientales y de seguridad. Responde a condicionantes y elementos diferentes	Jurídico, técnico, social y política criminal	Código Penal Peruano y normas administrativas

	puede ocasionar daños al ambiente, afectar sus componentes y deteriorar la calidad ambiental y la salud pública.	en espacios y tiempos distintos. La minería ilegal no es la misma en todos lados.		

Elaboración propia

Tabla 2: Definición de los criterios de conceptualización

Definición de los criterios	
Criterio	**Conceptualización**
Jurídico	La definición se encuentra establecida en la norma
Técnico	La naturaleza del tipo de minería se delimita por un criterio técnico-extractivo-productor, en función de áreas, cantidad extraída entre otros.
Social	La naturaleza del tipo de minería está circunscrito a un elemento de índole cultural, social e histórico.
Política criminal	El tipo de minería se enmarcan está enmarcado en una concepción de criminalidad y represión punitiva.

Elaboración propia

Como se observa, todas las definiciones comparten un criterio de conceptualización jurídico, que a su vez son especificadas por su naturaleza técnica-regulatoria (dimensión extractiva), y por lo tanto son las definiciones legales establecidas por el Estado (Tabla N°2).

Ahora bien, de los resultados se observa que se genera confusión en la diferenciación entre lo informal – incumplimiento de obligaciones de carácter administrativo o legales – y lo ilegal – de naturaleza prohibitiva y punible –; así pues, en un sentido estricto la minería formal deja de ser ilegal cuando esta inicia el proceso de formalización, en el caso peruano mediante el REINFO. Por otro lado, el caso de la minería artesanal también genera confusión con la minería ilegal, en términos de los actores, comunidades locales y grupos organizados pequeños que realizan y las cantidades de extracción o beneficio, a diferencia de la minería a gran escala; no obstante, la distinción se encuentra en la naturaleza prohibida de la actividad más allá del número de personas que participan o la cantidad del beneficio obtenido. La interrelación entre estos conceptos se desarrolla en la siguiente sección.

3.2.1.1. Interrelación entre los distintos tipos de minería y su vinculación con el problema público

El resultado obtenido de los entrevistados y el análisis documental evidencia que existe una constante relación entre los actores y actividades de la minería ilegal con aquellos de la minería artesanal, informal e incluso formal. Esta aseveración concuerda con lo desarrollado por el profesor Zevallos (2024) quien también argumenta que el fenómeno de la criminalidad de la minería ilegal aurífera se permea y desarrolla sus actividades mediante un flujo e intercambio constante entre las dimensiones de la ilegalidad, informalidad y formalidad.

De acuerdo con el estudio desarrollado por Van der Valk et al. (2020), su análisis revela que las distinciones entre operaciones legales, informales e ilegales a menudo son indistintas. Esta ambigüedad se examina más a fondo a través de una perspectiva de la cadena de suministro, donde el oro extraído ilegalmente se infiltra en el mercado legal a través de empresas fantasma y otros mecanismos discretos.

Según el informe del MININTER (2024), La interrelación entre los distintos tipos de minería —formal, informal, legal e ilegal— revela conexiones complejas y mecanismos con la finalidad obtener un beneficio material y económico, es decir de comercializar el oro extraído ilegalmente, para los actores ello se aprovecha de los medios informales – REINFO – y formales – minería

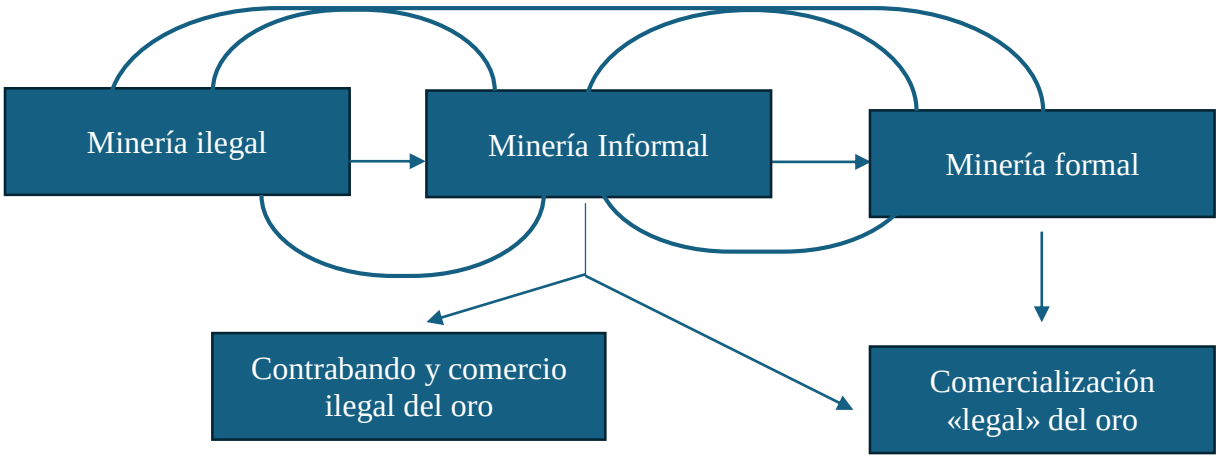
legal – para blanquear sus actividades. Esto es la evidencia de lo que el marco teórico de la política criminal establece, en tanto se identifica un conjunto de actores y actividades racionalmente motivadas obtener beneficios materiales.

Así pues, se tiene que la conexión entre la minería ilegal e informal es difusa. Por un lado, los mineros informales a menudo extraen minerales de áreas no autorizadas, lo que los sitúa en el ámbito de la ilegalidad. Por otro lado, los mineros ilegales también emplean el REINFO como una fachada para blanquear oro, y algunos de los entrevistados argumentan que organizaciones criminales se han inscrito en el REINFO para obtener permisos que ayuden a dar una apariencia de origen legal al mineral extraído de manera ilícita. Otra vinculación es la venta directa del oro ilegalmente extraído – sea procesado o no – a mineros inscritos en el REINFO, haciendo pasar este oro ilícito como oro proveniente de la actividad extractiva en proceso de formalización. Además, existe la sospecha de un mercado negro que facilita el acceso de guías de remisión de mineros informales a mineros ilegales.

Ahora bien, de la vinculación entre la minería informal y formal, los resultados del análisis documental expresan que la minería informal utiliza estructuras de la formalidad para darle una apariencia legítima al oro ilegal. Este fenómeno se manifiesta mediante el uso de guías de remisión de mineros en proceso de formalización para transportar oro ilegal, la venta de este oro a concesionarias mineras que están en vías de formalizarse y el procesamiento de mineral ilegal en plantas de beneficio formales. Por otro lado, se argumenta que algunas empresas formalmente establecidas participan activamente en esta red al desviar insumos, como mercurio y cianuro, hacia la minería informal.

Finalmente, la interrelación entre minería legal e ilegal también muestra puntos de conexión aprovechados por el crimen organizado. Plantas de beneficio con autorización legal suelen procesar mineral de origen ilegal, mezclándolo con su producción legal, y empresas exportadoras formales adquieren oro de origen ilegal a través de intermediarios o acopiadores. Además, los insumos destinados a la minería legal, tales como mercurio, cianuro y explosivos, son desviados hacia la minería ilegal, facilitando la cadena de producción ilícita.

Mapa conceptual 2: Interrelación entre minería ilegal, informal y formal



Elaboración propia

Esta es solo una aproximación del movimiento del oro ilegal hacia su comercialización, puesto que en esta sección no se ha abordado el comercio transfronterizo del oro extraído ilegalmente en territorio peruano, sea refinado o en bruto para su refinación en plantas de beneficio dentro del territorio ecuatoriano. Tampoco desarrolla la movilidad humana, de bienes y de servicios entre las fronteras. Esto será desarrollado en una posterior sección. Sin perjuicio de ello, se identifica claramente que existe el conocimiento sobre el aprovechamiento ilícito del oro y que los mecanismo administrativos y legales permiten que la criminadla de la minera ilegal aurífera transcurra entre dimensiones de informalidad, formalidad y legalidad.

Esto es un síntoma estructural de que el Estado peruano no ejerce su prerrogativa constitucional en el aprovechamiento de los recursos naturales, el oro en el presente caso.

3.2.2. Definición estatal de la minería ilegal en el Perú

Basados en los resultados obtenidos y la lectura de las normas vinculadas a la lucha contra la minería ilegal, se estima que la incorporación de «la minería ilegal» en la legislación peruana responde a un doble criterio constitucional.

Primero, el sistema de concesiones representa una institución jurídica mediante la cual el Estado regula y facilita el aprovechamiento de los recursos naturales, manteniendo su soberanía respecto de dicho aprovechamiento, en virtud del artículo 66° de la Constitución Política. De este modo, aun cuando se otorguen a terceros mediante concesiones u otros mecanismos de asignación, el Estado retiene la titularidad sobre los recursos en su fuente original. La concesión concede únicamente un derecho real de uso y aprovechamiento de los recursos asignados, limitando la propiedad del concesionario a los recursos efectivamente extraídos conforme a los términos y condiciones establecidos en la autorización otorgada.

Segundo, se idéntica que la definición jurídica de la minería ilegal tiene un componente ambiental, sustentado en el artículo 2, inciso 22, de Constitución Política, el cual dispone que el Estado asegura a cada individuo el derecho a ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo. En este sentido, el Estado asume la responsabilidad de establecer la política ambiental nacional y fomentar la preservación de la biodiversidad, así como de las áreas naturales protegidas.

Es en función de estos criterios que se configura la aproximación punitiva del Estado sobre el fenómeno. La incorporación del delito de minería ilegal en la legislación peruana se fundamenta no solo en la necesidad criminológica de sancionar una conducta que, debido a su complejidad y particularidades, excedió el ámbito del control administrativo sancionador, basado en entonces criterios de respaldo constitucional.

3.2.2.1. Aproximación jurídica

Bajo esta estructura la minería ilegal se encuentra normada tanto en el ámbito del derecho administrativo como en el derecho penal. Las definiciones legales de esta actividad fueron introducidas desde el 2012 y han ido ampliándose y modificase hasta la fecha. De esta manera, en el ordenamiento jurídico peruano se desarrolla dos tipos de definiciones sobre la minería ilegal, en atención al bien jurídico protegido y los medios empleados.

Definición administrativa

El Decreto Legislativo N° 1451, modificó la definición administrative de la minería ilegal consignada en el Decreto Legislativo N°1100, de acuerdo con la siguiente redacción:

«Artículo 34.- Modificación de los artículos 3, 6 y de los numerales 9.4 y 9.5 del artículo 9 del Decreto Legislativo Nº 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias

Artículo 3.- Minería Ilegal.- Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica que realiza sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral impulsado por el Estado. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido su ejercicio, se considera ilegal.

(…)».

Esta definición es la base conceptual utilizada para que la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, a través de la Dirección de Medio Ambiente (DIRMEAMB), las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAS) y el apoyo de las Fuerzas Armadas, realicen operativos de interdicción.

Definición penal

La conceptualización de la minería ilegal desde una perspectiva penal es empleada por las instituciones del Estado encargadas de la persecución del delito en el contexto de investigaciones y procesos penales que se inician a raíz de la comisión de este ilícito. Esta definición permite delinear las características específicas de la actividad minera no autorizada, facilitando así la labor de las entidades competentes en la identificación, investigación y sanción de los infractores.

Así pues, mediante Decreto Legislativo N° 1351, la definición penal de la minería ilegal es la siguiente:

«Artículo 307-A. – Delito de minería ilegal

El que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa.

La misma pena será aplicada al que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos que se encuentre fuera del proceso de formalización, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental».

Se identifica que las actividades mineras que sanciona este delito son las de explotación, exploración y extracción. El tipo penal menciona «otras actividades similares», sin embargo, de cara al Principio de Legalidad y Taxatividad y sobre todo a la diversidad de normas administrativas de carácter minero, dicha acepción no ayuda mucho a su correcta interpretación, pero, sobre todo, y como se dirá más adelante, a una adecuada persecución penal.

3.2.2.2. Análisis e incompatibilidad con el problema público

Se evidencia que la definición estatal de la minería ilegal se enmarca predominantemente en una dimensión extractiva; sin embargo, la complejidad del fenómeno y su interrelación con la criminalidad organizada, así como la coexistencia de diversas estructuras, actores y actividades – incluso de naturaleza transnacional –, adicionalmente a las diferentes causas estructurales de su origen, requieren un análisis más profundo desde una perspectiva teórica de política criminal.

Asimismo, desde una lectura de las definiciones, normas, planes y estrategias nacionales vinculadas a la minería ilegal, no se identifica que se halla desarrollado una conceptualización de la naturaleza o dimensión transnacional minería ilegal. Puesto que, solo es abordado desde una óptica territorial interna y deja de lado, como se verá posteriormente, elementos y estructuras de

la minería ilegal vinculados a los espacios fronterizos y de actores no públicos y actividades que pertenecen o se realizan en los Estados vecinos.

Ahora bien, de las definiciones se pueden identificar el sentido de protección de los intereses del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales se encuentra en la regulación administrativa (control) sobre las concesiones, de orden constitucional. No obstante, este sentido no se desprende de la definición punitiva, cuyo bien jurídico protegido es el medio ambiente y no a la vulneración de «correcto funcionamiento o ejercicio de las prerrogativas del Estado», como tampoco la minería ilegal corresponde a una criminalidad organizada con la motivación racional de obtener un beneficio material. Esta diferencia, representa hoy en día un punto crítico en la conceptualización institucional sobre cómo se percibe la minería ilegal y su naturaleza (desde el rol punitivo estatal), el cual no converge con las bases teóricas de la seguridad nacional ni la protección de los intereses del Estado. Por otro lado, la definición consignada en el PNMLCCO sobre la minería ilegal solo incorpora la dimensión ambiental siendo incompatible con el problema público argumentado en la presente tesis.

De esta manera, se concluye que las definiciones administrativas y penales actuales podrán facilitan la implementación de acciones de interdicción, investigación y juzgamiento, pero no proporcionan una base conceptual e institucional suficiente e integral que represente adecuadamente la complejidad de la realidad ni del fenómeno. En ese sentido, se argumenta que esta categorización limita el desarrollo de políticas exteriores para abordar adecuadamente la minería ilegal en el Perú y en sus espacios fronterizos, ateniendo el rol de la propia competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. El análisis sobre las acciones de Estado con respecto al problema público será desarrollado en una sección posterior.

3.2.3. Minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano

La presente sección describe los resultados obtenidos del análisis documental del estudio presentado por el Ministerio del Interior del Perú (2024) denominado «Cadena de valor de la minería ilegal del oro y desvío de insumos primarios destinados a este delito en el Perú». Este documento se presenta como el primer estudio del MININTER hecho público con el objetivo de

compartir información técnica y operativa vinculada a la cadena de valor de la minería ilegal aurífera – aluvial y filoniana – y los elementos críticos del fenómeno.

La aproximación presentada es de naturaleza general y no es el propósito del presente estudio realizar una descripción exhaustiva desde la dimensión técnica extractiva y geológica de la minería ilegal aurífera. El propósito es describir los procesos involucrados de manera simplificada para luego contrastarlos con aquellos presentes en el área crítica delimitada.

Ahora bien, en cuanto la minería aluvial, esta se refiere al proceso extractivo de oro detrítico depositado en formaciones geológicas secundarias, tales como terrazas fluviales, placeres, llanuras aluviales y cauces activos o abandonados de ríos. Este tipo de minería se fundamenta en la explotación de sedimentos auríferos que han sido transportados y acumulados por procesos fluviales a lo largo de extensos períodos geológicos.

Según Moreno et al. (2023) la minería aurífera aluvial se caracteriza por el movimiento y acumulación de materiales removidos en depósitos., lo que provoca la formación de huecos y escombreras que transforman drásticamente la fisiografía del área, afectando la capacidad productiva del suelo. Este proceso genera una serie de impactos ambientales, ecológicos y paisajísticos significativos, entre sus consecuencias más notorias se encuentran la lodificación, la degradación de los cuerpos de agua, la eliminación de la cobertura vegetal, la pérdida de suelos productivos, el desplazamiento de especies animales y las alteraciones en la microbiota y flora del área.

3.2.3.1 Minería aluvial

Desde el punto de vista técnico-operativo, la minería aluvial se distingue por su relativa simplicidad metodológica y menor requerimiento de capital inicial en comparación con la minería subterránea. Los procesos extractivos típicamente involucran el lavado de sedimentos, la concentración gravimétrica y, en muchos casos, la amalgamación con mercurio para la recuperación final del oro. Esta modalidad de minería es predominante en regiones tropicales y subtropicales, donde las condiciones geomorfológicas han favorecido la formación de extensos

depósitos aluviales auríferos. En esa misma línea de acuerdo con el Entrevistado N°1, la extracción y beneficio de este tipo de minería aurífera suelen ser menos costas y por ende de mayor acceso y proliferación.

De acuerdo con la lectura y análisis del estudio del Ministerio del Interior del Perú (2024), se ha establecido la siguiente estructura que facilita la comprensión de los elementos fundamentales de la minería ilegal aluvial presente en el espacio fronterizo entre el Perú y el Ecuador.

3.2.3.1.1. Proceso de extracción

a) Construcción de dragas o «chuponeras»

Las dragas o chuponeras son estructuras físicas útiles para la extracción de oro aluvial ilegal. Se construyen utilizando motores, bombas y mangueras de alta presión, generalmente sobre balsas o plataformas flotantes. Estas máquinas están diseñadas para succionar grandes volúmenes de sedimentos del lecho de los ríos o de las pozas artificiales creadas por mineros ilegales. La construcción de estas dragas requiere conocimientos técnicos y acceso a insumos como motores y combustible, lo que implica cierto nivel de organización y financiamiento por parte de los grupos dedicados a esta actividad ilegal.

b) Extracción ríos, riberas o pozas artificiales

La extracción del material auríferos se realiza principalmente en tres tipos de espacios: (i) directamente en los ríos; (ii) en las riberas de estos, o; (iii) en pozas artificiales creadas por los mineros ilegales. En los ríos, las dragas operan succionando sedimentos del lecho fluvial. En las riberas, se utilizan chuponeras para extraer material de las orillas y playas. Las pozas artificiales son excavaciones realizadas en tierra firme, generalmente en áreas previamente deforestadas, que se llenan con agua para simular un ambiente aluvial. Esta diversidad de lugares de extracción permite a los mineros ilegales adaptarse a diferentes condiciones geográficas y exige por ende la diversificación de controles de las autoridades.

c) Uso de lonas de yute o alfombras y plásticos para recolectar arenilla aurífera

Una vez extraído el material, se utiliza un sistema de separación basado en alfombras o lonas de yute colocadas sobre plásticos. El material succionado por las dragas o chuponeras se vierte sobre estas alfombras o lonas. La textura rugosa del yute atrapa las partículas más pesadas, incluyendo el oro, mientras que el agua y los sedimentos más finos pasan a través. Debajo de estas alfombras se coloca un plástico que recoge la arena fina con alto contenido de partículas de oro. Este método, aunque rudimentario, es eficaz para concentrar el material aurífero y permite procesar volúmenes de sedimentos con relativa rapidez. La arenilla aurífera recolectada en el plástico es posteriormente procesada para extraer el oro mediante amalgamación con mercurio.

3.2.3.1.2. Insumos y materiales críticos

a) Combustible (principalmente diésel)

El combustible, especialmente el diésel, es un insumo fundamental para la minería aluvial ilegal. Se utiliza principalmente para el funcionamiento de los motores de las dragas y chuponeras, así como para generar electricidad en los campamentos mineros ilegales. El documento destaca que en la región de Madre de Dios se consume una cantidad desproporcionada de diésel en comparación con su parque automotor, lo que sugiere un uso significativo en actividades mineras ilegales.

b) Motores para dragas y chuponeras

Como se mencionó, los motores son componentes esenciales para la operación de las dragas y chuponeras utilizadas en la extracción de oro aluvial. Estas máquinas dependen de motores potentes para succionar grandes volúmenes de sedimentos de los lechos de los ríos o de las pozas artificiales creadas por los mineros ilegales. El documento menciona la importancia de estos motores en el proceso de extracción.

c) Maquinaria pesada para deforestación y preparación de terreno

La maquinaria pesada se utiliza en la minería aluvial ilegal para deforestar áreas y preparar el terreno donde se instalarán los campamentos mineros. Esta maquinaria incluye excavadoras, cargadores frontales y volquetes, que son empleados para crear pozas artificiales y mover grandes cantidades de tierra. El documento señala que el uso de esta maquinaria es un indicador de la escala y organización de las operaciones mineras ilegales.

d) Mercurio

El mercurio se identifica como insumo químico crítico en el proceso de beneficio del oro en la minería aluvial ilegal. Se utiliza para amalgamar el oro extraído de la arenilla, separándolo de otros materiales. El documento describe cómo el mercurio se mezcla con la arenilla aurífera en baldes o recipientes, y luego se quema la amalgama resultante para obtener el oro puro, un proceso que es contaminante y peligroso para la salud.

3.2.3.1.3. Proceso de beneficio

a) Realizado directamente en los campamentos mineros

El proceso de beneficio del oro en este tipo de minería ilegal se lleva a cabo directamente en los campamentos mineros ilegales. Esto permite a los mineros procesar el material extraído de manera inmediata, sin necesidad de transportarlo a plantas de beneficio externas. Esta práctica facilita la operación continua y reduce los riesgos de detección durante el transporte del material. Además, al realizarse *in situ*, se minimiza la pérdida de material aurífero y se mantiene un mayor control sobre todo el proceso extractivo y de beneficio.

b) Amalgamación - mezcla de arenilla con mercurio

La amalgamación es un paso crucial en el proceso de beneficio de la minería aluvial ilegal. Consiste en mezclar la arenilla aurífera obtenida con mercurio en un recipiente o balde. Este

proceso permite separar el oro de otros materiales presentes en la arenilla. El mercurio se adhiere a las partículas de oro, formando una amalgama, mientras que los otros materiales quedan separados. Esta técnica, aunque efectiva para la extracción de oro, es contaminante y peligrosa para la salud y el medio ambiente.

c) Proceso de calentamiento de amalgama para la obtención de oro refinado

El quemado de la amalgama es el paso final del proceso de beneficio en la minería aluvial ilegal. Una vez formada la amalgama de oro y mercurio, esta se calienta para evaporar el mercurio, dejando solo el oro. Este proceso, conocido como «refogueo», se realiza generalmente a cielo abierto, sin medidas de protección adecuadas. El resultado es la obtención de oro rehogado, listo para su comercialización. Sin embargo, esta práctica es extremadamente peligrosa, ya que libera vapores tóxicos de mercurio al ambiente, afectando gravemente la salud de los mineros y contaminando el ecosistema circundante.

3.2.3.2. Minería filoniana

De igual manera, la presente sección se desarrolla a partir del mismo análisis documental del Estudio del Ministerio del Interior del Perú (2024). Se presenta un esquema que facilita la comprensión de los elementos fundamentales de la minería ilegal filoniana en el espacio fronterizo entre el Perú y el Ecuador.

La minería filoniana, conocida igualmente como minería subterránea o de veta, hace referencia a la extracción de oro de yacimientos primarios, donde el metal se encuentra en vetas o filones dentro de formaciones rocosas. Este tipo de minería requiere la construcción de túneles y galerías para llegar a los depósitos mineralizados, lo que implica una mayor dificultad técnica y operativa.

Los procesos de extracción y beneficio suelen ser más intensivos en capital y tecnología. El proceso incluye pasos como triturar, moler, separar el oro por gravedad y, en ocasiones, usar métodos químicos como la cianuración para extraer el oro. Este tipo de minería es común en áreas con geografía compleja y montañosa, como los Andes de América del Sur.

3.2.3.2.1. Modalidades de la fase extractiva

En la minería ilegal filoniana la extracción del oro se realiza a través de socavones, como túneles excavados para acceder a los yacimientos de oro. Estos son creados de manera rudimentaria y sin las medidas de seguridad adecuadas, lo que representa un alto riesgo para los mineros. Los socavones permiten la extracción de mineral en zonas donde el oro se encuentra en vetas profundas. Otra modalidad de extracción es mediante tajos abiertos, lo cuales se realizan en la superficie, creando grandes excavaciones a cielo abierto. Los tajos abiertos son utilizados cuando los depósitos de oro están más cerca de la superficie o cuando la concentración del mineral justifica la remoción de amplias cantidades de tierra y roca.

3.2.3.2.2. Métodos de extracción

En la minería ilegal de escala pequeña, los mineros suelen emplear herramientas manuales como picos, palas y bateas para extraer el mineral, especialmente en las primeras etapas de exploración o en operaciones de menor envergadura. Este método rudimentario permite una extracción limitada, pero es menos costoso y más accesible de adquisición que maquinaria más avanzada.

En operaciones de mayor escala de la minería filoniana, se incrementa el uso de explosivos como dinamita y nitrato de amonio con diésel para abrir túneles subterráneos y facilitar la extracción del material aurífero. Esta práctica no solo es extremadamente peligrosa para los trabajadores, sino que también provoca serios daños ambientales. Además, en los tajos abiertos, la minería ilegal a gran escala emplea el uso de maquinaria pesada como excavadoras, cargadores y volquetes para remover grandes volúmenes de tierra y roca, aumentando así la eficiencia de la explotación, pero agravando significativamente el impacto ambiental.

3.2.3.2.3. Insumos y materiales críticos

a) Explosivos

En la minería ilegal filoniana, la dinamita se utiliza extensamente debido a su alto poder de detonación y capacidad para romper grandes volúmenes de roca. Este explosivo, caracterizado por su resistencia al agua y velocidad de detonación, es empleado principalmente en la minería subterránea, donde se necesita abrir socavones para acceder a las vetas de mineral. Sin embargo, su desvío hacia la minería ilegal plantea serios problemas de seguridad, ya que se trata de un material controlado cuyo uso no autorizado representa un riesgo considerable.

Por otro lado, e nitrato de amonio con diésel es común en la minería a tajo abierto debido a su bajo costo y facilidad de fabricación. En las operaciones ilegales, se utiliza para remover grandes cantidades de tierra y roca, facilitando la extracción del oro en yacimientos superficiales. El acceso relativamente sencillo a los componentes del nitrato de amonio con diésel hace de su uso una preocupación adicional, ya que su empleo en actividades ilícitas genera riesgo a la seguridad pública e impacto al medio ambiente.

b) Maquinaría pesada

En complemento con los explosivos, para la minería filoniana, al desarrollarse principalmente en formaciones geológicas subterráneas, requiere maquinaria pesada especializada para operar en espacios confinados y acceder a los depósitos minerales en vetas o filones, esto se identifica como bienes críticos. De acuerdo con el Entrevistado N°2, en áreas terrestres, se emplean maquinaria pesada como excavadoras y retroexcavadoras para mover grandes cantidades de tierra, mientras que el desvío de maquinaria pesada hacia los campamentos mineros ilegales se facilita por la falta de un registro adecuado de usuarios y la ausencia de controles efectivos sobre su alquiler y uso.

c) Cianuro de sodio

Un elemento químico crítico en el proceso de extracción del oro es el cianuro de sodio, especialmente en la minería filoniana. Este compuesto se emplea en la lixiviación para separar el oro de otros minerales. Alrededor del 90% del cianuro de sodio importado es utilizado en la

minería. En la minería ilegal, su uso es especialmente problemático debido a los peligros ambientales derivados de su manejo inadecuado y la contaminación de recursos hídricos. El desvío de este insumo hacia operaciones ilegales ocurre mediante prácticas como el uso fraudulento de registros de usuarios autorizados, la falta de control de los proveedores y una supervisión insuficiente durante su transporte, así como mediante contrabando.

3.2.3.2.4. Proceso de beneficio

a) Plantas de beneficio artesanales

Las plantas de beneficio artesanales son utilizadas principalmente por mineros ilegales en una reducida escala en la minería filoniana. El proceso de beneficio en plantas artesanales comienza con el chancado del mineral. En esta etapa, el mineral extraído se tritura en molinos artesanales hasta convertirlo en arenilla. Este paso es crucial para aumentar la superficie de contacto del mineral y facilitar la posterior extracción del oro. Luego, el material arenoso extraído se traslada a estanques donde se combina con agua y cianuro de sodio. Esta solución ayuda a disolver el oro contenido en la arenilla, separándolo de otros minerales. El uso de cianuro en este proceso es altamente contaminante y peligroso.

Seguidamente, corresponde el proceso de amalgamación del oro, mediante el cual el oro disuelto en la solución de cianuro se separa de otros minerales. Este paso es necesario para obtener el material aurífero concentrado. El paso final en el proceso de beneficio artesanal es el sopleteo o refogueo. En esta etapa, se obtiene el material aurífero puro. El proceso implica el calentamiento del oro amalgamado para evaporar el mercurio o eliminar otras impurezas, dejando solo el oro. Esta práctica es altamente peligrosa y contaminante.

b) Plantas de beneficio legales a gran escala

Las plantas de beneficio legales a gran escala juegan un asumen un rol particular en el procesamiento del mineral de la minería ilegal filoniana. Estas instalaciones cuentan con tecnología más avanzada que permite una extracción más eficiente del oro en comparación con

las plantas artesanales. El uso de estas plantas legales para procesar material de origen ilegal es una forma de blanquear el oro obtenido ilegalmente, insertándolo en la cadena de suministro legal.

Estas plantas reciben mineral en bruto extraído ilegalmente para su procesamiento. El mineral se transporta utilizando guías de remisión de mineros en proceso de formalización, lo que permite que el material de origen ilegal ingrese a las plantas legales sin levantar sospechas. Este proceso permite procesar mayores cantidades de mineral y obtener un mayor rendimiento de oro que las plantas artesanales.

Además del mineral en bruto, las plantas de beneficio legales a gran escala procesan la arenilla sobrante de las plantas de beneficio artesanales. Dado que los métodos artesanales no logran extraer todo el oro presente en el mineral, esta arenilla aún contiene cantidades significativas de oro. Las plantas legales, con su tecnología más avanzada, pueden extraer el oro remanente de manera más eficiente, maximizando así el rendimiento total del mineral extraído ilegalmente.

3.2.4. Factores estructurales de la minería ilegal aurífera

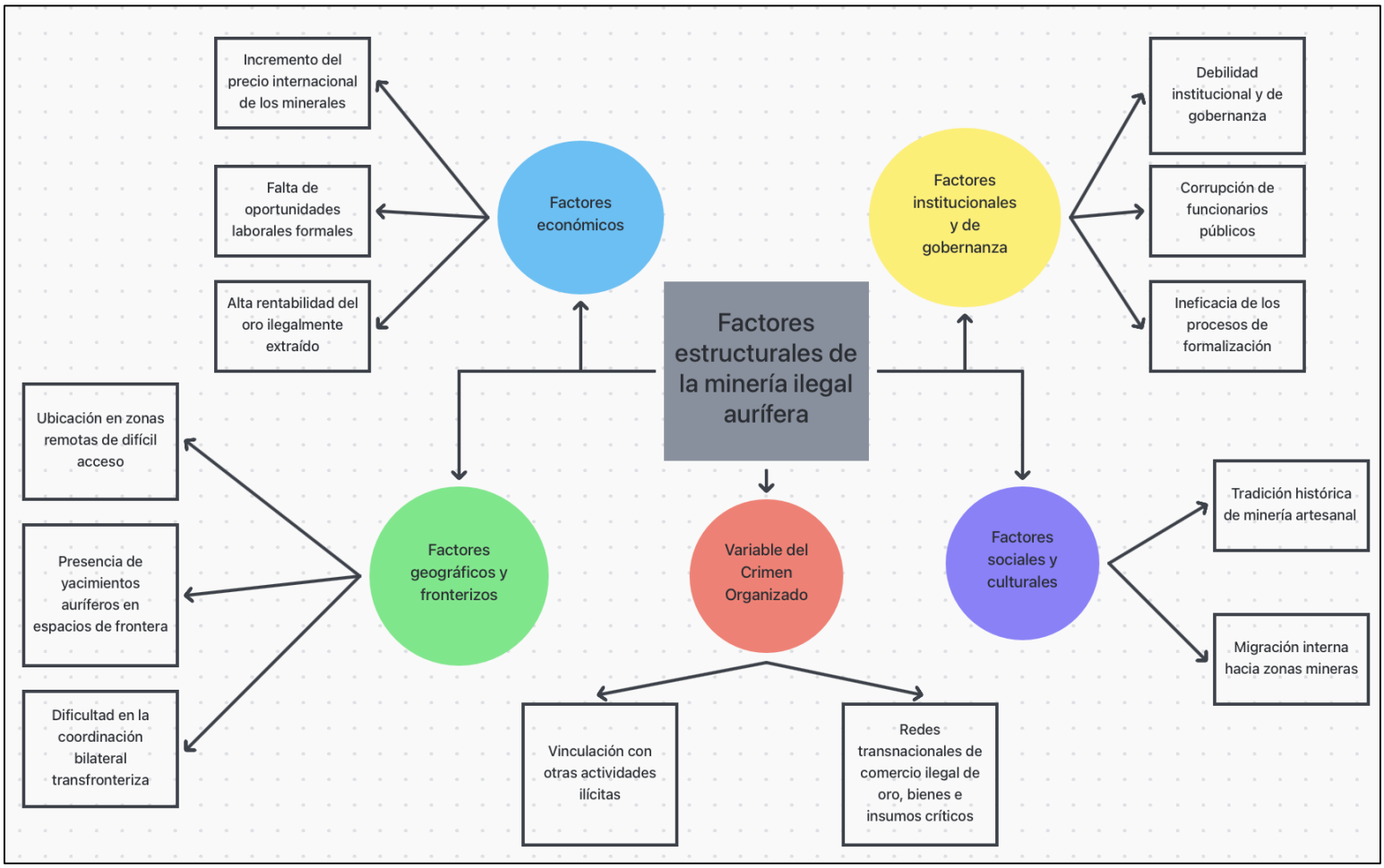
Esta sección describe los resultados obtenidos del análisis documental del estudio presentado por el Instituto Peruano de Economía (2024) denominado «Análisis comparativo de la respuesta gubernamental a la minería ilegal e informal en América del Sur». Este estudio profundiza en las particularidades de la minería ilegal en cada uno de los países analizados, examina el marco normativo vigente y evalúa las políticas y estrategias implementadas por sus respectivos gobiernos para enfrentar el desafío de la minería informal e ilegal[3].

De acuerdo con los resultados y su análisis se idéntica que el desarrollo de la minería ilegal aurífera en el Perú obedece a una serie de factores estructurales, aplicables a la delimitación territorial del presente estudio, y cuya identificación permite comprender el porqué de su desarrollo. El siguiente

[3] Es relevante destacar que no todos los aspectos señalados se presentan de manera literal en el documento. Algunos de ellos son inferencias o conclusiones derivadas del análisis de la información distribuida a lo largo de distintas secciones del texto.

mapa conceptual representa las categorías elaboradas a partir de la identificación de los diversos como factores relevantes para la proliferación de la minería ilegal (ver Mapa conceptual N°3).

Mapa conceptual 3: Factores estructurales de la minería ilegal aurífera



Fuente: Instituto Peruano de Economía (2024), Entrevistas semiestructuradas. Elaboración propia.

3.2.4.1. Factores económicos

Incremento del precio internacional de los minerales

Diversos especialistas afirman que el aumento sostenido del precio del oro y otros metales en las últimas décadas ha incrementado significativamente la rentabilidad de la minería ilegal en el Perú. Este fenómeno ha actuado como un incentivo para la expansión de esta actividad ilícita. Por

ejemplo, en los últimos 20 años, el valor del oro se ha incrementado aproximadamente siete veces, pasando de US$363 por onza troy en 2003 a US$1,943 en 2023. Este incremento exponencial ha tenido un impacto directo en la proliferación de la minería ilegal en regiones como Madre de Dios, donde se estima que el 90% de las actividades mineras son ilegales o informales.

Según estimaciones del Instituto Peruano de Economía, la cantidad de oro ilegal exportado desde Perú ha crecido siete veces en los últimos 20 años, aumentando de 12 toneladas en 2005 a 77 toneladas en 2023, lo que representa un valor aproximado de US$ 4,800 millones a precios actuales. Esta tendencia demuestra cómo el constante aumento en el valor del oro ha incentivado el crecimiento de la minería ilegal en el país.

Falta de oportunidades laborales formales

En el contexto peruano, de acuerdo con el Entrevistado N°1, la minería ilegal se ha convertido en una alternativa de subsistencia ante la falta de empleo formal que le permitan vivir dignamente, especialmente en regiones con altos índices de pobreza y limitadas oportunidades económicas.

Como ejemplo de este factor, se observa que en la región de Madre de Dios se ha experimentado un crecimiento poblacional significativo en las últimas décadas. La población pasó de aproximadamente 30,000 habitantes en 1981 a 190,000 en 2023, según el INEI, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 4.5%, triplicando la tasa nacional del mismo periodo (1.5%). Este cambio demográfico puede explicarse por la búsqueda de mayores ingresos y oportunidades económicas, atrayendo a la población hacia áreas de minería ilegal, tanto en zonas centrales como en áreas fronterizas. Se calcula que más de 40,000 personas están directamente involucradas en actividades de minería ilegal e informal en Madre de Dios.

Alta rentabilidad del oro ilegalmente extraído

Se debe reconocer que la alta rentabilidad de la minería ilegal en Perú es un factor clave que impulsa su expansión y persistencia. En complemento al aumento del valor internacional del oro,

esta rentabilidad se debe principalmente a dos factores: los bajos costos operativos y la evasión de impuestos y regalías.

3.2.4.2. Factores institucionales y de gobernanza

Debilidad institucional y de gobernanza

En concordancia con lo descrito por el Entrevistado N°1, la debilidad institucional y la falta de presencia estatal son factores críticos que han facilitado la proliferación de la minería ilegal en el Perú, especialmente en zonas remotas y de difícil acceso. La falta de capacidad de control y fiscalización efectiva también se manifiesta en diferentes regiones del país. Por ejemplo, en la provincia de Pataz, en La Libertad, en concordancia a lo esbozado por el Entrevistado N°2, la debilidad institucional ha permitido que la minería ilegal evolucione hacia formas más organizadas y violentas de criminalidad. De septiembre de 2023 a febrero de 2024, se contabilizó aproximadamente la salida de 3,417 volquetes transportando mineral no asociado a las tres empresas mineras formales de la región, lo que demuestra la falta de capacidad de las autoridades para regular el flujo de minerales extraídos de forma ilegal. Además, la escalada de violencia en la zona, ejemplificada por el ataque a la minera Poderosa en diciembre de 2023 que resultó en nueve muertos y quince heridos, demuestra cómo la falta de presencia estatal efectiva ha permitido que grupos criminales asociados a la minería ilegal operen con impunidad, desafiando el estado de derecho y poniendo en riesgo la seguridad de las operaciones mineras legales y de la población local.

Corrupción de funcionarios públicos

La corrupción de funcionarios públicos es un elemento un fundamental en la facilitación y perpetuación de la minería ilegal en el Perú. Según el Entrevistado N°1, existe a lo largo de la cadena de suministro de la minería ilegal, una cadena de corrupción entre autoridades locales con los operadores de la minería ilegal, creando un entramado de complicidad que socava los esfuerzos de control y regulación. Esta colusión se manifiesta de diversas formas, desde la omisión deliberada de funciones de fiscalización hasta la participación activa en las operaciones ilegales.

Por ejemplo, en Perú, se han documentado casos de autoridades locales que otorgan permisos irregulares o que ignoran deliberadamente las actividades ilegales en sus jurisdicciones. En Colombia, existen reportes de funcionarios que facilitan el acceso a áreas protegidas o que alertan a los mineros ilegales sobre operativos inminentes. Tanto en Brasil como en Perú, la corrupción ha llegado a niveles altos del gobierno, con acusaciones de que funcionarios federales han debilitado intencionalmente las regulaciones ambientales para favorecer la expansión de la minería ilegal.

Un mecanismo clave mediante el cual la corrupción facilita la minería ilegal es la emisión de documentación fraudulenta para «blanquear» el oro extraído ilegalmente. Este proceso involucra a funcionarios de diversas instituciones que, a cambio de sobornos, emiten certificados de origen, guías de transporte, o incluso títulos mineros falsos que permiten la comercialización del oro ilegal como si fuera de procedencia legal. En Bolivia, se ha informado la emisión de facturas electrónicas falsas por un valor superior a 4 mil millones de reales entre 2020 y 2022, correspondientes a aproximadamente trece toneladas de oro de origen ilegal. En Ecuador, se ha identificado la participación de funcionarios en la emisión de permisos de comercialización a empresas ficticias que sirven como fachada para el lavado de oro ilegal. Esta práctica no solo permite la introducción del oro ilegal en los mercados formales, sino que también dificulta significativamente la trazabilidad del mineral y dificulta el trabajo de las autoridades para combatir esta actividad ilícita.

Ineficacia de los procesos de formalización

Los procesos de formalización minera en América del Sur se caracterizan por su complejidad burocrática y altos costos asociados, lo que desalienta a muchos mineros artesanales y de pequeña escala a iniciar o completar dichos trámites. Estos requisitos implican costos significativos y tiempos de espera prolongados, que muchos mineros de escasos recursos no pueden afrontar. En Colombia, la obtención de títulos mineros y licencias ambientales también involucra procesos complejos y costosos, que pueden tomar varios años en completarse. Esta situación incentiva a muchos mineros a permanecer en la informalidad o ilegalidad, donde pueden operar sin incurrir en estos gastos y evitar los largos tiempos de espera asociados con la formalización.

Es importante destacar que según el Entrevistado N°1, el problema de la minería ilegal en el Perú es un problema de formalización, los esfuerzos institucionales al respecto han sido insuficientes e ineficaces y no responden a la realidad particular que cada zona minera presenta a lo largo del territorio nacional.

3.2.4.3. Factores geográficos y fronterizos

Ubicación en zonas remotas de difícil acceso

La minería ilegal en América del Sur tiende a desarrollarse en zonas geográficamente aisladas y de difícil acceso, lo que obstaculiza la capacidad controladora y fiscalizadora por parte de las autoridades estatales. Este fenómeno es particularmente evidente en regiones como la Amazonía peruana, colombiana y brasileña, donde la vasta extensión territorial y la densa vegetación proporcionan un escenario ideal para la proliferación de operaciones mineras clandestinas. Esta lejanía no solo dificulta las labores de vigilancia y control, sino que también complica la implementación de programas de formalización y asistencia técnica, perpetuando así el ciclo de ilegalidad.

Los operadores de la minería ilegal en Sudamérica han demostrado una notable capacidad para aprovechar las características geográficas de las regiones donde operan, utilizándolas como ventaja para ocultar sus actividades. En la Amazonía brasileña, por ejemplo, los garimpeiros explotan la densa cobertura forestal para camuflar sus campamentos y maquinaria, dificultando su detección mediante vigilancia aérea o satelital. En Perú, los mineros ilegales en zonas como La Pampa en Madre de Dios han desarrollado técnicas para camuflarse rápidamente ante operativos de interdicción, aprovechando la vegetación circundante y los cuerpos de agua para ocultar equipos. En Ecuador, las operaciones mineras ilegales en provincias como Zamora Chinchipe utilizan la topografía montañosa y los ríos para dispersar sus actividades y evitar la detección. Este aprovechamiento de la geografía no solo facilita la evasión de controles, sino que también complica la recopilación de evidencias y la aplicación efectiva de la ley, creando un entorno propicio para la oportunidad delictiva y por ende la persistencia y expansión de la minería ilegal.

Presencia de yacimientos auríferos en espacios de frontera

Es razonable considerar que la presencia de yacimientos aurífero en espacios fronterizos proporciona la oportunidad delictiva para llevar a cabo minería ilegal. La presencia de la minería ilegal en zonas de frontera facilita significativamente el contrabando de minerales, insumos y maquinaria entre países. Las áreas fronterizas, caracterizadas por su lejanía y la escasa presencia estatal, se convierten en corredores ideales para el tráfico ilícito. En la zona fronteriza entre Perú y Bolivia, particularmente en la cuenca del río Suches, se estima que anualmente se produce y comercia oro de origen ilegal, con un valor que supera los US$ 150 millones. Esta zona se caracteriza por operaciones mineras ilegales que aprovechan la porosidad de la frontera para movilizar el oro extraído, así como para introducir insumos como mercurio y maquinaria pesada. De manera similar, en la frontera amazónica entre Brasil, Colombia y Venezuela, las redes de minería ilegal explotan la vasta extensión territorial y la densa vegetación para ocultar sus operaciones y facilitar el movimiento transfronterizo de recursos y productos mineros ilegales.

Dificultad en la coordinación bilateral transfronteriza

Según Entrevistado N°3, la presencia de actividades mineras ilegales en zonas fronterizas también dificulta significativamente la coordinación entre las autoridades de los distintos países. La naturaleza transnacional de estas operaciones requiere una respuesta coordinada entre los estados involucrados, lo cual se ve obstaculizado por las diferencias en marcos legales, prioridades políticas y capacidades institucionales. Por ejemplo, en la región del Amazonas, donde convergen las fronteras de Ecuador, Colombia y Perú, la falta de una estrategia conjunta y coherente ha permitido que los grupos criminales asociados a la minería ilegal operen con relativa impunidad, aprovechando la falta de presencia estatal.

Esta situación se agrava por la complejidad logística de realizar operativos conjuntos en áreas remotas y de difícil acceso, así como por los desafíos en el intercambio de información y recursos entre agencias de diferentes países. La ausencia de mecanismos efectivos de cooperación transfronteriza no solo limita la capacidad de los estados para combatir la minería ilegal, sino que

también crea oportunidades para que las redes criminales expandan sus operaciones y diversifiquen sus rutas de contrabando.

3.2.4.4. Factores sociales y culturales

Tradición histórica de minería artesanal

Los factores sociales y culturales juegan un papel crucial en la persistencia y desarrollo de la minería ilegal e informal en América del Sur. En primer lugar, existe una tradición histórica de minería artesanal – a veces informal – profundamente arraigada en muchas comunidades de la región. Esta actividad ha sido parte integral de la vida económica y cultural de numerosas poblaciones durante generaciones, lo que ha generado una resistencia significativa al cambio hacia esquemas formales de explotación minera. La minería artesanal no es solo una fuente de ingresos, sino también como una práctica cultural que define la identidad de estas comunidades, dificultando la implementación de políticas de formalización (Cano, 2021).

Migración interna hacia zonas mineras

Otro factor relevante es la migración interna hacia zonas mineras, impulsada por las oportunidades económicas que ofrece la actividad. Los flujos migratorios hacia enclaves mineros informales han resultado en un crecimiento poblacional acelerado en estas áreas, creando asentamientos improvisados y generando presiones adicionales sobre los recursos naturales y los servicios públicos locales. Este fenómeno es evidente en regiones como Madre de Dios, Perú, donde la población ha aumentado de forma considerable en las últimas décadas debido a la llegada de migrantes impulsados por la extracción de oro, como previamente ha sido desarrollado.

3.2.4.5. Factores vinculados a la criminalidad organizada

La minería ilegal en América del Sur está estrechamente vinculada con diversas actividades ilícitas y redes criminales transnacionales, lo que agrava sus impactos negativos y dificulta su control.

Vinculación con otras actividades ilícitas

En países como Colombia, Perú y Brasil, se ha identificado una superposición entre las zonas de minería ilegal y las áreas de cultivos ilícitos de coca. Los grupos criminales aprovechan las infraestructuras y rutas establecidas para la minería ilegal para desarrollar actividades de narcotráfico de manera paralela. También se menciona que en los diferentes países se vincula con el tráfico de personas y explotación sexual, tráfico de armas, lavado de dinero entre otros. *Algunos Entrevistados mencionan que incluso la minería ilegal es utilizada como mecanismo para blanquear dinero del narcotráfico.*

Redes transnacionales de comercio ilegal de oro, bienes e insumos críticos

La minería ilegal en la región se caracteriza por la presencia de redes transnacionales que operan a lo largo de la cadena de suministro del oro y otros minerales. Dicha actividad se sirve del contrabando transfronterizo, en tanto se aprovechan las diferencias en regulaciones y controles entre países para «blanquear» el oro ilegal.

Por ejemplo, el oro extraído ilegalmente en Perú es frecuentemente contrabandeado a Bolivia para ser exportado legalmente. Al mismo tiempo, países con regulaciones más laxas como Bolivia se han convertido en importantes proveedores de mercurio de contrabando para la minería ilegal en países vecinos como Perú, Colombia y Ecuador. Esto implica la existencia de rutas complejas que involucran a varios países de la región para la comercialización del oro ilegal. Asimismo, Zevallos (2024) mencionaba que estas redes de contrabando generaban economías paralelas que no eran necesariamente ilegales, como suministros de alimentación, alojamiento, servicios de manteamientos de vehículos, de salud, entre otros.

3.2.4.6. Especificidad de los factores estructurales y legitimación social de la minería ilegal en remplazo del Estado

A partir de los resultados obtenidos y el análisis de la información proporcionada por los entrevistados, se establecen las siguientes consideraciones:

Especificidad de los factores causales de la minería ilegal en el territorio peruano

- Es necesario reconocer que el territorio peruano comprende diferentes modalidades de minería ilegal, siendo la extracción aurífera la más extendida y de mayor valor económico. Sin embargo, también existen actividades relacionadas con otros minerales, como el cobre y el zinc, las cuales suelen pasar desapercibidas en las estrategias de fiscalización y control implementadas por el Estado.

- Cada tipo de actividad minera está sujeto a factores estructurales particulares; aunque los factores antes delineados pueden ser transversales, cada localidad presenta condicionantes específicos que configuran una dinámica única de la minería ilegal en función de sus características socioeconómicas, geográficas, ambientales, institucionales y legales.

- Según el Entrevistado N°1, la minería ilegal en la región de Pataz surge de la convergencia de dos problemáticas fundamentales: (i) deficiencias en la asignación de concesiones que se sobreponen a los derechos de propiedad y posesión de las comunidades locales; y (ii) pugnas entre los miembros de la misma comunidad por derechos adquiridos y pretensiones históricas sobre las propiedades o posesión. En este contexto, la criminalidad organizada se hace presente no solo como actor dentro de la cadena de suministro de la minería ilegal, sino también para instrumentalizar demandas sociales y familiares, utilizando terceros para aplicar fuerza ilegal. Además, el entrevistado señala que la participación en esta actividad es mayormente peruana, con escasa presencia de extranjeros, aunque advierte que el Estado está presente, pero con limitaciones para atender la situación.

- En contraste, el entrevistado explica que la minería ilegal en La Rinconada se origina en factores de índole social y cultural, y destaca la presencia significativa de comunidades indígenas y de ciudadanos bolivianos que sostienen un flujo de movimiento de personas, bienes y servicios transfronterizo constante mediante la comercialización transfronteriza del oro y el contrabando.

- De igual manera el Entrevistador N°4 mencionó que la realidad de la minería ilegal en la frontera entre Perú y el Ecuador es heterogéneo y que a lo largo de la frontera existen diversos tipos de yacimientos mineros de diferentes materiales y con la participación de diferentes personas nacionales y extranjeras, y con menor o mayor grado de legitimidad.

Legitimización social de la minería ilegal

De acuerdo con los Entrevistados, como consecuencia de los factores estructurales que propician el desarrollo de la minería ilegal previamente desarrollado, algunos ciudadanos y comunidades encuentran legitimidad en la actividad ilegal. A su vez, otros miembros de la comunidad rechazan estas acciones y así se vuelve un tema de conflicto social que exacerba la situación y el riesgo de bienestar por la potencialidad pugna entre ambas posiciones. No obstante, se debe reconocer que en determinadas localidades, miembros de la comunidad se ven forzados a participar en las actividades mineras ilegales, en amenaza a su seguridad y subsistencia.

Asimismo, según los Entrevistados los actores vinculados a la cadena de suministro de la minería ilegal, estructura un esquema de corrupción con las autoridades locales y ofrecen obras o servicios a cambio de que se les permita realizar las actividades de extracción, beneficio y comercialización. En la oportunidad que el Estado, ausente, decide intervenir se contrapone a las demandas y rechazo de la población que encontró legitimidad en la minería ilegal.

3.3. Minería ilegal aurífera en espacios fronterizos como criminalidad organizada transnacional

La presente sección identifica a la minería ilegal aurífera en espacios fronterizos como una criminalidad organizada transnacional, que representa un desafío complejo para el Perú y la comunidad regional. Para abordar este fenómeno, es crucial comprender la definición y naturaleza de una organiza criminal transicional y analizar cómo esta conceptualización coincide con los actores y actividades de la minería ilegal aurífera.

3.3.1. Definición de organización criminal transnacional

La conceptualización de una organización criminal transnacional ha sido objetivo de extenso debate académico y jurídico, dada la complejidad y diversidad de sus manifestaciones. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la Convención de Palermo (2000), constituye el primer instrumento jurídico de derecho internacional público orientado a establecer un marco normativo integral para enfrentar la criminalidad organizada de carácter transnacional. A través de sus protocolos adicionales, se abordan problemáticas específicas como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el comercio ilegal de armas de fuego. Esta convención también introduce la primera definición formal de organización criminal, un concepto que fue parcialmente incorporado en el ordenamiento jurídico peruano mediante la Ley N° 3077, Ley Contra el Crimen Organizado, hasta su última reforma en 2024, adaptando la legislación nacional a las exigencias y estándares internacionales en materia de lucha contra el crimen organizado. La definición es la siguiente:

«*Artículo 2*

(...)

a) *Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un* ***grupo estructurado*** *de tres o más personas que* ***exista durante cierto tiempo*** *y que* ***actúe concertadamente*** *con el* ***propósito de cometer uno o más delitos graves*** *o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con* ***miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material****.*» (énfasis agregado)

A nivel interno y con la última modificación a Ley N°3077 aprobada por el Poder Legislativo el 16 de octubre del 2024, la definición jurídica-estatal de crimen organizado es actualizada y se presenta idénticamente en dos dimensiones. En el ámbito penal, se modificó el numeral 317.2 del artículo 317 del Código Penal, Decreto Legislativo 635; mientras que, en el ámbito propio de la Ley N°3077, se modificó su artículo 2. La definición se encuentra redactada de la siguiente manera:

«*Ley N°3077, Ley Contra el Crimen Organizado*

(…)

Artículo 2°. Definición y criterios para determinar la existencia de una organización criminal

2.1. Para efectos de la presente ley, se consideran las siguientes definiciones:

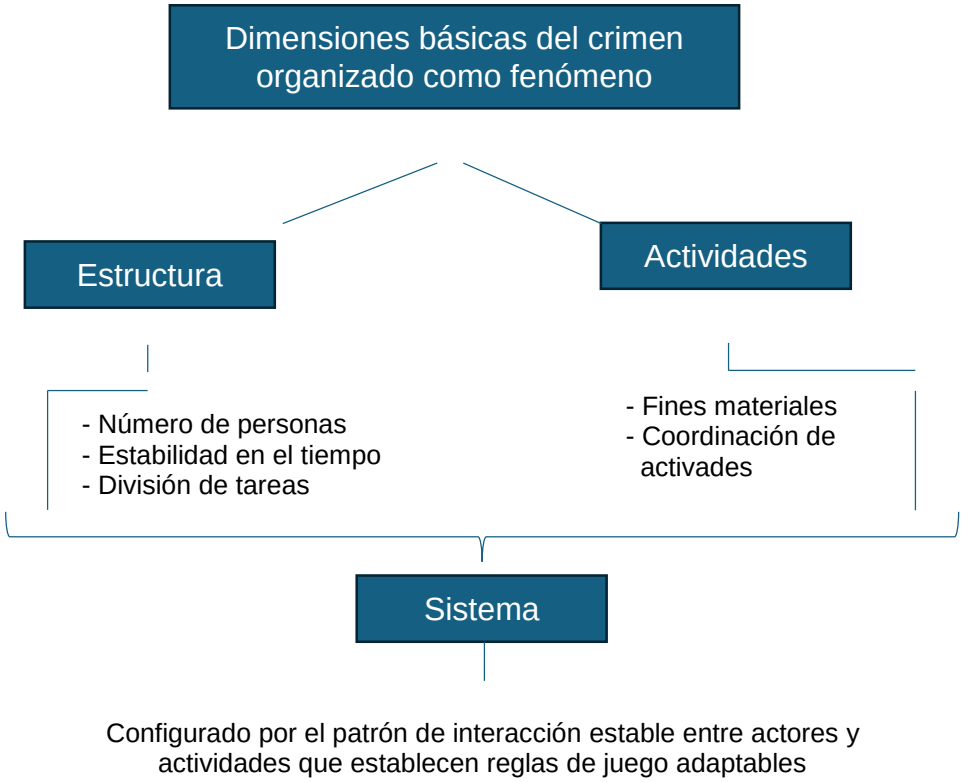
a) Organización criminal. Se considera organización criminal a todo grupo con compleja estructura desarrollada y mayor capacidad operativa compuesto por tres o más personas con carácter permanente o por tiempo indefinido que, de manera concertada y coordinada, se reparten roles correlacionados entre sí, para la comisión de delitos de extorsión, secuestro, sicariato y otros delitos sancionados con pena privativa de la libertad igual o mayor a cinco años en su extremo mínimo, ***con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro de orden material****.*

(…)» (énfasis agregado)

Según el profesor Zevallos (2024), el concepto de crimen organizado se compone de cuatro elementos: Es un (1) grupo estructurado de tres a más personas que (2) existe durante cierto periodo de tiempo con el (3) propósito de cometer uno o más delitos graves y con miras a (4) obtener beneficios materiales. Asimismo, considera que el objetivo de su conceptualización es que se busca incorporar un conjunto de actores y actividad que implican un sistema y una estructura para realizar delitos, especialmente riesgosos para la sociedad y el Estado y, por ende requieren de una atención específica.

Por lo tanto, la abstracción «crimen organizado» refiere a los dos elementos operativos y empíricamente analizables (actores y actividades) y sus clasificaciones se organizan en torno a estos tres elementos: (i) Clasificaciones sobre la estructura de los actores (las organizaciones criminales); (ii) Clasificaciones sobre las actividades o conductas (los tipos de delitos); y (iii) un sistema en cual se establecen las reglas del comportamiento e interacciones.

Mapa conceptual 4:Dimensiones básicas del crimen organizado como fenómeno de estudio



Fuente: Zevallos (2024). Elaboración propia.

Ahora bien, una organización criminal es definida como transnacional cuando sus actividades ilícitas trascienden fronteras nacionales, involucrando la comisión de delitos en múltiples países o impactando de manera significativa a más de un Estado. En esta misma línea, según el Protocolo de Palermo (2000) los delitos consignados en dicho instrumento adquieren la característica de «transnacional» si:

«*Artículo 3. Ámbito de aplicación*

(…)

a) Se comete en más de un Estado.

b) Se prepara, planifica, dirige o controla en un Estado, pero se perpetra en otro.

c) Involucra a un grupo delictivo organizado que opera en más de un Estado.

d) *Se comete en un Estado pero tiene efectos sustanciales en otro*

(…)».

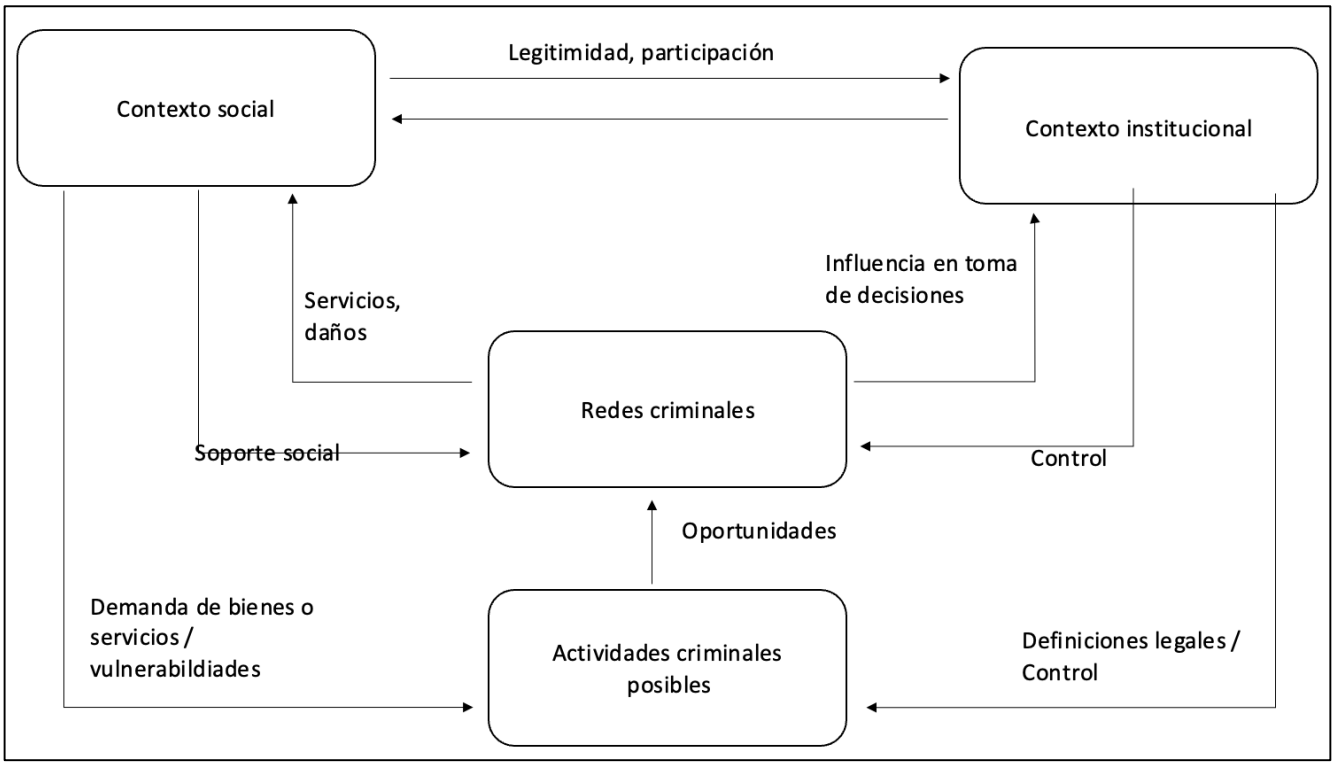
De esta manera, para considerar a una organización criminal como transnacional deberán aplicar uno o más de estos elementos. Como se observará en el desarrollo siguiente, la minería ilegal aurífera en espacios fronterizos se caracteriza como crimen organizado transnacional, como lo afirma el Entrevistado N°4.

3.3.2. Contextualidad del crimen organizado

La contextualidad del crimen organizado es un modelo analítico comprensivo de la naturaleza dinámica y adaptativa de las organizaciones criminales. Este concepto enfatiza que el crimen organizado está influenciado y a su vez influye en el contexto social, económico, legal, política y cultural en el que se desarrollan sus actividades y se encuentran presentes sus actores. Se manifiesta en la capacidad del crimen organizado para aprovechar un entorno de oportunidades delictivas, definido por la interacción ante la demanda de bienes y servicios ilegales, y las limitaciones penales o administrativas estatales, lo cual puede generar legitimidad social y constituir al crimen organizado en un círculo vicioso.

Según Von Lampe (2016), esta naturaleza -dinámica y adaptativa- se compone de cuatro elementos: (i) red criminal, la cual incluye a la estructura de actores y actividades; (ii) entorno de oportunidades delictivas, es decir la posibilidad de cometer un delito y obtener el beneficio esperado; (iii) contexto institucional, como aquel escenario generado por el Estado, y; (iv) contexto social, como aquella coyuntura que responde a la idiosincrasia de la sociedad. Estos elementos se encuentran en constate retroalimentación e influencia mutua.

Mapa conceptual 5: Contextualidad del crimen organizado



Fuente: Von Lampe (2016) p.356.

3.3.3. Tipología de la minería ilegal aurífera como delito de mercado

La actividad minería ilegal se enmarca dentro una tipología de delitos con fines de lucro como género y en su especie como un delito de mercado, esto se constituye dentro de lo que se denomina economías ilegales. El siguiente cuadro detalla los componentes del delito de mercado.

Tabla 3:Componentes de la minería ilegal como delito de mercado

Delito con fines de lucro	**Tipo de propiedad**	**Transferencia de propiedad**	**Impacto económico**	**Entorno delictivo**	**Agregación de valor**
Delito de mercado	Ilegal	En el libre mercado (ilegal/legal)	Distribución de ingresos (suele ser justa)	Clandestino	Agrega valor

Minería ilegal	Oro extraído sin autorización y demás requisitos	Presente en el mercado ilegal y legal (blanqueo del oro)	Alta rentabilidad permitiría distribución considerable a lo largo de la cadena de suministro	Clandestino los campamentos mineros, corredores ilegales y contrabando	Agrega valor mediante los procesos de beneficio

Fuente: Zevallos (2024). Elaboración propia.

Ahora bien, de acuerdo con el profesor Zevallos (2024), el mercado ilegal se comprende como el ámbito del intercambio voluntario y mutuamente beneficioso de servicios y bienes que se encuentran proscritos por la ley entre consumidores y proveedores a cambio de dinero. Este tipo de mercado está vinculado a racionalidades económicas en las que los bienes o servicios están regulados o se encuentran proscritos bajo todas las circunstancias. Por lo tanto, un mercado se califica como ilegal en cuanto el Estado no otorga protección a los derechos de propiedad, no regula ni impone normas regulatorias de calidad sobre los bienes o servicios – ilegales o trascienden su regulación – y puede enjuiciar a los actores que participan en dichas transacciones.

Esta conceptualización aplica a la minería ilegal aurífera en tanto se enmarca en una cadena de suministro de intercambio voluntario y mutuamente beneficioso respecto del oro, como un bien que se encuentra regulado y cuya extracción sin su cumplimiento deviene en ilegal. En este espacio el Estado no otorga protección ni regula la calidad del oro extraído ilegalmente y es a su vez punible mediante la aplicación del derecho penal.

Un elemento adicional por tomar en consideración es que la minería ilegal responde un criterio de elección racional. Este criterio implica que el comportamiento criminal tiende a ser racional, en la mayor parte de delitos. Esta conceptualización es viable para entender economías ilegales, porque estas economías son racionales, en tanto implican un conjunto de decisiones operadas con una intención objetiva, de manera que no es producto de la intelección irracional de una motivación no explicada. De esta manera, la elección racional funciona en el contexto de una economía ilegal

porque cada uno de sus pasos implica racionalidad. Por lo tanto, comprender la minería ilegal bajo el modelo de una elección racional significa determinar actores, pasos y decisiones, que permitan analizar de manera secuencial las posibilidades de los procedimientos vinculados a la minería aurífera ilegal (Zevallos, 2024).

3.3.4. Cadenas de suministro de la minería ilegal aurífera en el Perú

La conceptualización de la «elección racional» permite identificar la existencia de una cadena de suministros de la minería ilegal aurífera. De acuerdo con el Mujica et al. (2024) el concepto de cadena de suministro se define como una serie de eslabones, actividades y tareas que siguen el recorrido de un recurso a lo largo de su transformación. Haciendo referencia al trabajo de Krajewski y Riztman, los autores desarrollan que este proceso comprende las etapas desde la conversión de materias primas e ideas en productos o servicios destinados a los consumidores finales.

En esta misma línea, en concordancia con el estudio del Ministerio del Interior (2024), la cadena de suministro de la minería ilegal en el Perú es un modelo que describe las diferentes etapas y actividades involucradas en la extracción, procesamiento y comercialización ilegal del oro. La utilidad de dicha categorización permite:

Tabla 4: Utilidad de la comprensión de la cadena de suministro de la minería ilegal aurífera

Utilidad de la comprensión de la cadena de suministro de la minería ilegal aurífera	
A	Entender el funcionamiento del fenómeno minero ilegal como un proceso integrado, desde la adquisición de suministros hasta la venta final del oro.
B	Identificar los puntos críticos y vulnerables donde se pueden implementar controles y acciones para combatir esta actividad ilegal.
C	Analizar las conexiones entre los diferentes actores involucrados en cada etapa.
D	Comprender cómo la minería ilegal se relaciona e interactúa con actividades y sectores informales y formales de la economía.

E	Detectar los flujos de insumos críticos (como mercurio, explosivos, combustible) que sostienen la actividad ilegal.
F	Identificar los mecanismos de blanqueo y comercialización del oro extraído ilegalmente.
G	En función de cada eslabón, permite evaluar los impactos sociales, económicos y ambientales en cada etapa de la cadena.
H	Orientar las políticas públicas y acciones de fiscalización hacia los eslabones más críticos de la cadena.
I	Comprender las dinámicas económicas y organizativas detrás de esta actividad ilegal, como un conjunto de actores y actividades estructuradas.

Elaboración propia

Ahora bien, el mismo documento propone el siguiente esquema de lo que denomina «Cadena de Valor» de la minería ilegal aurífera aluvial y filoniana:

Gráfico 1: Cadena de valor de la minería ilegal aurífera

Fuente: Ministerio del Interior del Perú (2024).

Se observa que para el Ministerio del Interior, la cadena de suministro de la minería ilegal se compone de tres secciones: (i) Extracción; (ii) Beneficio; y (iii) Comercialización. No obstante, el gráfico no detalla quiénes son los actores, los eslabones o las tareas que participan la cadena de suministro. Se debe tener en cuenta que el proceso de expresado en este gráfico ha sido desarrollado en la sección referente a los tipos de minería ilegal en espacios fronterizos.

Ahora bien, Van der Valk et al. (2020) proponen un esquema más complejo sobre la cadena de suministro de la minería aurífera ilegal y la línea existente entre la legalidad, ilegalidad e informalidad a lo largo de los actores y eslabones planteados. Se presenta el siguiente gráfico que detalla lo antedicho.

El análisis de los autores muestra que la cadena de suministro de la minería aurífera ilegal carece de transparencia y se caracteriza por las interconexiones inherentes entre actividades y actores legales, ilegales e informales. El papel de los actores legales (empresas a lo largo de la cadena de suministro de oro, desde proveedores de productos químicos hasta mayoristas, refinerías y minoristas) es clave para la marca ilegal del oro. Desarrolla en que las acciones y actores ilegales no operan de forma aislada, sino que dependen directa o indirectamente de actividades económicas y políticas formales o informales. Los hallazgos revelan las dinámicas organizativas subyacentes de esta cadena de suministro, donde la estructura del transporte, las comunidades rurales, el desvío ilícito de insumos químicos y equipos, y la manipulación de políticas gubernamentales mediante la corrupción pasiva y activa, son fundamentales para la minería ilegal, el contrabando y el lavado de oro peruano. Al igual que en otros tipos de crimen organizado, la inserción social de estas actividades y actores ilegales es clave para su desarrollo.

Estas dinámicas surgen en parte de las vulnerabilidades de las políticas públicas diseñadas para controlar las actividades ilícitas e informales en la cadena de suministro. La limitación principal para frenar la minería ilegal y ambientalmente dañina radica en la aplicación de la ley, con la ausencia del Estado, fallas legislativas y la falta de cooperación entre autoridades regionales como principales problemas. Las regiones afectadas se caracterizan por economías altamente informales, lo que dificulta la visibilidad de la cadena de suministro de oro en Perú. Las empresas legales, desde proveedores de insumos hasta refinerías y minoristas, desempeñan un papel crucial en el

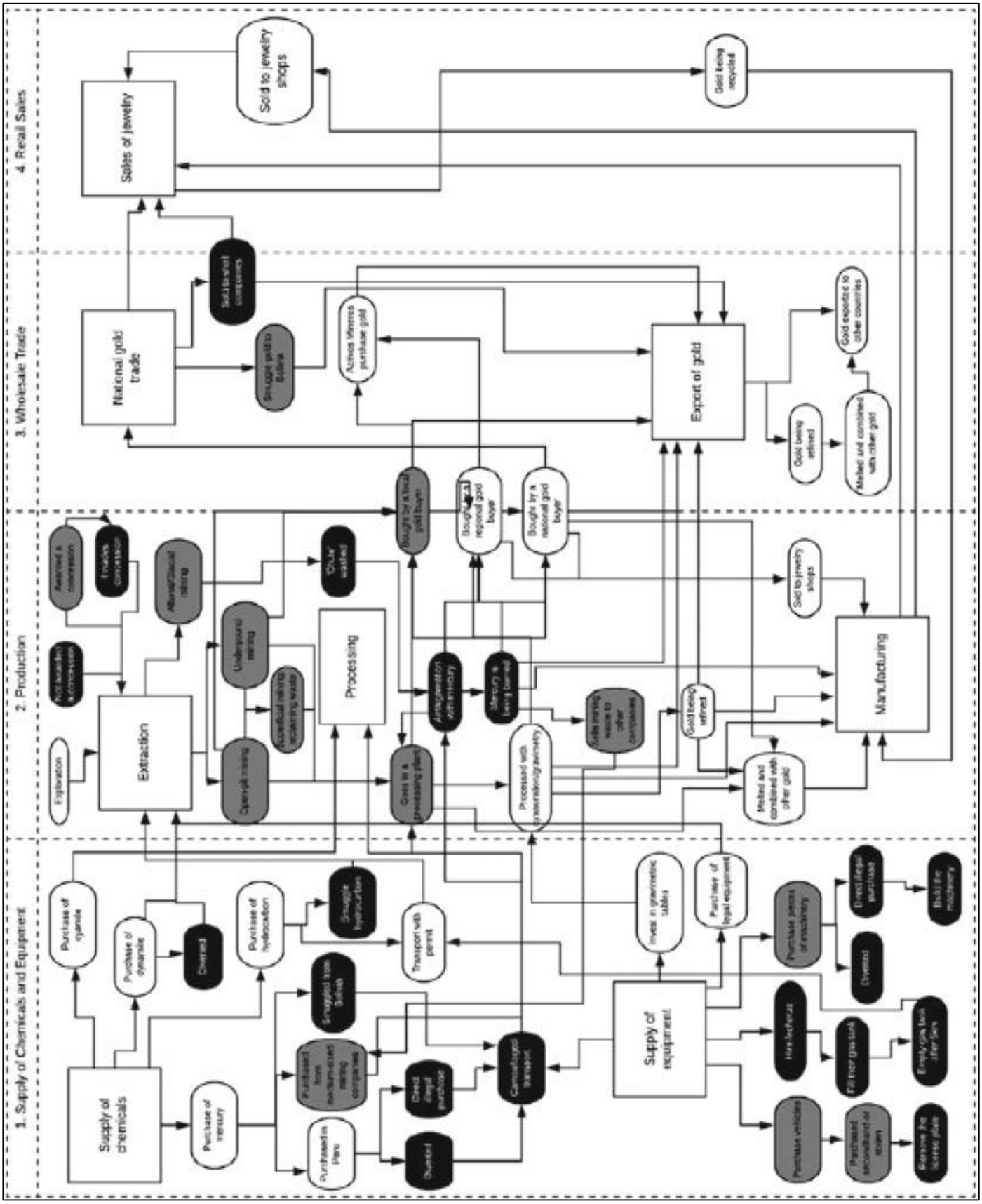
mercado del oro ilegal, mientras que la limitada capacidad estatal permite la convergencia de estos actores en los vacíos legales. De igual manera destacan que el mercado ilegal del oro se encuentra estrechamente conectada con las condiciones estructurales del mercado legal del oro.

Esta categorización de la cadena de suministro de la minería ilegal aurífera se compone de cuatro secciones principales: (i) *Supply of Chemical and Equipement*; (ii)*Production*; (iii) *Wholse Trade*; y (iv) *Retail Sales*. A su vez, incorpora entre más de 30 tareas que implican un número consistente de actividades, actores y eslabones; y se distingue entre aspectos legales, ilegales e informales. El siguiente mapa conceptual grafica esta cadena de suministro (Mapa Conceptual N°6).

Para efectos del presente estudio se tomará en cuenta la cadena de suministros desarrollada por Van der Valk, Bisschop, y van Swaaningen, y mediante el análisis posterior respecto de la presencia de minería ilegal aurífera en la frontera del Perú con el Ecuador, se ampliará su desarrollo (ver Mapa conceptual N°6).

La complejidad de la cadena de suministro de la minería aurífera ilegal evidencia la diversidad de actores, actividades e interrelaciones entre ellas. Como señala el Zevallos (2024), el auge de la globalización y la liberalización del comercio a finales del siglo XX transformaron profundamente la economía global, instaurando una dinámica fluida entre lo legal e ilegal en las economías estatales. En este contexto, los emprendimientos criminales se han convertido en sistemas descentralizados y acéfalos, operando como redes dispersas o nucleares. Dichos sistemas carecen de una estructura administrativa centralizada y están compuestos por unidades de pequeña o mediana escala. Estas redes difusas y fragmentarias, formadas por diversos tipos de organizaciones y actores, se despliegan principalmente en cadenas de suministro de *commodities*, operando simultáneamente en múltiples territorios, lo que genera un entramado complejo y difícil de rastrear (ver Mapa conceptual N°7).

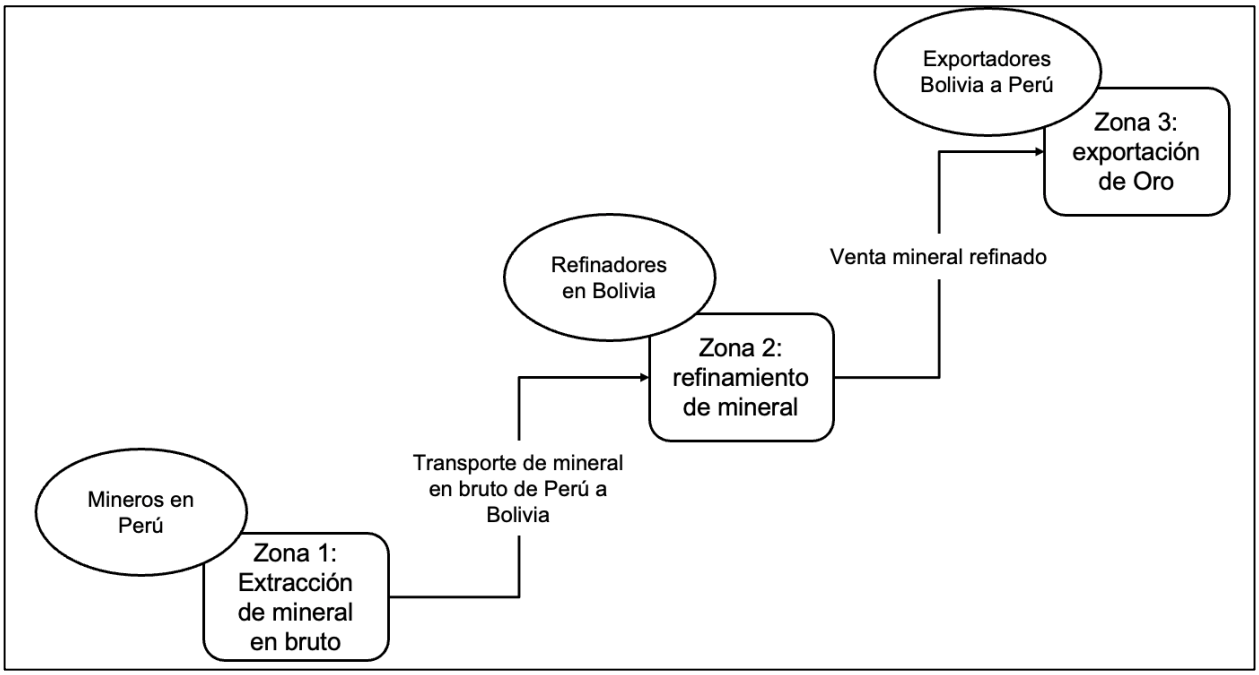
Mapa conceptual 6: Cadena de suministro de la minería ilegal aurífera



Fuente: Van der Valk y Bisschop, & Van Swaaningen (2020), p. 307.

Las interfaces entre los actores y actividades legales (blancos), ilegales (negros) e informales (grises) en la cadena de suministro de oro del Perú.

Mapa conceptual 7: Interrelación de la minería ilegal como fenómeno criminal



Fuente. Zevallos (2024).

3.4. Comparativo entere el Perú y el Ecuador

El objetivo de presentar una visión general y comparativa del sector minero legal e ilegal peruano y ecuatoriano es de identificar el panorama bajo el cual se encuentra la minería ilegal inserta en los Estado. Ello servirá para identificar la dimensión de relevancia de este fenómeno, y la incidencia del problema público como un elemento compartido por ambos países.

3.4.1. Panorama general del sector minero ecuatoriano y peruano

El sector minero en el Perú tiene una importancia cualitativa superior en comparación con el sector minero ecuatoriano para su respectiva economía. Al mismo tiempo, el sector minero ecuatoriano en los últimos años está incremento su relevancia, aunque un representa un menor input económico, mientras que para el Perú el sector minero representa históricamente uno de los pilares de su identidad económica y comercial, así como uno de los sectores que aporta más al PBI. Entonces, se puede identificar una diferencia sobre la relevancia de la minería formal entre el

Ecuador y el Perú, siendo de menor interés respecto del primero y de mayor interés para el segundo.

Tabla 5: Comparativo general del sector minero peruano y ecuatoriano

Aspecto	Perú	Ecuador
Aporte al PBI	9.7% (al 2023)	0.32% (2014-2022)
Principales minerales (2034)	• Cobre (54% del PBI minero) • Oro (21%) • Zinc (10%) • Otros (10%) • Plata (5%)	• Cobre (47% del PBI minero) • Oro (35%) • Zinc (10%) • Plata (5%) • Otros (3%)
Zonas mineras (legales)	Concentradas principalmente en la región andina • Arequipa • Áncash • Cusco • Junín • La Libertad • Cajamarca • Moquegua • Tacna • Ica	Principales proyectos concertados principalmente al sur del Ecuador, en: • Zamora Chinchipe • Azuay • El Oro • Loja
Exportaciones mineras (2023)	US$ 42 mil millones (63.3% aproximado de exportaciones totales)	US$ 3.3 mil millones (10.7% de exportaciones totales).
Destinos de exportaciones de oro	De un valor total de $8,464 mill: • Canadá (28%) • India (26%)	De un valor total de $1,037 mill: • Emiratos Árabes Unidos (33%)

	• Suiza (19%) • Emiratos Árabes Unidos (12%)	• Estados Unidos (25%) • Suiza (24%) • India (17%)
Volumen aproximado del oro ilegal exportado	Se estima que el 44% del oro exportado es de origen ilegal	Se estima que entre el 70% y 77% del oro exportado es de origen ilegal
Proyectos emblemáticos	• Cerro Verde (Arequipa) • Antamina (Áncash) • Las Bambas (Apurímac)	• Fruta del Norte (Zamora Chinchipe) • Mirador (Zamora Chinchipe)
Desafíos identificados	• Alta tasa de minería ilegal • Conflictos socioambientales • Necesidad de diversificación económica	• Alta tasa de minería ilegal • Desarrollo reciente del sector • Necesidad de infraestructura

Fuente: Instituto Peruano de Economía (2024). Elaboración propia.

3.4.2. Identificación de zonas mineras

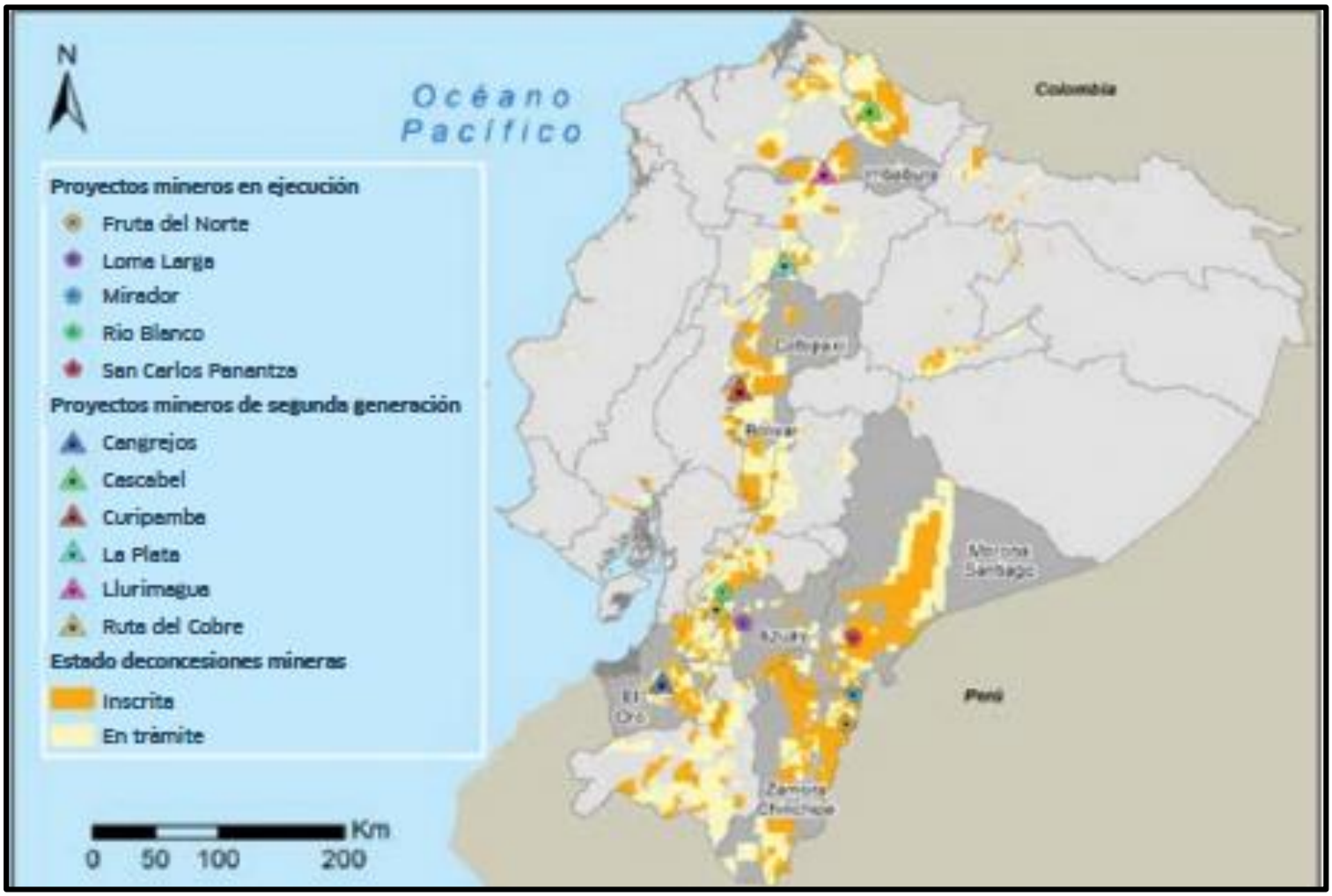
El Perú muestra un sector minero más maduro, diversificado y de mayor escala, con operaciones distribuidas en zonas geográficas más amplias y diversas. Ecuador, por su parte, parece tener un sector minero en crecimiento, con un enfoque más concentrado geográficamente y en términos de minerales producidos.

Se debe destacar que, en el Perú la minería tiene un impacto económico significativo en múltiples regiones del país. Mientras que en el Ecuador, el impacto parece estar más concentrado en las provincias del sur, especialmente Zamora Chinchipe, con proyectos como Fruta del Norte y Mirador iniciando operaciones desde el 2019, y algunas identificadas en el norte cerca de la frontera Ecuatoriana.

Gráfico 2: Distribución de la producción minera en el Perú al 2023

Fuente: Instituto Peruano de Economía (2024).

Gráfico 3: Distribución de la producción minera en el Ecuador al 2023



Fuente: Tomado de Instituto Peruano de Economía (2024).

Como se observa en los gráficos existe una continuidad de la presencia de minería legal en la zona norte de Cajamarca–Perú y la provincia sur ecuatoriana del Zamora Chinchipe–Ecuador. Esto evidencia la presencia de yacimientos mineros y de posibles estructuras económicas y sociales vinculadas a la extracción de minerales. Incluso cerca de la frontera peruana en el área circundante de Zamora-Chinchipe y de los existen mayores concesiones mineras en trámite, que inscritas.

3.4.3. Panorama de la minería ilegal Perú-Ecuador

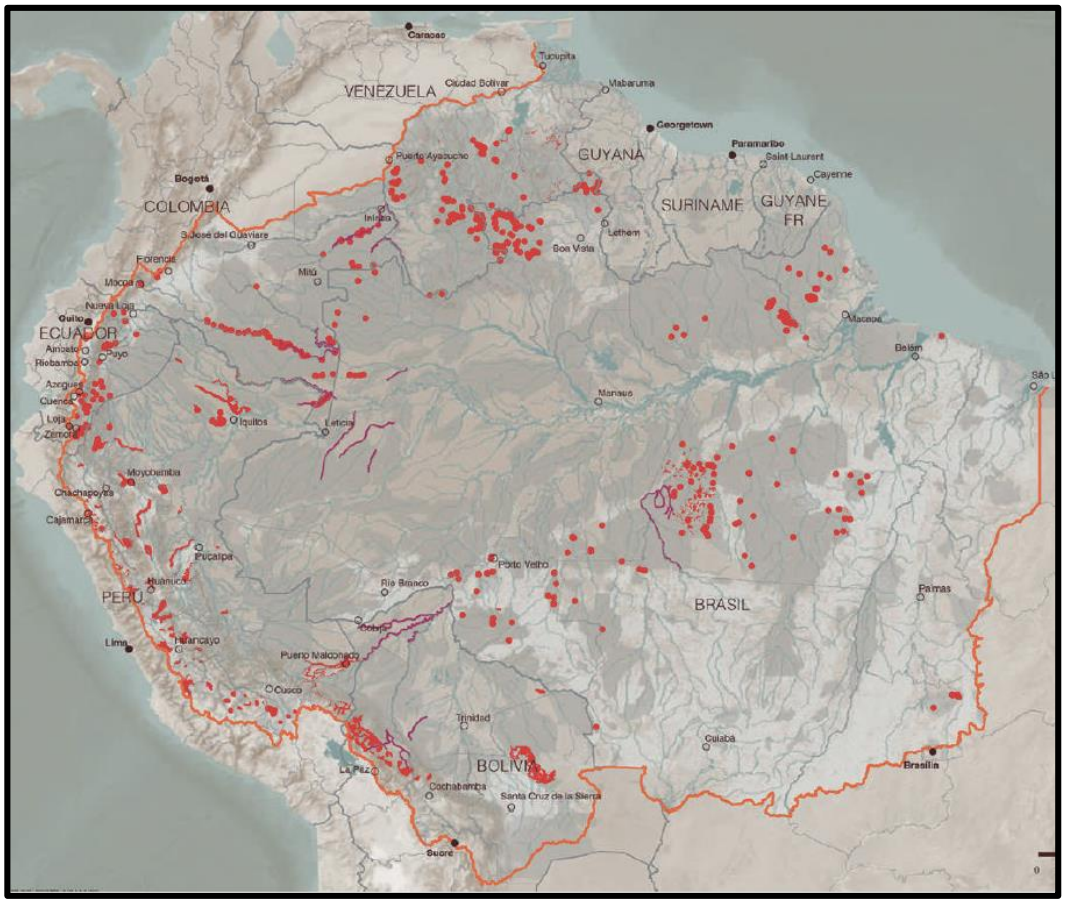
Aproximación regional

La minería ilegal en América latina es un problema ampliamente extendido en varios países, caracterizado por altos niveles de extracción aurífera ilegal. Se estima que la proporción de exportación de oro proveniente de fuentes ilegales varía considerablemente entre los países:

- Venezuela: entre 70% y 90%
- Colombia: 85%
- Ecuador: entre 70% y 77%
- Bolivia: 50%
- Perú: 44%
- Brasil: 29%

Esta actividad ilícita se desarrolla predominantemente en áreas fronterizas y regiones de difícil acceso, donde la presencia estatal es limitada o casi nula, lo que facilita su proliferación. Esto se observa el siguiente mapa de minería ilegal en la cuenca amazónica al 2020 presente en fronteras entre los países antes desarrollados.

Gráfico 4: Puntos de minería ilegal en la cuenca amazónica (2020)



Fuente: Tomado de FCDS-Perú (2024).

Comparativa de minería ilegal entre Perú y Ecuador

Aunque la minería ilegal es un problema significativo en ambos países, Ecuador parece tener un mayor porcentaje de su producción de oro proveniente de fuentes ilegales. Sin embargo, debido a la mayor escala de su sector minero, Perú tiene un volumen y valor absoluto más alto de oro ilegal. Ambos países enfrentan desafíos similares en términos de impactos ambientales y vínculos con el crimen organizado.

Tabla 6: Comparativo general de la minería ilegal entre Perú y Ecuador

Aspecto	**Perú**	**Ecuador**
Porcentaje de oro ilegal	44%	70-77%
Volumen estimado de oro ilegal (20230)	77 toneladas	No se especifica
Valor estimado de oro ilegal (2023)	$4,800 millones	$1,000 millones
Principales zonas afectadas	Madre de Dios, Puno, Ica, Arequipa, Ayacucho, La Libertad, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto	Zonas fronterizas con Colombia y Perú. Provincias: El Oro, Zamora-Chinchipe, Morona Santiago.
Trabajadores involucrados	300,000 a 500,000	No se especifica
Afectación ambiental	Grave	Grave
Vínculos con crimen organizado	Asociación con narcotráfico, corrupción, redes criminales, contrabando, entre otros	

Fuente: Instituto Peruano de Economía (2024). Elaboración propia.

Minería ilegal en departamentos peruanos fronterizos con el Ecuador

De acuerdo con la información recabada de las entrevistas, análisis documentales y fuente abierta se presente de manera general casos de minería ilegal en la zona norte del Perú, en función de los Departamentos fronterizos:

- Tumbes: La Reserva Nacional de Tumbes es amenazada por la minería ilegal, donde se registra denuncias de ingreso de mineros ecuatorianos al territorio peruano. Se conoce que la FEMA, la DREM, la PNP y el SERNANP se encuentra trabajando para mitigar y erradicar el fenómeno. De igual manera, se presenta como un problema de calidad de agua y aguas transfronterizas el caso del Río Puyango-Tumbes donde la minería ilegal y los residuos utilizados está afectando la calidad del río y contaminando ambos lados de la frontera. En este caso se estima que existe una confluencia de actores privados peruanos, ecuatorianos y colombianos.

- Piura: Posible existencia de minería ilegal aluvial en el Río Calvas y afectación del cauce del agua, con maquinarias pesadas en el medio y margen derecho del río (lado ecuatoriano), como un río contiguo- límite fronterizo entre ambos Estados. Según la Fiscalía peruana, las actividades de minería ilegal en dicha zona podrían estar siendo gestionadas por una organización criminal transnacional «Los Mafiosos de Oro», con miembros peruanos y ecuatorianos. Las autoridades ecuatorianas también argumentan que existe minería ilegal en la ribera peruana del Río contiguo Macará.

- Cajamarca: Según información de la Dirección Regional de Energía y Minas de GORE Cajamarca, existe actividades mineares aluviales en el Río Chinchipe, la construcción de diques y el desecho de químicos o residuos sólidos, que estarían afectado el curse de aguas transfronterizas de los ríos hacia el territorio peruano. Respecto del puente internacional La Balsa, existe una preocupación entre la comunidad peruana de San Ignacio y Namballe sobre la proliferación de minería ilegal aluvial y el ingreso de mineros ecuatorianos a territorio peruano.

- Amazonas: Existe una preocupación por parte de comunidades nativas que reclaman titularidad sobre la tierra y los ríos que los cruzan, respecto de ciudadanos ecuatorianos que ingresan ilegalmente a dicho territorio para realizar actividades mineras ilegales. Hay denuncias públicas sobre la extracción ilegal de oro por la Cordillera del Cóndor, distrito de Cenepa y provincia de Condorcanqui.

Esta perspectiva general de la minería ilegal aurífera en los distintos departamentos fronterizos peruanos sustenta la premisa que se mantiene a lo largo del estudio, sobre que la minería ilegal puede ser teorizado como un fenómeno generalizado pero cuya aplicación real es diferente en sus causas, desarrollo y consecuencias, evidenciado así por la extensión de la propagación del fenómeno y su heterogeneidad a lo largo de espacio fronterizo. Adentrar a comprender los factores específicos y las condiciones bajo las cuales ha proliferado este fenómeno dentro de las distintas localidades de cada departamento es un trabajo que se verá reflejado mediante un caso representativo en el análisis concreto del Área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe.

3.4.3.1. Localización espacial de la minería ilegal

Como se observa de los gráficos, al mismo tiempo que existe minería legal se evidencia la presencia de minería ilegal en la zona norte del departamento Cajamarca y la provincia sureña de Zamora Chinchipe. Asimismo, se observa que en los departamentos de Amazonas y Lotero – Perú – existe presencia de minería ilegal en los espacios fronterizos compartidos con la provincia de El Oro, Zamora Chinchipe y de Morona Santiago al sur del Ecuador.

Respecto del Ecuador, el siguiente gráfico muestra la presencia de minería ilegal y la en dicho territorio:

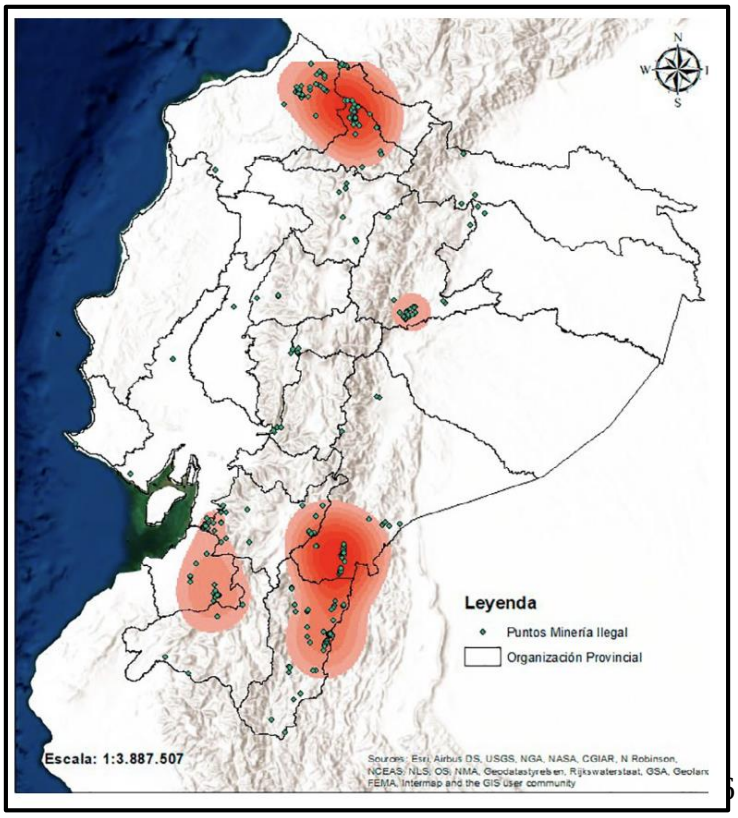
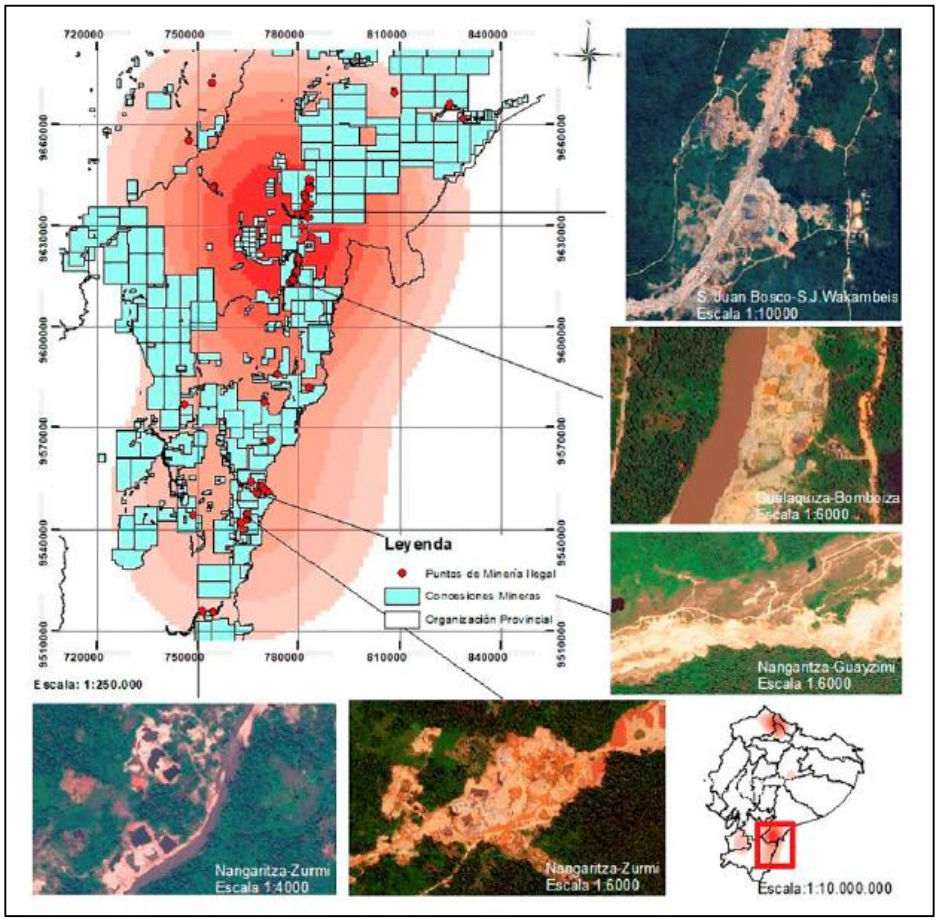


Gráfico 5: Enclaves productivos de la minería ilegal en el Ecuador

Fuente: Tomado de Rivera-Rhon & Bravo-Grijalva (2023).

En lo concerniente a los enclaves productivos de la minería ilegal en sur-amazónico ecuatoriano, se observa una intensa presencia de este fenómeno criminal:

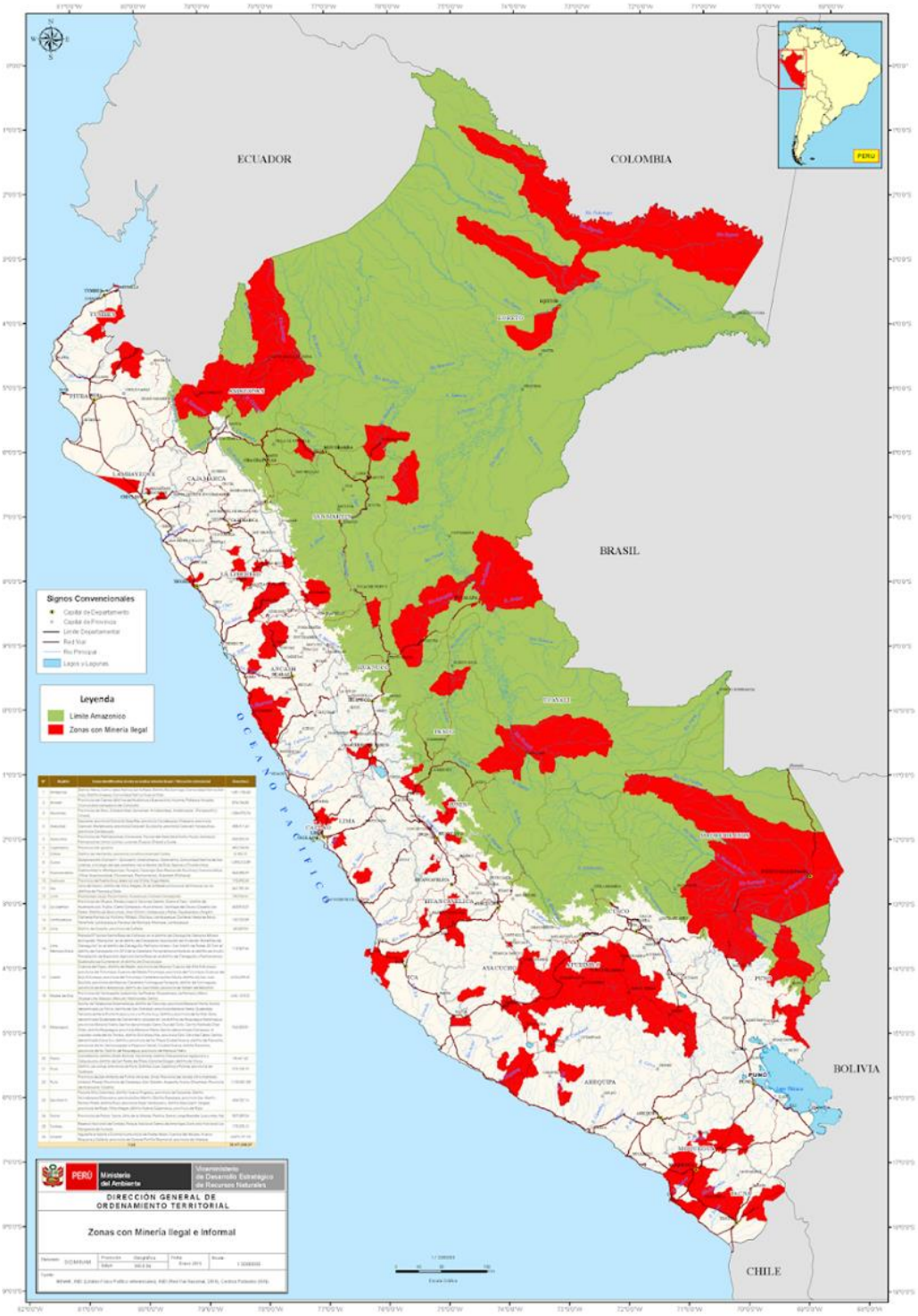
Gráfico 6: Minería ilegal en el sur del Ecuador



Fuente: Tomado de Rivera-Rhon & Bravo-Grijalva (2023).

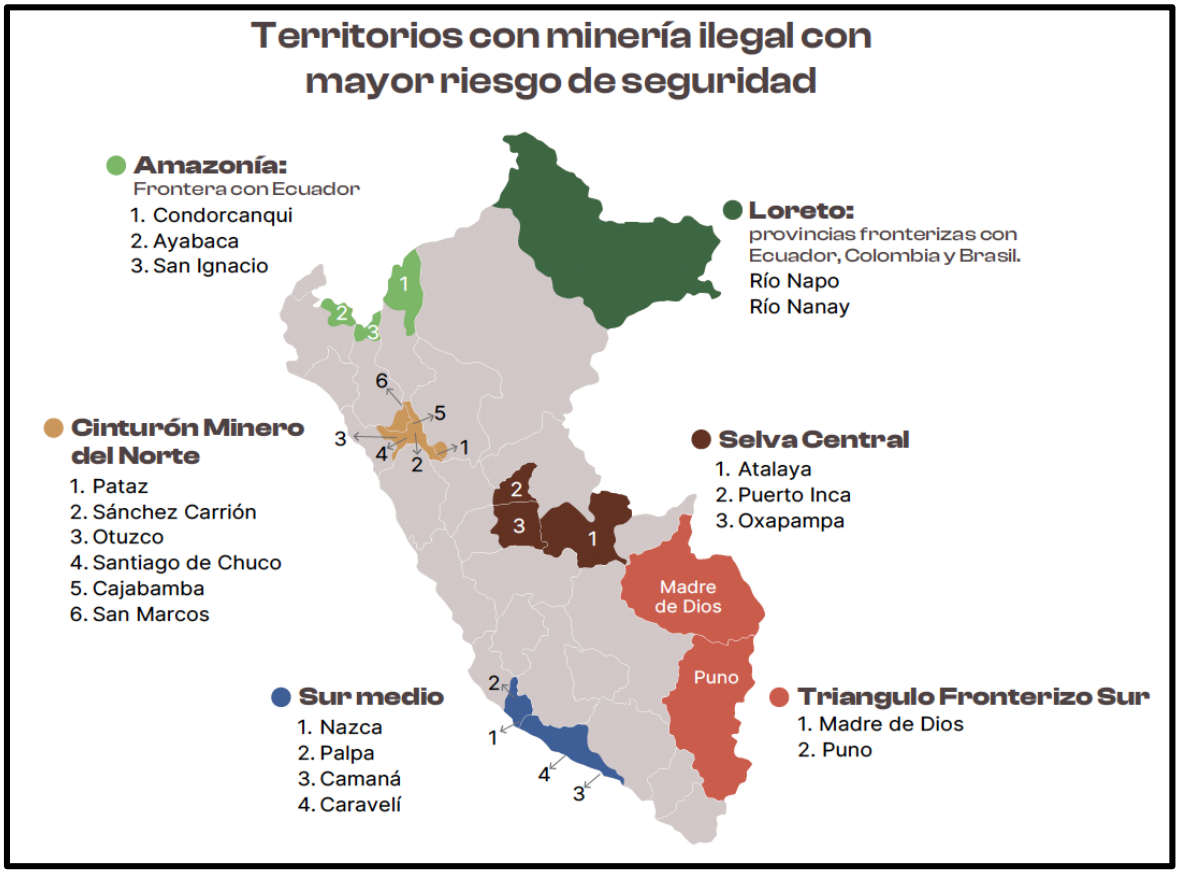
Sobre el Perú, los siguientes gráficos muestran zonas geográficas con minería informal e ilegal (ver Gráfico N°7) y los territorios donde se identifica minería ilegal con mayor riesgo a la seguridad. Se observa que en la frontera peruano-ecuatoriana se identifican actividades mineras ilegales que representan una amenaza a la seguridad. Resalta el caso de Cajamarca y la provincia de San Ignacio, los cuales serán abordados particularmente en una sección posterior.

Gráfico 7: Zonas con minería informal e ilegal en el Perú



Fuente: Ministerio del Ambiente del Perú (2015)

Gráfico 8: Zonas en Perú con minería ilegal y altos niveles de riesgo en seguridad

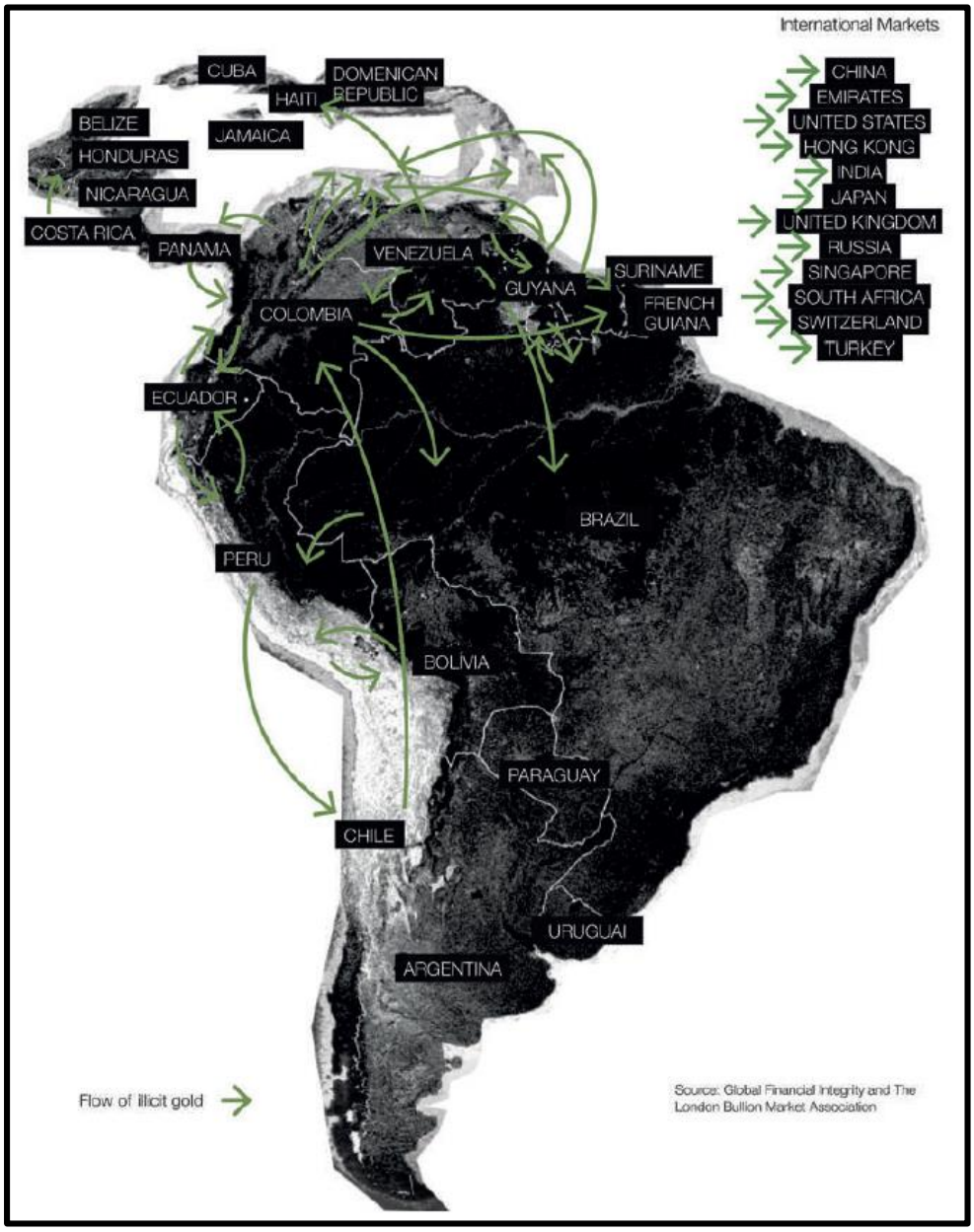


Fuente: Tomado de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (2024b).

Según la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2024), en estas zonas identificadas se conoce sobre la presencia de organizaciones criminales y familiares que contribuyen a la fragmentación de las organizaciones sociales, mientras que la corrupción y manipulación de autoridades políticas y funcionarios aseguran la rentabilidad de actividades ilícitas. Esto se ve en la pugna entre ciudadanos que encuentran legitimad en la minería ilegal frente aquellos que no. También, el control territorial y de rutas por organizaciones criminales facilita el acceso de mercancías ilegales a diferentes mercados, erosionando el estado de derecho y comprometiendo el orden interno y la seguridad nacional. Esto es particularmente grave en áreas de frontera o en Activos Críticos Nacionales, donde estos poderes mafiosos, a veces transnacionales, desafían directamente al Estado.

En lo concerniente al movimiento del oro extraído ilegalmente, según *FCDS-Perú (2024*) haciendo referencia al Instituto Igarapé, existen rutas vinculadas a la extracción ilegal de oro que transcurren circularmente entre el Ecuador y Perú. Es decir, se estima la existencia de corredores entre ambos Estados que permiten la proliferación minería ilegal en ambos territorios. Esta figura es aplicable bajo la concepción de la naturaleza crimina organizada transnacional del fenómeno.

Gráfico 9: Rutas del oro ilegal amazónico



Fuente: Tomado de FCDS-Perú (2024).

3.4.4. Balance de la dimensión del problema público entre el Perú y el Ecuador

Es de consideración del presente estudio que existe un desbalance en la dimensión o afectación del problema público entre el Perú y el Ecuador. Primero, del *hard data* identificado se observa que aunque la minería ilegal es un problema significativo en ambos países, Ecuador tiene un mayor porcentaje de su producción y exportación del oro proveniente de la minería ilegal. Sin embargo, debido a la mayor escala de su sector minero, Perú tiene un volumen y valor absoluto más alto de oro ilegal comerciado. Segundo, la representación de la minería legal en el PBI entre Perú y Ecuador es muy diferente, siendo de mayor importancia para el Perú. Tercero, según los Entrevistados en la frontera peruana-ecuatoriana el fenómeno de comercialización transfronteriza del oro surge desde los yacimientos mineros peruanos y son enviados mediante corredores ilegales hacia el Ecuador, para el refinamiento de plantas de beneficio que existen en ese territorio, pero no en el peruano.

Según Collyns & Torres (2024), en años recientes, se han registrado empresas ecuatorianas mineras nuevas, fundadas por personas sin antecedentes en el sector. Estas empresas, ubicadas en parte en el sur del país, han logrado exportar volúmenes de oro comparables, e incluso superiores, a los de compañías establecidas con anterioridad. Varias de estas nuevas firmas han experimentado un crecimiento acelerado en sus exportaciones de oro; por ejemplo, en 2023, tres empresas – Rockgolden, Rocadorada y Soul Metals – exportaron oro valuado en 268 millones de dólares a destinos como los Emiratos Árabes Unidos e India, una cifra que representa un incremento de 20 veces en comparación con el año anterior. Asimismo, se han identificado discrepancias entre las cantidades de oro reportadas como producidas y las exportadas; como ejemplo, Rockgolden informó haber procesado 4,588 toneladas de mineral en solo 13 días, produciendo 43 kilogramos de oro puro, datos que expertos consideran técnicamente inviables para una pequeña empresa minera. De esta manera, algunas de estas compañías recién establecidas han logrado ubicarse entre las diez principales exportadoras de oro del país, superando a empresas con una larga trayectoria en el sector.

Como consecuencia, surge la duda sobre si la cantidad de oro extraído incluso ilegalmente proviene únicamente del territorio ecuatoriano, más si se considera que cerca del 77% del oro total

exportado previene de medios ilegales. Por lo tanto, se deduce a partir los hechos generales que: (i) desde el lado ecuatoriano, actores privados reciben, procesan y blanquean y comercian el oro extraído ilegalmente del lado peruano; (ii) parte del beneficio obtenido del sector minero aurífera ecuatoriano proviene de oro extraído y comerciado ilegalmente en el territorio peruano; y (iii) de manera directa e indirecta personas naturales y jurídicas privadas cetrarinas, así como de manera más diluida el Estado ecuatoriano, se están aprovechando de recursos peruanos, cuya interés en su aprovechamiento le corresponde constitucionalmente al Estado peruano, trayendo consigo los efectos negativos concomitantes al fenómeno criminal organizado transnacional.

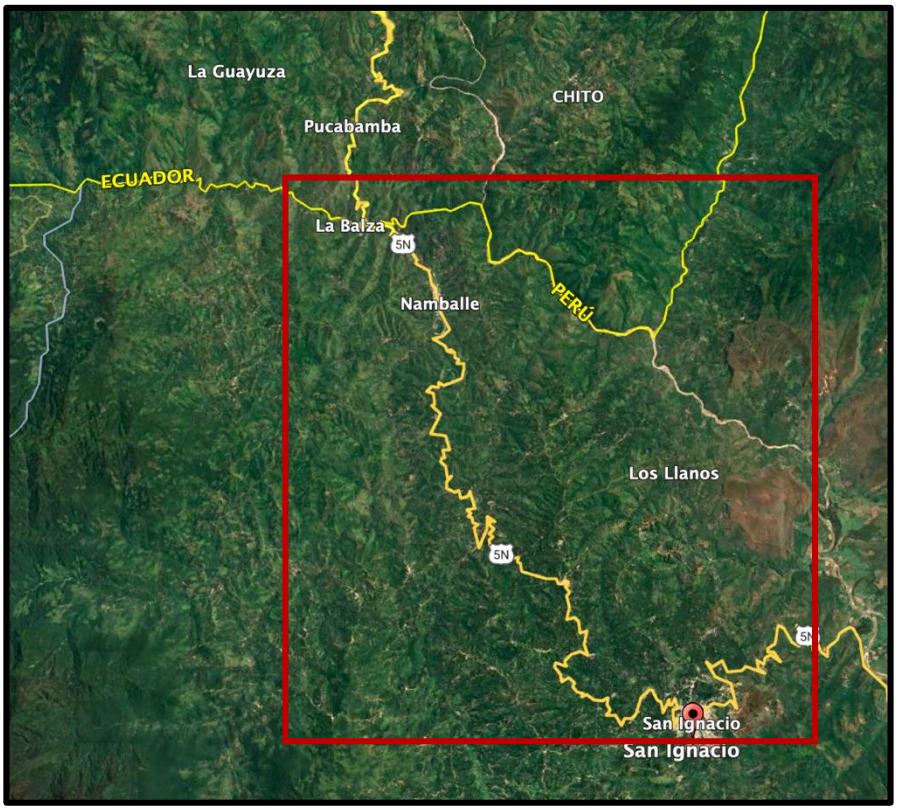
3.5. Minería ilegal en el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe

Este estudio abordará una de las múltiples realidades que configuran la dinámica de la minería ilegal en el espacio fronterizo entre Perú y Ecuador. Así pues, el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe sirve como un caso ejemplar que ilustra las complejidades y particularidades de esta problemática transfronteriza, desde el lado peruano.

3.5.1. Delimitación geográfica

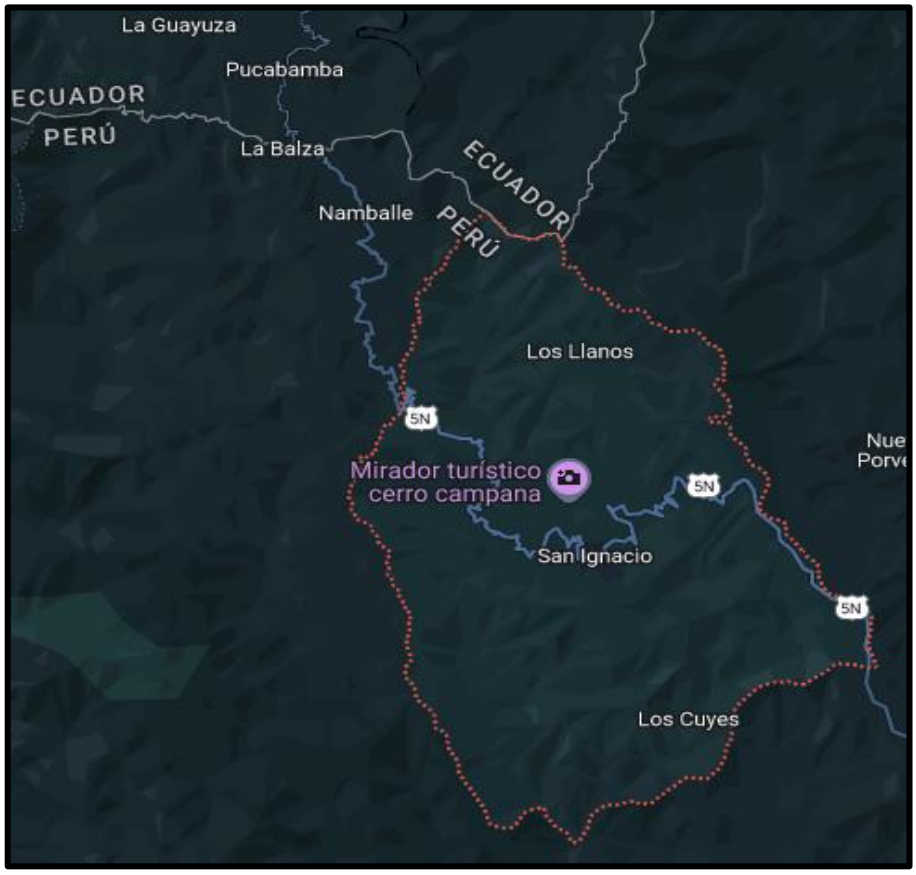
Para efectos del presente estudio, el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe se define como el espacio fronterizo entre el Departamento de Cajamarca en el lado peruano y la Provincia de Zamora Chinchipe en el lado ecuatoriano. Específicamente a lo que se refiere los ríos Canchis, Mayo y Chinchpe, como sus afluentes. También incluye las localidades de Pucabama en Ecuador y de Namballe y San Ignacio en Perú, e incorpora también el eje vial N°4 y el puente internacional La Balsa (Ver Gráfico N°10 y N°11)

Gráfico 10: Delimitación geográfica del área circundante al objeto de estudió (a)



Google Earth (2024).

Gráfico 11: Delimitación geográfica del área circundante al objeto de estudió (b)



Google Earth (2024).

3.5.2. Contexto actual

Según el Entrevistado N°5, la minería actualmente en la zona de frontera de San Ignacio, ya desde hace tres años que ha tomado fuerza ya que sigue incrementando la actividad minería ilegal. Mientras toda vez que la falta de presencia del Estado se hace más evidente mientras transcurren los años. Mencionó que en la jurisdicción fiscal de dicha zona, no existe una fiscalía especializada en materia ambiental, la más cercana se encuentra en la ciudad de Chilayo a diez horas de viaje, mientras que las oficinas de energía y minas del GORE Cajamarca – entienda encargada de gestionar la minería pequeña y artesanal – están a ocho horas de distancia y la agencia del ANA estaba en la Ciudad de Cajamarca. Estas distancias y falta de personal hacen que el control y fiscalización del fenómeno objeto de estudio no se realice seguido o del todo.

Desde la dimensión de interdicción, no existe una comisaría especializada en materia ambiental, puesto que la más cercana se encuentra en las ciudades de Chilayo y Cajamarca. La falta de mayor presencia y especialización de la institución policial permite que no se puede combatir (en términos tácticos) a la minería ilegal en el ritmo que se encuentra avanzando.

Reitera que, las actividades se están incrementando en los últimos años, mientras que se constata una mayor presencia de ciudadanos ecuatorianos y colombianos que estarían invirtiendo en los campamentos mineros para extraer el oro.

Finalmente, el Entrevistado N°5 menciona que la zona es de difícil acceso, distante a tres horas de la ciudad más cercana. Sumado a ello, existe una cadena de corrupción entre las diferentes autoridades públicas que permite que se siga propagando la minería ilegal.

3.5.2.1. Localización de las actividades mineras ilegales

Como resultado de la búsqueda de mapas de fuente abierta se identifican que en el área circundante del Zamora Chinchipe existen varios campamentos mineros ilegales a lo largo de los

ríos Canchis, Mayo, Chinchipe y sus afluentes. Se muestran tres ejemplos relevantes para el estudio de cómo han evolucionado en el tiempo la minería ilegal aluvial en la zona de estudio.

Tabla 7: Leyenda de la localización de las actividades mineras ilegales

Figura	Significado
	Minería ilegal
	Posible Campamento Minero
	Identifica el estado en el que se encontraba el territorio antes de la minería ilegal
	Identifica el estado en el que se encontraba el territorio antes del levítamelo del campamento o puestos mineros.

Elaboración propia

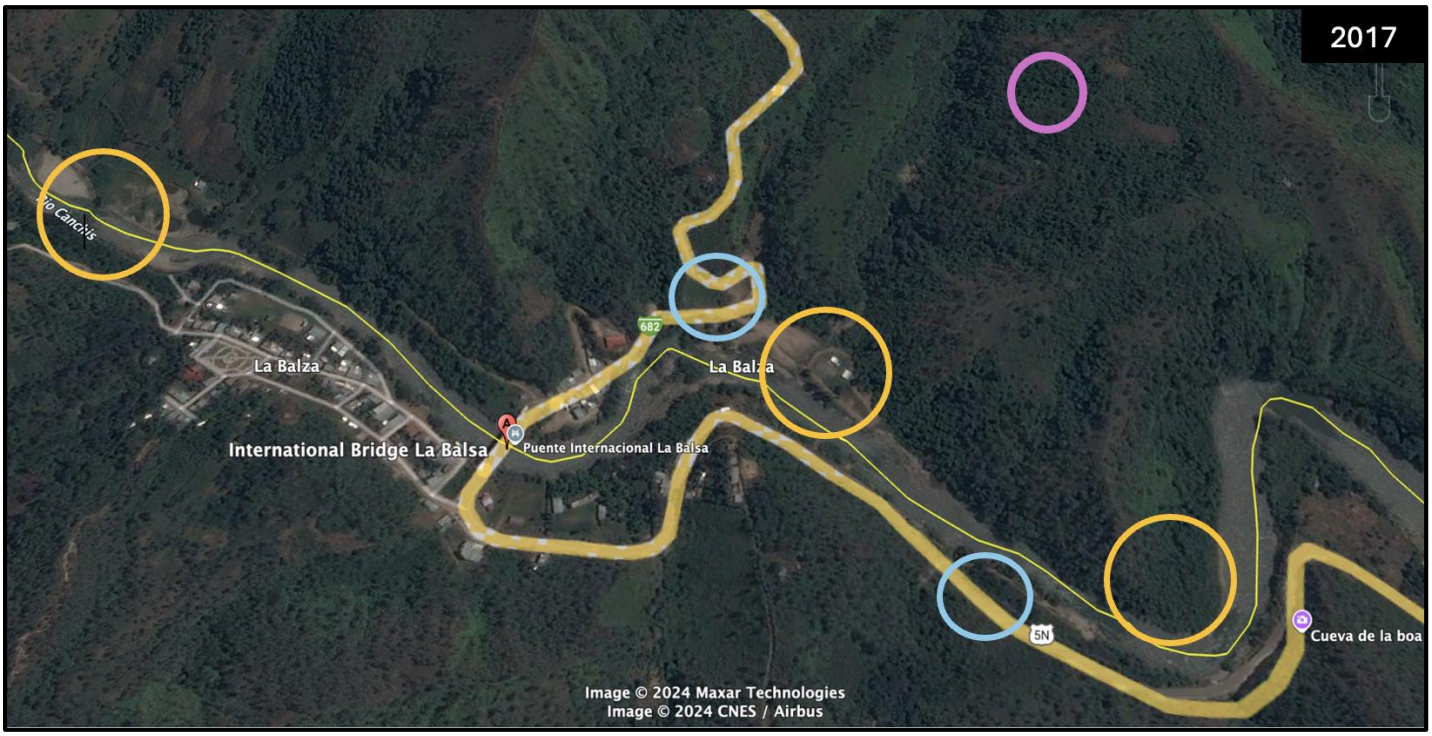
Ejemplo 1: Minería ilegal en el Río Canchis a no más de 3km del puente internacional La Balza – Eje Vial N°4

Gráfico 12: Minería ilegal en el Río Canchis y Puente Internacional La Balza

Google Earth (2024).

Se presenta una diferencia entre los años 2024- 2020 y el 2017, marcada por inicialmente por ausencia de la minería ilegal y posteriormente por su amplio desarrollo

Google Earth (2024).

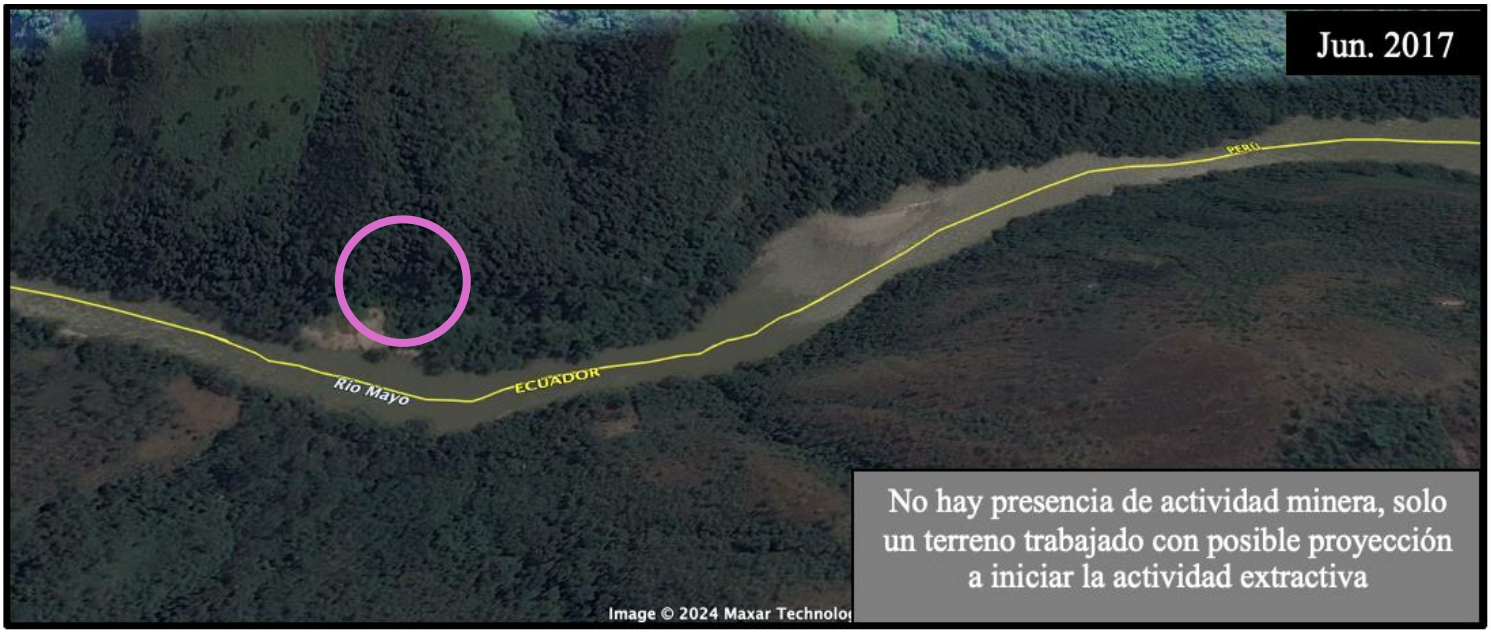


Google Earth (2024).

Ejemplo 2: Minería ilegal en el Río Contiguo Mayo – Frontera peruano ecuatoriano

Gráfico 13: Minería ilegal en el Río Mayo

Google Earth (2024).



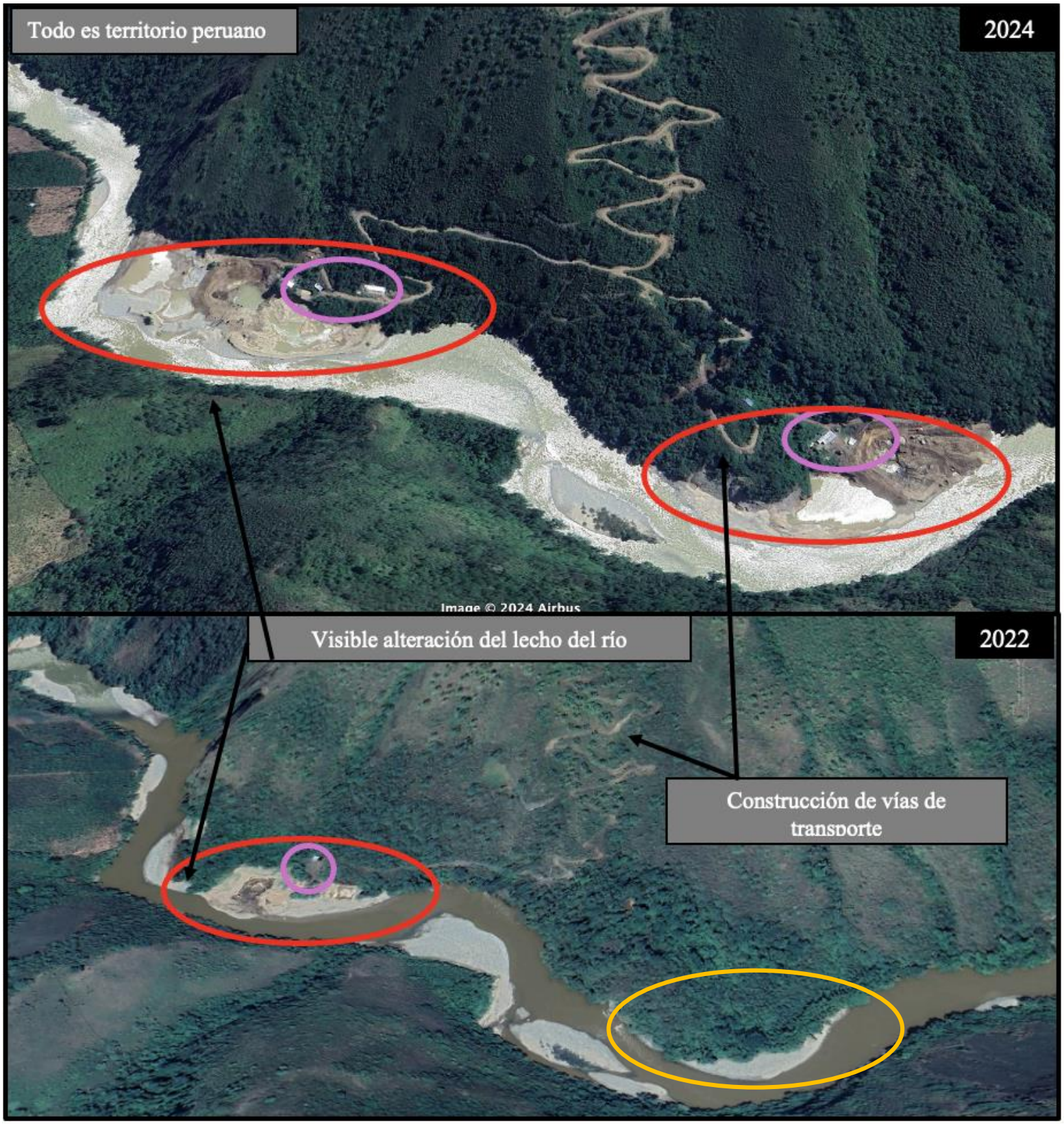
Google Earth (2024).

Se presenta una diferencia marca entre junio y noviembre del 2017. En pocos meses se degradó el lecho del río, se crearon campamentos mineros y se construyeron vías de transporte terrestre

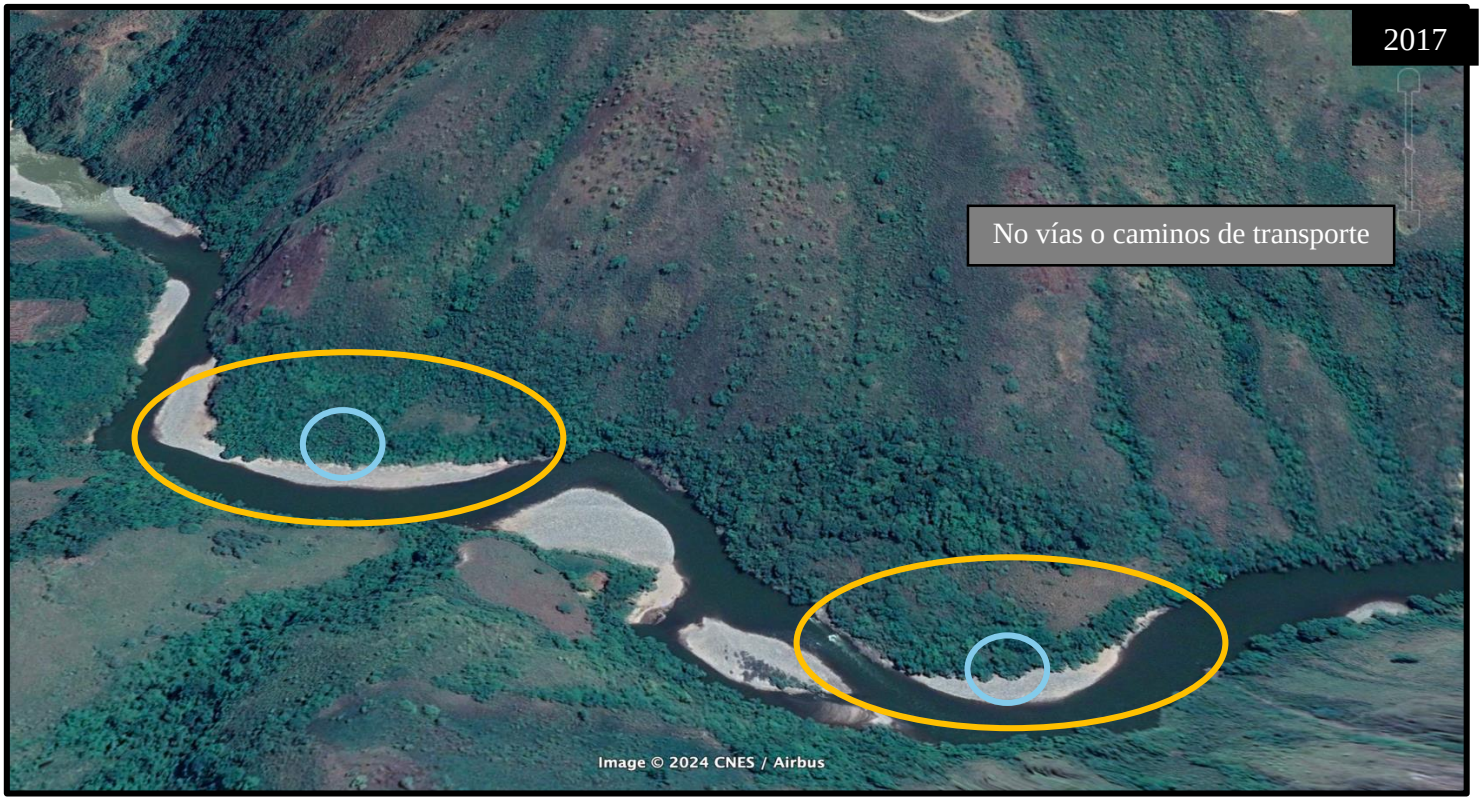
Google Earth (2024).

Ejemplo 3: Minería ilegal en el Río Chinchipe – a no más de 10km del punto más al sur de Ecuador

Gráfico 14: Minería ilegal en el Río Chinchipe



Google Earth (2024).



Google Earth (2024).

Se presenta una diferencia entre los años 2024- 2020 y el 2017, marcada por inicialmente por ausencia de la minería ilegal y posteriormente por su amplio desarrollo

3.5.3. Cadena de suministro

En el caso en concreto se identifica el cumplimiento de las etapas de la cadena de suministros de la minería ilegal aurífera aluvial y cómo concuerda con las bases teóricas respecto a ello.

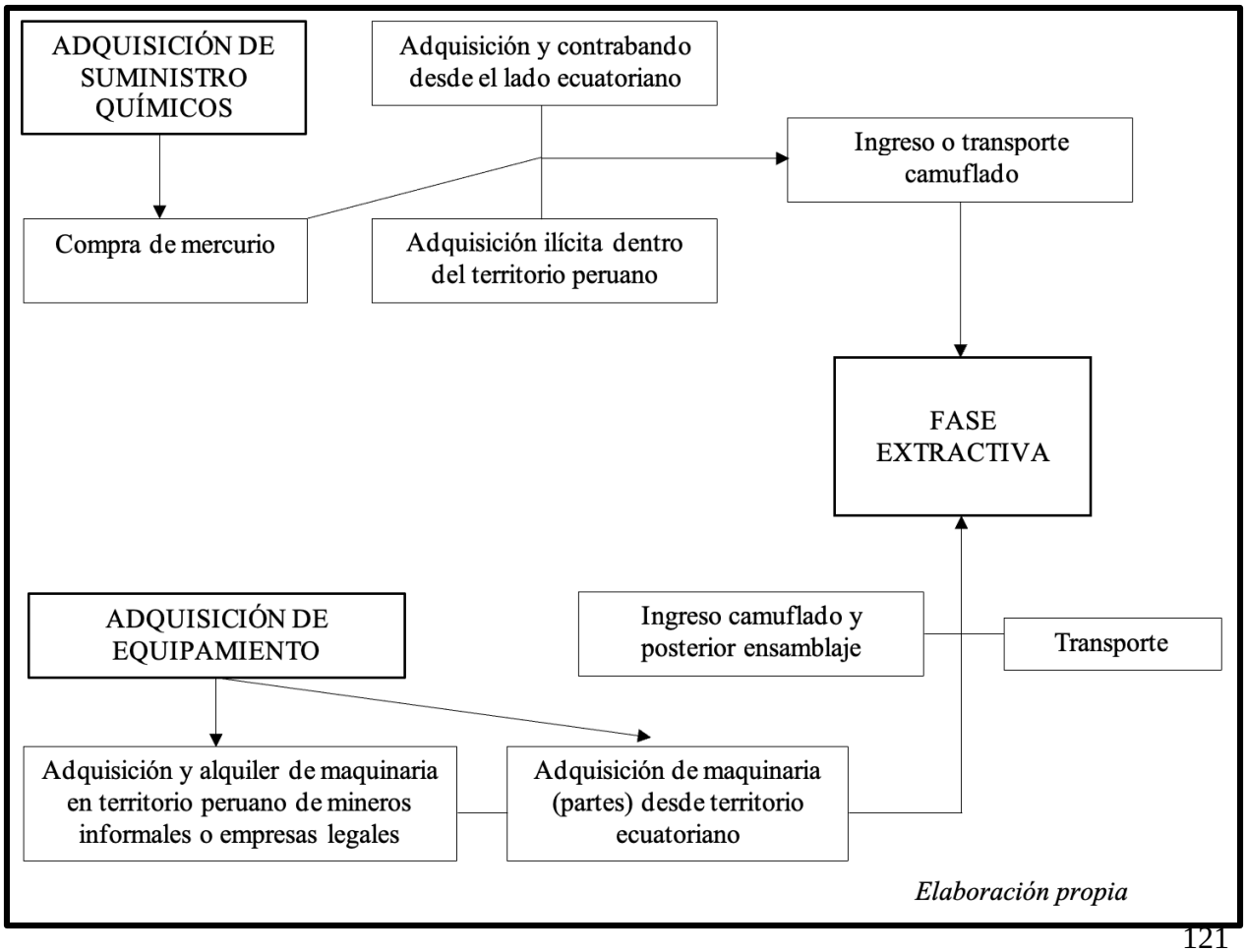
3.5.3.1. Adquisición de insumos y bienes críticos

De acuerdo con el Entrevistado N°5, respecto de la adquisición de insumos químicos, los mineros ilegales de dicha zona adquieren y compran el mercurio de contrabando desde el lado ecuatoriano y su ingreso al territorio peruano es camuflado sea mediante el puente transfronteriza La Balza o mediante corredores ilegales. Incluso, argumenta que determinados mineros ilegales obtienen mercurio de parte empresas mineras informales o medianas de manera ilegal.

En lo concerniente a la adquisición de maquinaria, en dicha zona se identifican dos modalidades de adquisición o alquiler de maquinarias. La primera modalidad es la compra de piezas de la maquinaria del lado ecuatoriano de las «arañas metálicas» que se realiza mediante una compra directa o indirecta (mediante terceros) de manera no regular y son posteriormente ensambladas en territorio peruano. La segunda modalidad, es el alquiler de las arañas metálicas, excavadoras y motobombas de empresas formales o en proceso de formalización, incluso son traídas desde la ciudad del Jaen y son alquiladas a un precio oscilante de S/250 por hora de trabajo. Cabe mencionar que «las arañas metálicas» son estructuras o herramientas construidas con tubos y barras de metal que se emplean para facilitar la extracción de oro en ríos y cauces. Estas herramientas consisten en una serie de brazos o soportes extensibles que permiten remover grandes cantidades de tierra y sedimentos de forma rápida, a menudo en áreas de difícil acceso.

Estas modalidades de adquisición de insumos y bienes críticos concuerdan con el esquema de Cadena de Suministro planteadas por Valk et. Al (2020):

Mapa conceptual 8: Fase de adquisición de insumos y bienes críticos en el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe



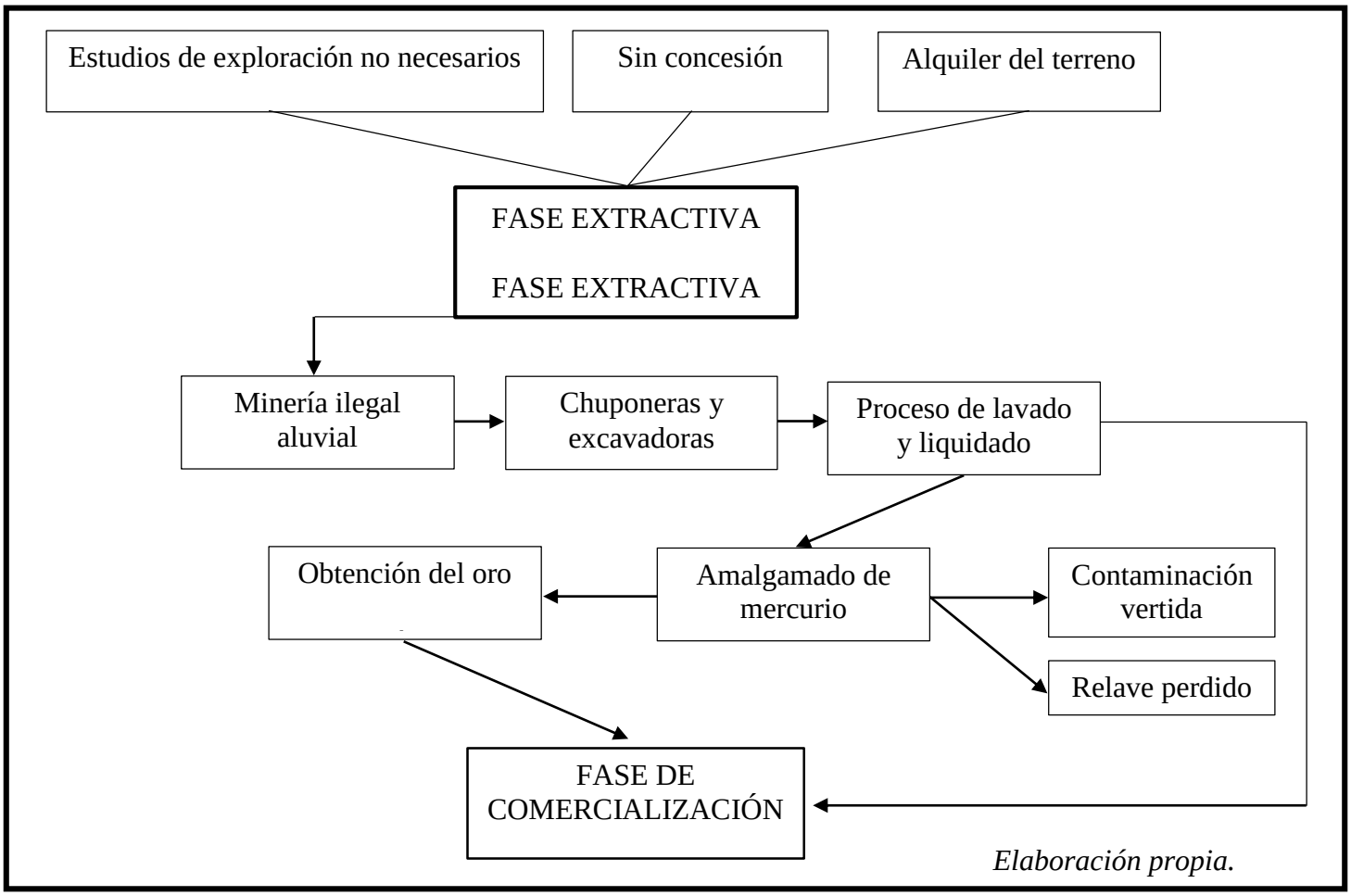
3.5.3.2. Producción

Los mineros ilegales trabajan en los codos de los ríos donde se acaparan o posan los residuos auríferos que trae el mismo cauce del río por años. No existe propiamente estudios de exploración porque social e históricamente se conoce dónde posiblemente se ubican los yacimientos aluviales. Los mineros ilegales no operan bajo concesiones y en la región objeto de estudio no se evidencia la invasión de concesiones otorgadas por el Estado. No obstante, la fase extractiva es permitida porque los mineros ilegales rentan la propiedad de las personas o comunidades donde cursa el río a cambio de otorgarles el 15% del oro extraído.

Una vez los mineros ilegales cuentan con el área identificada y en el caso en concreto el permiso de los que ejercen titularidad sobre los predios donde yace el material aurífero, con las maquinarias descritas en los apartados anteriores realizan excavaciones durante una semana hasta alcázar la veta de oro. A partir de ahí, lavan el mineral utilizando estructuras metálicas armadas, equipadas con motobombas de alta capacidad. Cada dos días, efectúan el «liquidado», que consiste en extraer todo el oro obtenido mediante este proceso y luego purificarlo con el uso de mercurio. Incluso la arenilla obtenida es a veces transportada para su procesamiento en plantas de beneficio ecuatorianas, que son transportados mediante corredores ilegales por ciudadanos peruanos, ecuatorianos y colombianos.

Estas modalidades de producción concuerdan con el esquema de Cadena de Suministro planteadas por Valk et. Al (2020); no obstante, en dicho esquema no se precisa el alquiler de predios para la extracción y amalgamado del oro:

Mapa conceptual 9: Fase extractiva en el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe



Elaboración propia.

3.5.3.3. Comercialización

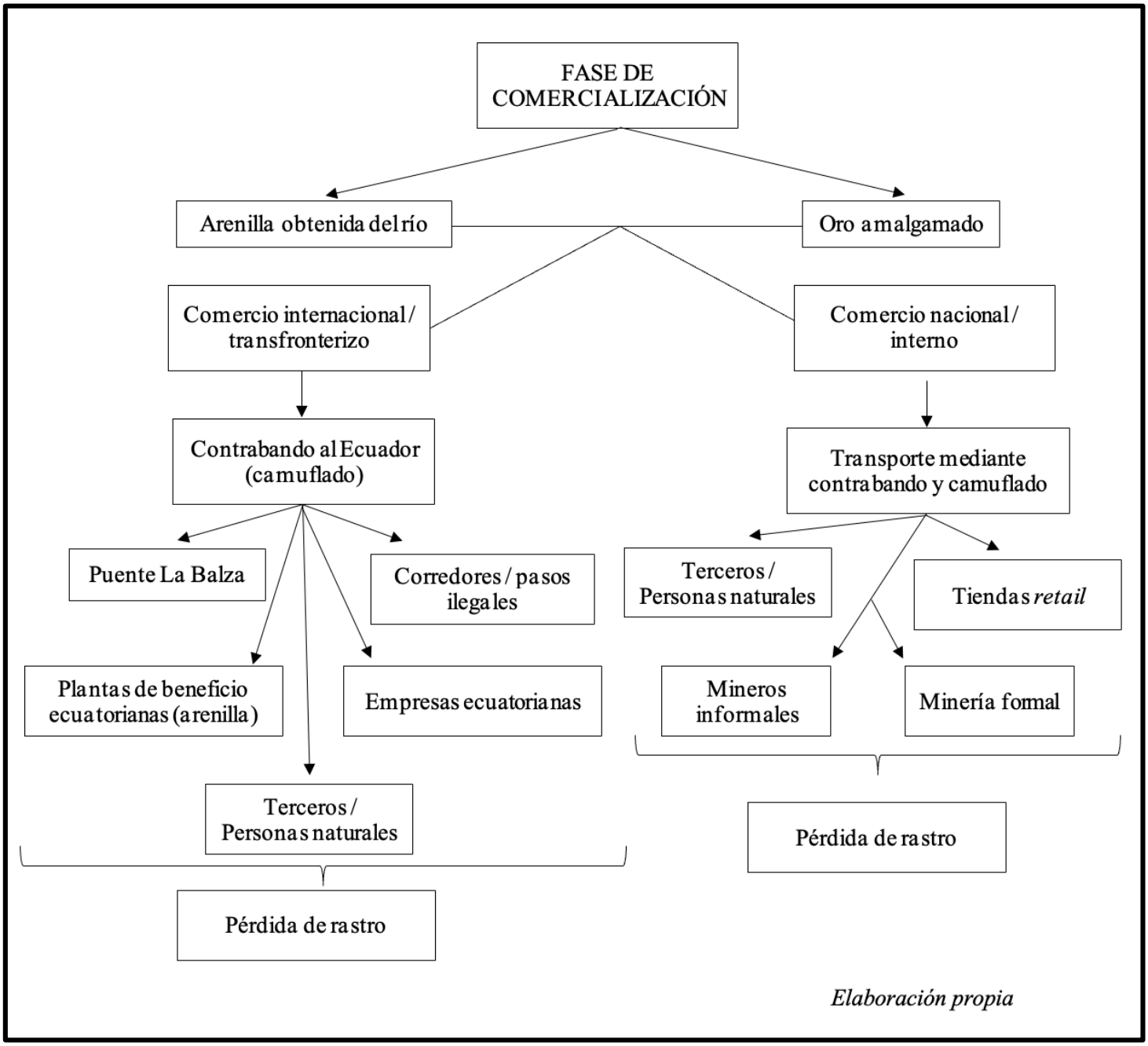
En el área circundante de los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe el oro amalgamado suele ser comerciado en tres modalidades. La primera, parte del oro extraído es transportado a Lima, Ica o Trujillo para su posterior comercialización en tiendas *retail* o para su acopio hacia comercio internacional. La segunda, es la venta dentro de la misma área a terceros, mineros informales y mineros legales. La tercera modalidad y más recurrente es la comercialización transfronteriza hacia ecuador.

Sobre esta última, se tiene conocimiento que parte del oro es llevado al Ecuador por pasos o corredores ilegales o por el puente internacional La Balza, mediante la modalidad de «la caleta» escondidos en caleteas en los vehículos. También, por los corredores ilegales se trasladan personas

irregulares y mineros ilegales para trabajar en el Perú. No se identificó las particularidades del destino y uso final, lo que evidencia la complejidad y diversidad de finalidades que se le da al oro extraído.

Estas modalidades de producción concuerdan parcialmente con el esquema de Cadena de Suministro planteadas por Valk et. Al (2020); no obstante, la diferencia en las fases de comercialización responde a la naturaleza del área circundante de los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe.

Mapa conceptual 10: Fase de comercialización desde el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe



3.5.4. Subsunción al problema público

La minería ilegal aurífera y aluvial en el área circundante de los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe representa una vulneración a los intereses del Estado peruano en el aprovechamiento del oro en beneficio del Perú, al mismo tiempo que la criminalidad organizada alrededor de la cadena de suministro afecta a la seguridad nacional y aflige a las personas más débiles de dicha área.

En primer lugar, se identifica que el oro extraído en la zona objeto de estudio, se comercio como resultado de diversas de la participación de diversos actores, actividades, eslabones y tareas que transcurren entre lo ilegal, informal y legal. Esto impide que el Estado se beneficie plenamente de su aprovechamiento fiscal, tributario y comercial, así como el de mantener bajo su control y aprovechamiento un material importante para las reservas estatales internacionales, favoreciendo en cambio a intereses de terceros, tanto nacionales como extranjeros, públicos y privados. Además, se ha detectado la existencia de un corredor ilegal que facilita el comercio transnacional no regulado de este recurso, consolidando una economía ilegal que elude la supervisión estatal.

En segundo lugar, la criminalidad organizada incide y afecta el correcto funcionamiento de las limitadas institucionales del Estado peruano presente en dicha área y el principio de respeto a la autoridad, cediendo su legitimidad a favor de la criminalidad organizada trasnacional de la minería ilegal.

Según el Entrevistado N°5, el área circundante de los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe es una zona agrícola de producción de café y cacao, la cual ha sido afectada por periodos largos de sequías en los últimos años. Esta situación ha generado una pérdida de empleo y medios de subsistencia en la comunidad agrícola, aunado por la falta de oportunidades laborales, lo cual en su turno ha motivado a que estas personas participen en los campamentos mineros diariamente a cambio de oro o dinero. El gramo de oro en la zona se vende a S/220.00 soles en promedio y de la extracción se estima que una persona pueda sacar entre uno a tres gramos diarios, lo que se vuelve en un incentivo valioso en remplazo de trabajaos que generan menos réditos y que toman mayor tiempo.

Asimismo, es conocido en la zona que los mineros ilegales coordinan con las autoridades locales para solicitar su permiso y aceptación para llevar a cabo las actividades mineras ilegales a cambio de dinero – corrupción –, obras o servicios públicos en favor de la comunidad. De esta manera, la comunidad otorga una legitimidad a la minería ilegal como medio de sustento, lo que obstaculiza la intervención del Estado al intentar ejercer el principio de autoridad. Cuando el Estado procura ejercer control sobre estas actividades, se enfrenta a una resistencia social que restringe su capacidad de actuación, generando así un escenario en el cual su autoridad se ve comprometida y, en algunos casos, neutralizada por el respaldo comunitario hacia la minería ilegal.

Estas dimensiones erosionan el tejido social de las comunidades en el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe y el tejido institucional-estatal que debería proteger no solo la seguridad del Estado sino el deber de cuidado y desarrollo a las personas más débiles. Así pues, se configura al subsunción de una realidad concreta al problema público indicado al inicio del trabajo, en congruencia con las teorías de política criminal, de seguridad humana y de soberanía del Estado, las cuales en conjunto expresan que el crimen organizado en espacios alejados y desatendidas por el Estado, copa y suple el rol del mismo, encontrando legitimidad de la población al mismo tiempo que se produce una gobernanza criminal en la zona y una afectación múltiple a la seguridad humana en aspectos ambientales, económicos, de desarrollo y propiamente subsistencia.

3.6. Política exterior peruana y el problema público

A partir de lo desarrollado surge la pregunta sobre ¿Qué desafíos representa el problema público para política exterior peruano, y en particular para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú? Como base de una respuesta se debe tener consideración dos dimensiones principales: (i) la primera vinculada al rol y competencia que tiene el MRE de acuerdo con sus prerrogativas jurídicas ya establecidas en el marco teórico – especialmente aquella vinculada a la Seguridad Nacional y al Desarrollo e Integración Fronteriza –; y (ii) la estrecha relación e interconexión que existe entre la política exterior y la seguridad de un Estado, como instrumento a través del cual un país se posiciona en el sistema internacional y busca garantizar su seguridad frente a amenazas externas, incluso contemporáneas o híbridas.

En ese sentido, se analizará brevemente las acciones implementas por el Estado peruano en la lucha contra la minería, para después contrastarla con las acciones adoptadas por el Estado Ecuatoriano sobre el mismo fenómeno. Posteriormente se examinará la relación bilateral y compromisos compartidos en materia de lucha contra la minería ilegal, así como la agenda regional en torno a este fenómeno. Con ello, se podrá esbozar conclusiones y recomendaciones para la política exterior peruana respecto de la atención a este problema público.

3.6.1. Respuesta del Estado peruano a nivel interno

Partiendo de la teoría que establece que la política exterior es la externalización de la política y realidad interna, que tiene como finalidad defender y promover los intereses nacionales frente a actores externos, resulta necesario comprender qué acciones ha tomado el Estado peruano en la lucha contra la minería ilegal a nivel interno. Ello permitirá evaluar el estado actual institucional de la respuesta estatal *vis a vis* el problema público; así como, identificar qué acciones u oportunidades puede el Ministerio de Relaciones Exteriores aprovechar en función de sus competencias y en el contexto institucional y fenomenológico expuesto.

La visión del Estado peruano respecto de la lucha contra la minería ilegal se ha centrado en tres pilares: (i); operaciones de interdicción; (ii) fomento de la formalización; y (iii) recuperación ambiental; todas ellas bajo un umbral de dirección por parte de Comisiones especiales desde el Poder Ejecutivo creadas para tales efectos. Se presentan a continuación las principales políticas y acciones desarrolladas por el Estado peruano.

La información desarrollada en la presente sección corresponde a los resultados obtenidos del análisis documental del estudio del Ministerio del Interior del Perú (2024) sobre la «Cadena de valor de la minería ilegal del oro y desvío de insumos primarios destinados a este delito en el Perú».

3.6.1.1. Comisiones especiales para la lucha contra la minería ilegal

La coordinación estatal en el combate contra las actividades mineras no reguladas se inició con el establecimiento de una comisión multisectorial permanente. Este ente, creado mediante Decreto Supremo 075-2012-PCM, tenía como objetivo principal supervisar las iniciativas gubernamentales relacionadas con la minería ilegal y el proceso de formalización del sector. En el marco de sus funciones, dicha comisión desarrolló una serie de estrategias y planes de acción. Entre las iniciativas más recientes se desarrollo el Plan de Acción 2022, que abarcaba diversos aspectos:

1. Actualización de la estrategia nacional para contrarrestar la minería ilegal
2. Elaboración de un diagnóstico exhaustivo de la problemática
3. Análisis del proceso de formalización en La Libertad
4. Implementación de un plan de restauración Ambiental

La evolución de las estrategias gubernamentales para abordar la problemática minera llevó a una reestructuración institucional. En 2023, se fusionaron dos comisiones preexistentes, con el objetivo de crear la actual y vigente «Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de realizar el seguimiento a la formalización minera y a las acciones destinadas a la erradicación de la minería ilegal y a la recuperación del ambiente», mediante Decreto Supremo N°143-2023-PCM. Esta nueva comisión amplía su alcance geográfico y temático, abarcando no solo el seguimiento de la formalización minera, sino también las acciones encaminadas a erradicar la minería ilegal y recuperar los ecosistemas afectados. Su jurisdicción se extiende más allá de regiones específicas, adoptando un enfoque nacional.

El papel de esta comisión renovada es actualmente fundamental en la articulación de esfuerzos a nivel ejecutivo. Actúa como eje central para la coordinación entre diversas instituciones estatales en la lucha contra las actividades mineras ilegales. Incluso se encuentra liderando la actualización de la estrategia nacional de interdicción contra la minería ilegal bajo un enfoque táctico orientado en la cadena de suministro del fenómeno objeto de estudio. Sus responsabilidades principales incluyen:

1. Monitoreo del proceso de formalización minera.
2. Seguimiento de la estrategia nacional de interdicción contra la minería ilegal:

3. Vigilancia de la recuperación Ambiental.
4. Elaboración de informes periódicos
5. Propuestas de desarrollo alternativo

3.6.1.2. Operativos de interdicción

El primer elemento fundamental en la estrategia estatal contra la mineral ilegal se centra en los operativos de interdicción que se realizan en conjunto con las fuerzas armadas, el orden policial, fiscalía y otras entidades públicas. Para optimizar la eficacia de estas acciones conjuntas, se estableció un marco estratégico nacional en 2014 mediante Decreto Supremo N°003-2014-PCM. Este documento rector proporciona las directrices y protocolos necesarios para la planificación y ejecución de operativos contra la minería ilegal.

La consolidación de este pilar estratégico subraya la importancia que el Estado otorga a las acciones de campo y al despliegue de recursos humanos y logísticos en la lucha contra esta problemática. Asimismo, evidencia el reconocimiento de que la erradicación de la minería ilegal requiere esfuerzos concertados y sostenidos de múltiples actores gubernamentales.

Ahora bien, esta Estrategia Nacional de Interdicción se estructura en torno a dos ejes principales, cada uno con dos objetivos específicos:

1. Eje de Intervención Directa:
    a) Ejecución de operativos para erradicar los principales focos de minería ilegal y reducir su presencia en el territorio nacional.
    b) Implementación de acciones disuasivas y de consolidación para reforzar los resultados de las intervenciones y eliminar los enclaves.
2. Eje de Combate a Actividades Conexas:
    a) Coordinación multisectorial para controlar, fiscalizar y sancionar infracciones relacionadas con la minería ilegal en zonas clave.
    b) Fortalecimiento y continuidad de las acciones interinstitucionales para erradicar o reducir los delitos asociados.

Se debe tener en consideración que debido a insuficiencias y omisiones de la Estrategia Nacional se ha creado el «Grupo de Trabajo Multisectorial para la actualización de la Estrategia Nacional para la interdicción de la minería ilegal» constituida a través de la Resolución Ministerial 1418-2023-IN. De acuerdo con el General García se está desarrollando una actualización de dicha estrategia, la cual parte en identificar como objetivo la reducción de la minería ilegal y a las operaciones de interdicción como una acción más que un objetivo *per se*, como concebido inicialmente (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, 2024). Este nuevo enfoque, presente una naturaleza más táctica para combatir la minera ilegal en los puntos críticos de la cadena de suministro del fenómeno estudiado; no obstante, no versa sobre los factores estructurales.

La evolución de las estrategias gubernamentales contra la minería ilegal en Perú se evidencia en la transición del Plan Operativo Mercurio al Plan Integral Frente a la Minería Ilegal - Plan Restauración (PIFMI). Esta nueva iniciativa surge como respuesta a la expansión y desplazamiento de actividades mineras ilegales hacia nuevas áreas geográficas, incluyendo regiones adyacentes a Madre de Dios. El PIFMI, aprobado por decreto supremo en 2021, busca erradicar la minería ilegal en zonas específicas de Madre de Dios, Cusco y Puno, así como prevenir su propagación a otras regiones del país.

Este plan se distingue por su enfoque multisectorial, involucrando a diversos ministerios y entidades gubernamentales en un esfuerzo coordinado. Aborda aspectos como seguridad, formalización minera, desarrollo productivo, protección social y regulación de insumos. El Plan Restauración representa un avance significativo en la estrategia estatal, destacándose por su análisis exhaustivo de los progresos y limitaciones en la lucha contra esta economía ilícita. Además, identifica posibles vínculos entre la minería ilegal y el narcotráfico, subrayando la complejidad del desafío y la necesidad de una vigilancia continua en áreas de actividad minera emergente. No existe otro estudio nacional hecho público de esta naturaleza para otros espacios territoriales con presencia de minería ilegal.

3.6.1.3. Fomento de la formalización

El proceso de formalización de la minería en Perú es el segundo pilar en la lucha contra la minería ilegal, base en una aproximación administrativa y regulatoria sobre dicho fenómeno. Se desarrolla un esquema particular sobre cómo este proceso se ha estructurado (ver Mapa conceptual N°11).

Se evidencia que la formalización de la minería pequeña y artesanal es de interés nacional, responde a objetivos concretos y comprende un procedimiento administrativo que se apoya en el registro único y centralizado de mineros en proceso de formalización, bajo una estructura jurídica.

Ahora bien, diversos especialistas y funcionarios públicos coinciden que el actual diseño de formalización la minería informal es inadecuado y que requiere una actualización. En ese sentido, el presidente del Instituto de Ingenieros de Mines del Perú, Daría Zegarra, indica que «el Perú necesita recuperar las riendas sobre la formalización minera» y que «El Reinfo no da para más y es clave que este no se extienda nuevamente, pues su carácter permisivo fomenta la criminalidad; además de contribuir al financiamiento de la violencia y el crimen organizado» (El Comercio, 2024).

3.6.1.4. Recuperación ambiental

El tercer pilar de la estrategia estatal contra la minería ilegal se centra en la recuperación ecológica de los territorios impactados por el fenómeno, con un énfasis particular en la preservación de los ecosistemas amazónicos. Entre las iniciativas más destacadas en este ámbito se encuentra la Estrategia Nacional Contra la Minería Ilegal en Áreas Naturales Protegidas de Administraciones Nacional 2022-2027.

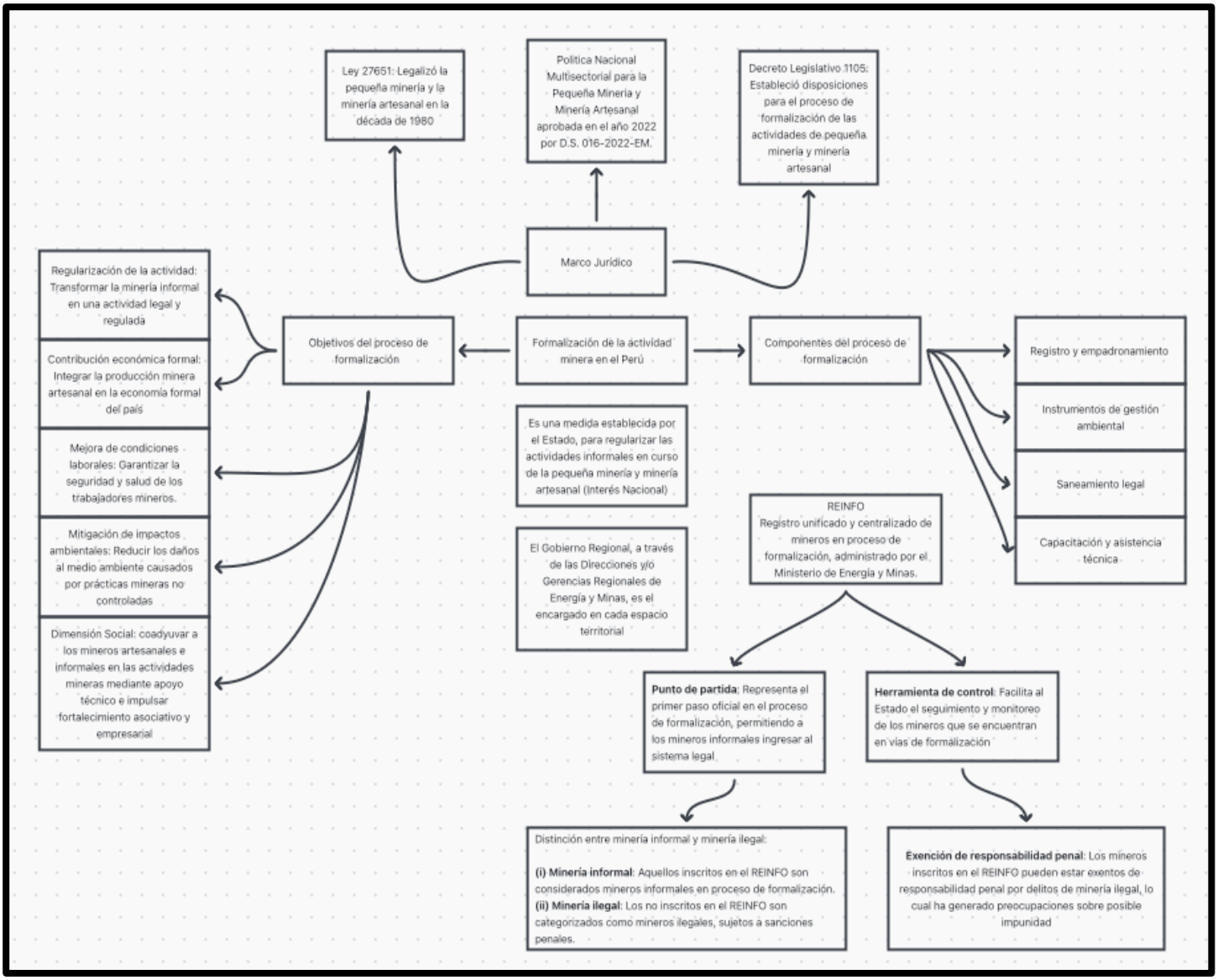
Este programa, formalizado mediante una resolución de SERNANP, se integra en una visión más amplia de recuperación ambiental a escala nacional. El plan reconoce la interconexión entre el deterioro de hábitats naturales, la contaminación de recursos hídricos y edáficos –relativo al suelo–, y sus repercusiones sociales, además de su vinculación con otras actividades delictivas.

Su propósito fundamental es salvaguardar la riqueza biológica y los sistemas ecológicos en las reservas naturales peruanas frente a las amenazas de la minería no autorizada. Para lograr este objetivo, se ha diseñado un marco de colaboración interinstitucional que involucra a diversas entidades gubernamentales, incluyendo el ente rector de las áreas protegidas y el MINAM.

La estrategia abarca diversas líneas de acción:

1. Intensificación de la supervisión y el control en zonas protegidas.
2. Ejecución de intervenciones para interrumpir las operaciones mineras ilegales.
3. Fomento de actividades económicas alternativas y sostenibles para las poblaciones locales.
4. Implementación de proyectos de restauración en áreas degradadas por la minería ilícita.

Mapa conceptual 11: Formalización minera en el Perú



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2024). Elaboración

Políticas de Remediación ambiental

Según el Instituto Peruano de Economía (2024), algunas acciones adicionales del Estado respecto a la recuperación ambiental como consecuencia de la minería ilegal son las políticas de remediación ambiental. Así, menciona que el gobierno peruano ha implementado algunas iniciativas para la recuperación de áreas degradadas por la minería ilegal, aunque estas han sido limitadas. Se destaca el proyecto «Recuperación de áreas degradadas por minería ilegal en Madre de Dios», que busca reforestar 1,000 hectáreas entre 2021 y 2025. También se menciona el «Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Minería Ilegal en la Amazonía» del Ministerio del Ambiente, cuya finalidad es recuperar 5,000 hectáreas hasta el 2026.

3.6.1.5. Balance con el problema público

De lo estudiado, las acciones tomadas por el Estado peruano no coinciden en su totalidad con el postulado del problema público establecido en la presente tesis. Tampoco se observa que conceptualicen la dimensión transnacional de la minería ilegal como criminalidad organizada en las políticas públicas, acciones o estrategias en su lucha. La percepción del presente estudio es que el problema de la minería ilegal es visto como un problema extractivo a que se le incorpora otros delitos, no como una criminalidad organizada.

El fenómeno es visto como uno general y con consideraciones aplicables a todo el territorio, no se distingue que existen diferentes tipos de minería ilegal metálica y no metálica, que los factores que generan la minería ilegal son distintos en cada zona y que la realidad geográfica y geológica varían en poco espacio y distancia. Tampoco conceptualización como la minería ilegal transcurre entre lo ilegal, formal e informal, ni que parte del oro extraído es espacios fronterizos son comercializados mediante contrabando a través de las fronteras para ser procesados y postremamente vendidos en otros Estados.

Si bien existe una visión de gestión de los recursos naturales, no se identifican criterios que esbozan la aproximación estatal de la protección de los intereses del Estado peruano en el aprovechamiento del recurso mineral, tampoco se menciona o desarrolla (más allá de la materia de corrupción) como

la criminalidad organizad afecta el funcionamiento del Estado y que este pierde legitimidad en los espacios donde el estado no está presente. Las repuestas no obedecen a fallas de origen o estructurales, sino a remedios paliativos de las consecuencias (acción penal e interdicción / dimensión extractiva / recuperación ambiental), mientras que únicamente la formalidad como interés nacional es el aspecto vinculado de manera más directa a la dimensión estructural del problema, pero tampoco lo aborda correctamente porque ha sido captado para resguardar la criminalidad e informalidad.

3.6.2. Respuesta del Estado ecuatoriano a nivel interno

De acuerdo con el Instituto Peruano de Economía (2024), el siguiente cuadro resume las principales acciones implementadas por el gobierno ecuatoriano para abordar la minería ilegal, destacando un enfoque regulatorio y operativo, de menor intensidad que lo desarrollado por el Perú. El presente estudio considera que ello se debe a que el nivel e importancia del sector minero en ecuador es de menor relevancia *vis a vis* para el Estado peruano.

Tabla 8: Respuesta gubernamental ecuatoriana contra la minería ilegal

Área de acción	Medidas implementadas
Marco constitucional	- Constitución del Ecuador (2008), artículo 408: los yacimientos mineros son propiedad imprescriptible, inembargable w inalienable del Estado, quien participa de los beneficios del aprovechamiento de los recursos, en un monto no menor a los de la empresa que los explota.
Marco legal	- Ley de Minería (2009) y sus reformas (2013, 2020)
Formalización	- Proceso de regularización de minería artesanal y pequeña minería - Registro obligatorio de mineros artesanales
Control y sanción	- Operativos de control e interdicción - Sanciones administrativas y penales para actividades mineras ilegales

Área de acción	Medidas implementadas
Trazabilidad	- Implementación de sistema de trazabilidad de oro - Controles en la comercialización de minerales
Cooperación internacional	- Declaraciones poli con países vecinos para combatir minería ilegal transfronteriza
Entidad reguladora	- Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables

Fuente: Instituto Peruano de Economía (2024). Elaboración propia.

Ahora bien, según Rivera-Rhon, R. A. & Bravo-Grijalva (2023), las medidas implementas por el Estado ecuatoriano en la lucha contra la minería ilegal son herramientas que representan en su base mecanismos de sanción administrativa y aplicación de la ley, las cuales en la práctica se enfrentan a múltiples obstáculos. Entre ellos la limitada supervisión de las concesiones mineras, la falta de coordinación efectiva entre instituciones y las inconsistencias en los procesos investigativos dirigidos a combatir la minería ilegal, vinculados a la escasa planificación de recursos económicos y humanos, lo cual se ve agravado por redes de complicidad y corrupción institucional. Esta situación erosiona los esfuerzos de control y aplicación de la normativa, debilitando la respuesta estatal frente a esta problemática.

Sumado a ello, las acciones gubernamentales ecuatorianas se caracterizan por su naturaleza «segurizantes»; es decir, corresponden a medidas con alcance temporal reducido y de semblanza reactiva, carente de una visión y planificación integrada. La recurrente declaración de estados de excepción como mecanismo de intervención sugiere una insuficiencia en las estructuras institucionales regulares para hacer frente a las redes organizadas involucradas en estas prácticas. Entre 2016 y 2021, se implementaron cuatro de estos estados en diferentes regiones del país, incluyendo Morona-Santiago, Portovelo-Zaruma, Buenos Aires y nuevamente Zaruma (Rivera-Rhon, R. A. & Bravo-Grijalva, 2023).

Finalmente, en lo concerniente a la naturaleza penal de este fenómeno es Ecuador, se comprende que la actividad ilícita de recursos mineros – Art. 206 del Código Orgánico Integral Penal (2014) considera como responsable a la persona que participa en actividades relacionadas con recursos minerales sin la debida autorización gubernamental. Estas actividades abarcan un amplio espectro, desde la extracción y exploración hasta la comercialización y almacenamiento de dichos recursos mineros. Frente a esta definición, igual que en el caso peruano, se presenta la problemática de abordar el fenómeno desde una aproximación autónoma sin tomar en consideración la teoría de política criminal, bajo un enfoque de cadena de suministro enmarcada en una criminalidad organizada a veces transnacional.

3.6.3. Relación y compromiso bilateral Perú-Ecuador

En la actualidad, la relación bilateral entre Perú y Ecuador destaca como la más sólida y positiva que mantiene el Perú con sus países vecinos fronterizos. Por lo que resulta positivo y provechoso para abordar posteriormente recomendaciones respecto de la cooperación bilateral en materia del objeto de estudio. Respecto de la minería ilegal se destacan principalmente a los comités binacionales y a la COMIXTA como los principales mecanismos de coordinación y cooperación binacional.

3.6.3.1. Gabinetes binacionales

Ambos países han celebrado un total de quince Gabinetes Binacionales y Encuentros presidenciales desde el 2007. Estos son un mecanismo bilateral anual de alto nivel cuya finalidad es fortalecer las relaciones bilaterales y la integración entre ambos países. Como objetivos principales se deprenden la coordinación e impulso programas y proyectos de interés común, el seguimiento a acuerdos previos, la emisión de nuevas directrices para la agenda bilateral, y promoción del desarrollo de las zonas fronterizas.

Naturalmente, materias de desarrollo e integración fronteriza, la implementación de las obligaciones contenidas en los Acuerdo de Paz, asuntos de coordinación y cooperación, ejes de

seguridad y defensa, entre otros, se encuentren presente a lo largo de todos los Gabinetes Binacionales.

La primera mención de la existencia de la minería ilegal como un fenómeno perjudicar para ambos estados se observa en el VI Gabinete Binacional del 2012 y ha sido mencionado superficialmente en los próximos gabinetes bajo los ejes de seguridad y defensa, energía, minas y medio ambiente. Asimismo, si bien existe referencia de crimen organizado como una temática que afecta ambos estados, el presente estudio considera que a partir del Gabinete Binacional IX–2015 la agenda sobre el crimen organizado transicional ha cobrado mayor y es en los últimos encuentros (XIV-2022 y XV-2024) donde se desarrollan compromisos más profundos sobre ello.

Entonces, se tiene que en los últimos dos Gabinetes Binacionales XIV-2022 y XV-2024 existe una mención más concreta sobre la minería ilegal y la lucha contra el crimen organizado. Así, ambos estados declararon que:

> Reconocieron que la existencia de actividades de explotación ilícita de minerales representa un impacto negativo para la economía, el medio ambiente, la salud de las comunidades y la seguridad jurídica de los titulares de derechos mineros vigentes. En ese sentido convinieron en redoblar esfuerzos para combatir y erradicar las actividades de minería ilegal, en particular en la zona fronteriza, fortaleciendo la coordinación binacional que resulte necesaria. (Encuentro presidencial y XIV Gabinete Binacional Ecuador – Perú, 2022); y
>
> Instruyeron a las autoridades competentes de ambos países a efectuar acciones concretas que generen avances significativos en la lucha contra la minería ilegal, la cual constituye una grave amenaza para la seguridad integral y el medio ambiente de ambos países, favoreciendo la proliferación de la delincuencia organizada transnacional y su financiamiento. En ese sentido, saludaron el acuerdo para reactivar la Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal, cuya segunda edición se llevará a cabo en el tercer trimestre del presente año. (Encuentro presidencial y XV Gabinete Binacional Perú – Ecuador, 2024)

Al mismo tiempo, se observa que a lo largo de los Gabinetes Binacionales se hacen referencia a problemáticas sobre la gestión hídrica y contaminación del Río Zamora-Chinchipe, así como sus afluentes y próximos ríos contiguos, a causa de procesos extractivos mineros ilegales. No obstante, no identifica un acto en concreto vinculado a la lucha contra la minería ilegal, pero sí constantes declaraciones generales sobre la necesidad de un trabajo y cooperación conjunta transfronteriza en

temas de intercambio de información y protocolos de interdicción conjunta. Así como, un enfoque de la promoción de una minería responsable y sostenible compatibles como la minería artesanal y pequeña minería en espacios de frontera. Cabe mencionar que en lo concerniente a la agenda regional, ambos estados han declarado su interés de articular posturas conjuntas en la CAN para enfrentan el fenómeno desde un marco jurídico comunitario, e incluso sobre la intención de convocar a representantes Colombianos para dialogar sobre la minería ilegal.

En conclusión, se puede argumentar que históricamente Perú y Ecuador reconocen las dificultas que existen alrededor de la presencia de la minería ilegal en espacios fronterizos, incluso haciendo referencia específica el área circundante del Río Zamora-Chinchipe. Por lo tanto, existe legitimidad y fundamento político-declarativo para ahondar y trabar en propuestas y esfuerzos conjuntos de soluciones para lo que el presente estudio denomina problema público. En ese extremo, el Gabinete Binacional VI-2012 reconoce a la minería ilegal como un problema para la seguridad nacional y regional, mientras que en el Gabinete Binacional XI-2017 se declaró conjuntamente que la minería ilegal socava el Estado de Derecho.

3.6.3.2. COMIXTA

En 2019, el Perú y Ecuador establecieron la «Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal» (COMIXTA) con el fin de abordar la problemática de minería ilegal que afecta a ambos países, así como la necesidad de impulsar acciones sostenidas e integrales en la lucha contra este fenómeno, mecanismo que está presidido por los Vicecanciller del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ecuador. La COMIXTA está compuesta por la Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal desde la posición ecuatoriana, mientras que por parte del Perú está la Comisión Multisectorial Permanente con el objetivo de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.

La COMIXTA tiene como finalidad ser el mecanismo binacional destinado para abordar la problemática de la minería ilegal mediante el fortalecimiento de la coordinación y cooperación bilateral en la lucha contra dicho fenómeno. Entre sus responsabilidades se destacan la elaboración y aprobación anual de informes y de planes de trabajo específicos, así como el seguimiento y

monitoreo de los avances logrados. Adicionalmente, es prerrogativa de la COMIXTA proponer nuevos compromisos y estrategias en el marco de otros mecanismos bilaterales, como los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales.

Respecto del primer plan de trabajo correspondiente a la primera sesión de la COMIXTA, se observa que el abordaje a la minería ilegal se estructuró bajo tres actividades principales: (i) prevenir y combatir la minería ilegal en zona de frontera; (ii) fortalecer las capacidades de control e intercambio de información referente a la minería ilegal en zonas de frontera; y (iii) Prevenir y combatir los delitos conexos asociados a la minería ilegal. El principio que guía este primer y único plan de trabajo es el intercambio de información elaborada por entidades específicas que ejercer alguna competencia en cada estado respecto de las tres actividades. Se debe mencionar que, de acuerdo con la información recopilada, el Perú cumplió con los entregables consignad en dicho plan, mientras que el Ecuador solo cumplió con uno.

En definitiva, la COMIXTA se presenta como un mecanismo político más concreto, con legitimidad y potencial para canalizar la cooperación y trabajo bilateral en la lucha contra la minería ilegal en las zonas fronterizas. No obstante, el desafío concomitante a su naturaleza política y la posibilidad de incumplimiento de los acuerdos por parte de cualquier Estado es una realidad que se debe tener en consideración, por lo que los planes de trabajo y acciones a desarrollarse deberían ser lo más concreto y delimitado posible, bajo un enfoque de problema público compartido y delineado como principio cooperador-bilateral.

3.6.4. Agenda regional

La Comunidad Andina de Naciones ha abordado la problemática de la minería ilegal y sus repercusiones ambientales, políticas y sociales comenzado con la promulgación de la Decisión 774 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) el 03 de mayo de 2012. Esta resolución establece la «Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal», un marco normativo que busca confrontar de manera holística y coordinada el fenómeno de la minería ilegal y sus ramificaciones delictivas.

Los objetivos primordiales de esta política regional incluyen la salvaguarda de la seguridad humana y la seguridad no ofensiva regional, la preservación de la integridad económica, la conservación de los recursos naturales y ecosistemas, así como la protección de la salud pública. También busca optimizar el control de minerales, maquinaria e insumos relacionados con la minería ilegal. Así como, desarrollar acciones de cooperación para la formalización minera y promover prácticas responsables. Estos objetivos se canalizan mediante medidas de cooperación, prevención y control. Finalmente, se creó el Comité Andino contra la Minería Ilegal (CAMI) con el objetivo de coordinar e implementar esta política andina.

Bajo la misma política, se adoptó la Decisión 844 el 26 de mayo de 2019, mediante la cual se estableció el Observatorio Andino para la gestión oficial sobre el mercurio, en el marco del Convenio de Minamata firmado por los cuatro países miembros de la Comunidad Andina.

Por otro lado, el avance más reciente en la agenda regional de la CAN se materializó en la Decisión 922, aprobada el 21 de enero de 2024 durante la XXIV reunión extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE). A través de esta disposición se formalizó el «Plan de Acción Resolutivo» (PAR) para combatir el crimen organizado transnacional, a partir de diferentes delitos y actividades conexas. En lo referente a la minería ilegal, el plan prevé operaciones conjuntas y coordinadas, particularmente en zonas fronterizas, donde la actividad ilícita contribuye al financiamiento de redes criminales organizadas. Además, la Decisión impulsa la cooperación en inteligencia y el intercambio de información, así como acciones en áreas limítrofes y programas de capacitación en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

Cabe resaltar la activa participación del Perú en la política regional andina; sin embargo, los avances concretos en la implementación de dicha política han sido limitados. Hasta la fecha, no se ha logrado consensuar ni aprobar los planes operativos anuales, que contenían disposiciones específicas orientadas a la realización de operaciones conjuntas y coordinadas contra la minería ilegal.

Ahora bien, el enfoque regional andino sobre la lucha contra la minería ilegal contenido una comprensión transnacional de la minería ilegal y otros delitos, pero no la desarrolla ni establece

un principio de responsabilidad común y compartida. Se estima que ello se debe a que la realidad de estos delitos transnacionales podría acaecer consideraciones políticas diversas. De acuerdo con el marco teórico de la presente tesis, la política andina contra la minería ilegal sigue el enfoque de seguridad humana y respecto del problema público, solo considera – parcialmente – la protección de los recursos naturales, no bajo un enfoque de aía y la seguridad humano, pero tampoco bajo el enfoque de seguridad nacional desarrollado.

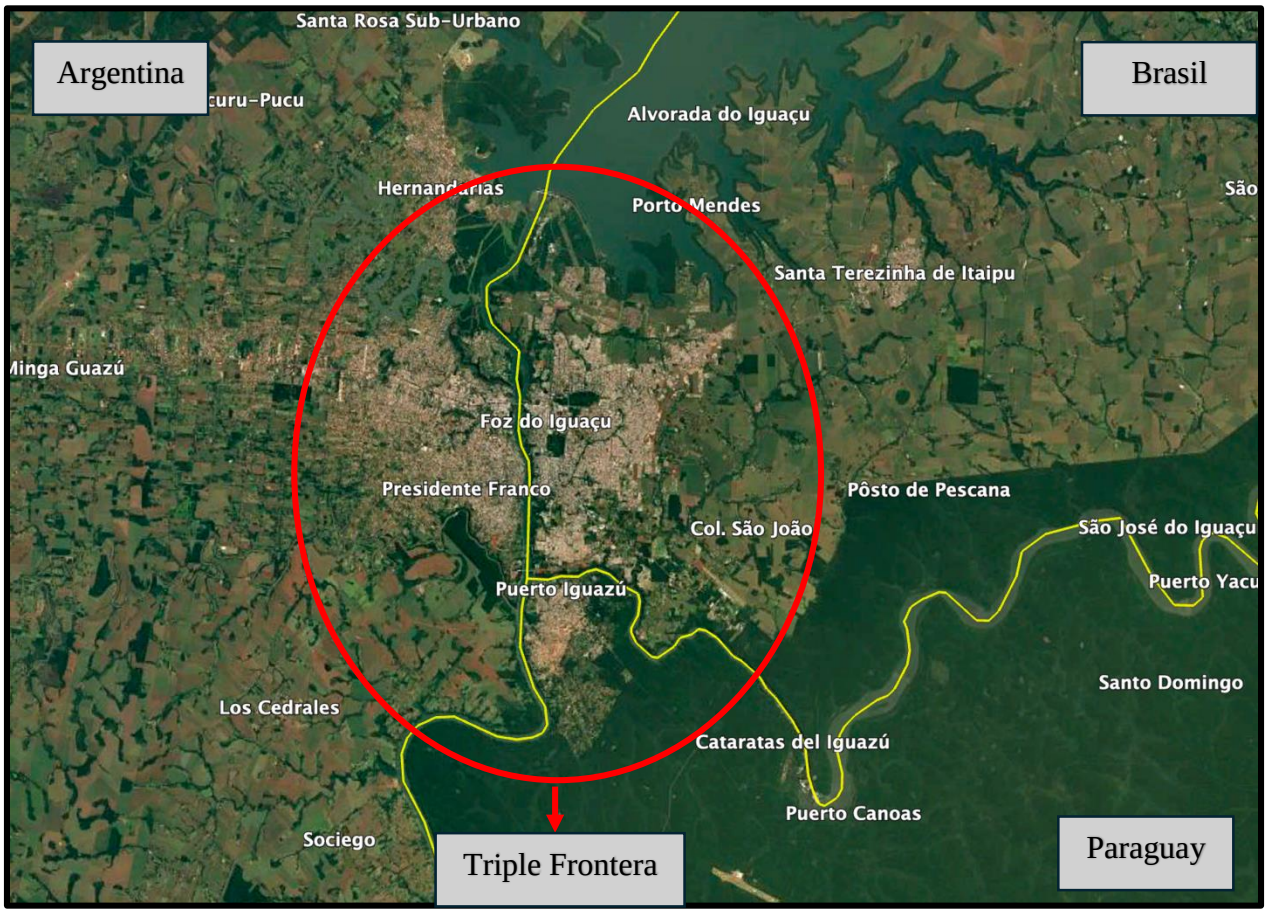
3.6.5. Política Exterior Comparada

La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (en adelante, la «Triple Frontera») es una zona territorial caracterizada por su alta e intensa presencia de criminalidad organizada transnacional, y que se constituye como una serie de amenazas a la seguridad de los tres Estados y genera a su vez desafíos para sus políticas exteriores. Se debe esclarecer que las actividades criminales identificadas en esta zona no son propiamente de minería ilegal aurífera; no obstante, el estudio del presente caso comparado es relevante en la medida que evidencia un fenómeno criminal organizado transnacional *vis a vis* las acciones de política exterior de los tres Estados, en una lucha conjunta contra estos femémonos.

Caracterización de la Triple Frontera

La Tiple Frontera se ubica en un espacio geográfico particular, al encontrarse en la confluencia de los ríos Paraná e Iguazú, en el sistema hídrico del acuífero Guaraní. Está compuesto por la confluencia de la Ciudad del Este de Paraguay, Puerto Iguazú de Argentina y Foz de Iguazú de Brasil. Asimismo, esa zona fronteriza presenta una diversidad étnica y cultural, dado que conviven comunidades nativas con migrantes y descendientes árabes, chinos, japoneses, entre otros. También presenta un dinamismo de movimiento de personas y mercancías, aproximadamente se estima que más de 100,000 personas y 40,000 transitan diariamente por el Puente de la Amistad. Acompañado de ello, se registra la presencia de actividades ilícitas como contrabando, falsificación, narcotráfico, tráfico de armas, lavado de dinero, entre otros; así pues, las dificultades en control y gestión por parte de los tres Estados ha llevado a que la Triple Frontera se denomine una «zona gris» o «área sin ley» (Cuervo,2018).

Gráfico 15: Triple Frontera: Argentina-Brasil-Paraguay



Google Earth (2024).

Crimen Organizado Transnacional en la Triple Frontera

Como resultado de la liberalización de fronteras y la globalización, de las realidades internas de cada Estado, la corrupción y la habitualidad por parte de la población fronteriza, la Triple Frontera se ha convertido en un escenario propicio para las actividades del crimen organizado transnacional. Esto ha facilitado la transnacionalización de las actividades delictivas y la movilidad de los grupos criminales en la zona fronteriza. En esta región, las distintas modalidades delictivas del crimen organizado tienden a retroalimentarse y complementarse entre sí. Por ejemplo, las redes de contrabando y lavado de dinero proveen la infraestructura y los canales que luego son aprovechados por otras actividades como el narcotráfico o el tráfico de armas. A su vez, estos últimos generan ganancias que necesitan ser blanqueadas. Así, se crea un círculo vicioso donde un

tipo de delito facilita y potencia otros, generando sinergias entre las distintas dimensiones del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera (Cuervo, 2018).

Según Cuervo (2018) como *data específica* se identifica que en la región hay más de 70 pistas de aterrizaje clandestinas, que la tasa de homicidios en los últimos años se ha incrementado. También, se conoce que la mercadería de contrabando ingresa por puertos brasileños como Santos o Paranagua si proviene del Lejano Oriente, incluso si proviene de Miami, entra por los puertos de Santos, Montevideo o Buenos Aires, o por vía aérea por el Aeropuerto Internacional Guaraní. Adicionalmente, se sabe que el río Paraná es utilizado para el contrabando, con numerosos puertos ilegales y que en el barrio San Rafael en Ciudad del Este existen toboganes de madera utilizados para deslizar mercancías ilegales a lanchas que cruzan a Brasil en menos de 10 minutos. Asimismo, se identifican grupos criminales locales e internacionales, como el Primeiro Comando da Capital, el Comando Vermelho, la Yakuza japonesa y las mafias chinas que operan en la zona estableciendo reglas de convivencia.

De esta manera, se puede valorar que la Triple Frontera representa una amenaza no convencional a la seguridad, mediante la cual la seguridad nacional de los Estados se ve vulnerada por agentes e intereses privados externos no Estatales. Ello coincide con las incidencias de la minería ilegal, en tanto afecta al Estado e incide en el bienestar de las personas.

Mapa conceptual 12: Modo de operación del COT en la Triple Frontera

Fuente: Tomado de Cuervo (2018).

Acciones de política exterior de los tres Estados

De acuerdo con Cuervo (2018), se han realizado diversas acciones de política exterior entre los tres Estados con la finalidad de reducir o erradicar la criminalidad organizada transnacional en la Triple Frontera. No obstante, según los autores, las iniciativas han sido insuficientes para contener el avance del fenómeno criminal en la región, debido a la complejidad del problema y las limitaciones en su implementación efectiva.

Tabla 9: Acciones de política exterior de los tres Estados para combatir el COT en la Triple Frontera

Acción	Año	Descripción	Impacto
Creación del Comando Tripartito de la Triple Frontera	1996	Integrado por fuerzas de seguridad de los tres países para coordinar acciones contra el crimen organizado.	Mejoró la coordinación entre fuerzas de seguridad, pero con efectividad limitada.
Establecimiento del Centro de Coordinación de Capacitación Policial del Mercosur	2000	Para mejorar la cooperación policial entre los países miembros.	Fortaleció las capacidades de las fuerzas policiales, aunque persisten desafíos en la implementación.
Firma del Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Parte del Mercosur	2006	Para fortalecer la cooperación contra el crimen organizado a nivel regional.	Proporcionó un marco legal para la cooperación, pero su aplicación práctica ha sido limitada.

Implementación del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME)	2008	Para compartir información sobre crimen organizado entre los países miembros.	Mejoró el intercambio de información, aunque persisten problemas de confianza y tecnológicos.
Creación de la Reunión de Ministros del Interior y Seguridad del Mercosur	1996	Para coordinar políticas de seguridad regional.	Ha facilitado el diálogo político, pero con resultados prácticos limitados.
Realización de operaciones conjuntas	Continuo	Entre las fuerzas de seguridad de los tres países.	Ha tenido éxitos puntuales, pero no ha logrado desarticular las principales redes criminales.
Fortalecimiento de controles fronterizos y aduaneros	Continuo	Mejora en los controles en las zonas de frontera.	Ha dificultado algunas operaciones criminales, pero no ha detenido el flujo ilícito.
Mejora en el intercambio de información de inteligencia	Continuo	Entre los servicios de inteligencia de los tres países.	Ha mejorado la comprensión de las redes criminales, pero persisten problemas de confianza y coordinación.
Participación en foros y mecanismos regionales e internacionales	Continuo	Para combatir el crimen organizado transnacional.	Ha aumentado la visibilidad del problema, pero con resultados prácticos limitados.

Fuente: Tomado de Cuervo (2018). Elaboración propia.

CONCLUSIÓN

PRIMERA. – De las diversas reflexiones que se obtienen al estudiar la minería ilegal aurífera en la frontera del Perú con el Ecuador, se ha identificado como principal desafío la dificultad de abordar la relación bilateral con el Ecuador en la lucha contra la minería ilegal, sobre la base de una política interna-nacional que no es compatible con la conceptualización del problema público, debido a que los organismos del Estado peruano definen y abordan a la minería ilegal en términos extractivos, ambientales y delincuenciales sin considerar los factores estructurales o fallas de origen, ni la naturaleza transnacional criminal organizada alrededor del fenómeno minero ilegal. No se identifican que las acciones internas estén destinadas a proteger el interés del Estado peruano en el aprovechamiento de los recursos y al fortalecimiento de establecer un estado concreto de confianza que permita al Estado realizar las activades propias que favorezcan el desarrollo, la vida armónica y digna de la población. En ese sentido, considerando que la política exterior es el reflejo y expresión de la política interna, esta situación dificultaría una acción política externa eficaz.

SEGUNDO. – Se confirma mediante el estudio del área circundante de los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe que la minería ilegal aurífera representa para el Estado una vulneración a los intereses del Estado y a la seguridad nacional, en perjuicio de la población más vulnerable. Ello se expresa mediante la cadena de suministros de la minería ilegal aurífera. Así pues, se tiene que existen nacionales ecuatorianos y colombianos que cruzan la frontera hacia el territorio peruano trayendo consigo insumos y bienes críticos para la extracción aluvial del oro, que es después parcialmente comerciado a través de la frontera hacia el Ecuador con el objetivo de refinarlo y posteriormente comercializarlo fuera del territorio peruano. Al mismo tiempo que, en consecuencia, de la ausencia del Estado peruano y diversos factores estructurales, parte de la población y autoridades locales encuentran legitimidad en la criminalidad organizada de la minería ilegal que suple funciones básicas del estado mediante obras y servicios. Así pues, el beneficio del oro extraído no puede ser cabalmente aprovechado por el Estado peruano en funciones de sus intereses, mientras que la criminalidad organizada transnacional erosiona el tejido social e institucional que sustenta el principio de autoridad y exige del Estado la protección de la población vulnerable.

TERCERO. – A pesar de tener un espacio fronterizo conformado por un alto nivel de porosidad y características geográficas y geológicas que hacen que el fenómeno minero ilegal aurífero en la frontera peruano-ecuatoriano sea heterogéneo, y que exista una percepción mutua de querer deslindar responsabilidades políticas, hay intereses y problemas comunes que otorgan la oportunidad de trabajar conjuntamente. Así pues, existen puntos de convergencia entre el Perú y Ecuador respecto de la lucha contra la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo compartido. Primero, los Gabinetes Binacionales y la COMIXTA son la base y espacio de legitimidad política-diplomática a nivel bilateral respecto del reconocimiento y abordaje de la problemática desde años anteriores que se han mantenido a nivel declarativo y no han aterrizado en acciones concretas. Segundo, se argumenta que el problema público esbozado puede ser compartido por el Ecuador, en tanto la naturaleza criminal transnacional organizada de la minería ilegal sobrepasa las capacidades ecuatorianas para hacerle frente de manera unilateral. Tercero, existe un espacio de convergencia de intereses a nivel regional mediante la CAN y la PAR que pueden ser utilizados para impulsar una agenda regional que coadyuve a la solución de problemática pública desarrollada.

CUARTA. – Los efectos del problema público que representa la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo Perú-Ecuador trae consigo una problemática de alta gravedad, con impactos transversales que afectan diversas dimensiones de la realidad fronteriza de ambos Estados. En este contexto, se estima que de no abordarse con urgencia y profundidad la cooperación y tratativa bilateral de este fenómeno, se podría erosionar progresivamente los pilares de cooperación y entendimiento bilateral, comprometiendo no solo la seguridad y sostenibilidad de las zonas fronterizas, sino también el fortalecimiento de los lazos estratégicos entre ambos Estados.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. – Articular y patentizar en los grupos de trabajo a nivel interno que: (i) la reformulación del enfoque de que la minería ilegal aurífera en espacios fronterizos no es únicamente un problema extractivo, ambiental, delincuencial o de formalización en su base, sino que responde a una serie de factores estructurales y fallas de origen que inciden sobre las prerrogativas constitucionales del Estado, los intereses estatales, la seguridad nacional y a las personas más débiles; (ii) que la minería ilegal aurífera se enmarca es un esquema de criminalidad organizada transnacional y que dicho fenómeno en el territorio peruano también puede generar consecuencias negativas y responsabilidades en el lado ecuatoriano, como ellos nos generan a nosotros.

SEGUNDO . – Articular y liderar una respuesta bilateral efectiva con la República del Ecuador, con la finalidad de combatir la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo compartido, bajo las siguientes consideraciones: (i) que el problema público es uno compartido por ambos Estados; (ii) que el abordaje del fenómeno criminal transnacional de la minería ilegal aurífera se estructure bajo el principio de responsabilidad mutua y compartida; (iii) que en atención a la heterogeneidad social, geográfica y geológica alrededor e la minería ilegal en la frontera, los trabajos conjuntos entre Perú y Ecuador podrán adaptar un enfoque basado en una clasificación específica y detallada de las distintas zonas, priorizando las áreas de intervención considerando su nivel de accesibilidad y los factores de impacto más inmediatos; mediante una aproximación de repuesta sencilla y rápida, desarrollando soluciones que luego puedan adaptarse a las áreas de mayor complejidad; (iv) que en enfoque en la COMIXTA se articule en función de un criterio de categorización entre el problema público y la cadena de suministro, más que una aproximación general y amplia del fenómeno.

TERCERA. – Profundizar el estudio de la minería ilegal en el espacio fronterizo del Perú y Ecuador bajo los enfoques de las dos recomendaciones anteriores, con el objetivo de aterrizar en estudios de campo y comparados que permitan obtener información y analizarla con la finalidad de presentar posturas informadas y concretas en espacios de trabajos bilateral o comunitarios/regionales.

CUARTA. – Diseñar un esquema y programa piloto de cooperación binacional para combatir la minería ilegal aurífera, delimitado en un sector geográfico particular que responda a los factores originadores y síntomas – efectos – identificados, fundamentado en las siguientes consideraciones: (i) el reconocimiento de la relación bilateral peruano-ecuatoriana como positiva, siendo esta más ejemplares en el marco de la política exterior peruana; (ii) el aprovechamiento de los marcos de legitimidad y los canales formales de colaboración ya establecidos entre ambos países en materia de lucha contra la minería ilegal; (iii) la heterogeneidad que caracteriza la extensión de la frontera peruano-ecuatoriana en sus dimensiones, sociales, ambientales, geográficas, mineras, Estatales, económicas, entre otras; (iv) la naturaleza criminal organizada transnacional de la minería ilegal aurífera y el principio de «responsabilidad común y compartida». Un piloto adecuado tendría la utilidad de ser replicado en otras zonas fronterizas entre el Perú y el Ecuador, así como adaptado a contextos similares en las fronteras del Perú con otros países, consolidando un enfoque esquemático, integral y escalable en la lucha contra este fenómeno transnacional.

PRIMERA RECOMENDACIONAL ADICIONAL. – Incorporar el piloto de cooperación binacional contra la minería ilegal aurífera como un proyecto concreto dentro de la agenda del próximo Encuentro Presidencial y XVI Gabinete Binacional, previsto para realizarse en Ecuador el 2025. Asimismo, analizar la viabilidad de actualizar y armonizar esta problemática con los objetivos y lineamientos del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, tomando en consideración el problema público compartido y la trascendencia del fenómeno minero ilegal – criminal organizado transnacional –para la seguridad y sostenibilidad de la región.

SEGUNDA RECOMENDACIONAL ADICIONAL. – Fortalecer el principio que guía el trabajo bilateral conjunto en la COMIXTA, basado en el intercambio de información, mediante la implementación de acciones concretas y coordinadas entre entidades homólogas de ambos Estados. Este enfoque debe materializarse en acciones específicas que aprovechen la información intercambiada para generar resultados concretos, estableciendo puntos focales definidos para cada institución, que trabajen en estrecha colaboración con el punto focal responsable de mantener la comunicación entre los integrantes nacionales de la comisión. Un ejemplo de esta dinámica sería la designación de puntos focales especializados en áreas estratégicas, como investigación policial, gestión ambiental, salud pública, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

Cano, Á. (2021). *Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana: Lecciones aprendidas y propuestas de solución*. USAID. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Formalización-de-la-minería-artesanal-y-de-pequeña-escala-en-la-Amazonía-peruana.pdf

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. CEURA.

Código Orgánico Integral Penal [COIP]. (2014*). Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014*. Ecuador. https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2014/es/104133

Comisión de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Humana. (2003). *Human security now*. https://digitallibrary.un.org/record/503749?ln=en&v=pdf

Comunidad Andina. (2012). *Decisión 774: Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal*. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC774.pdf

Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Diario Oficial El Peruano. https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678

Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley N° 29357. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores*. https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1399-29357

Congreso de la República del Perú. (2012). *Ley 29778. Ley que establece el marco para el desarrollo de la integración fronteriza*. https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/3684827-29778

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2019). *Resolución 2019/23: Lucha contra la delincuencia organizada transnacional y sus vínculos con el tráfico ilícito de metales preciosos y la minería ilegal, en particular mejorando la seguridad de las cadenas de suministro de metales preciosos*. https://digitallibrary.un.org/record/3823141/files/E_RES_2019_23-ES.pdf

Cuervo, G. (2018). *El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil)*.Rev. Cient. Gen. José María Córdova, 16 (23), 43-61. DOI: http://dx.doi.org/10.21830/19006586.304

Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Organización de Estados Americanos [DDOT]. (2021). *Tras el dinero del oro ilícito: fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: Perú*. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=674&lang=1

Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Organización de Estados Americanos [DDOT]. (2022). *Tipologías y señales de alerta relacionadas con el lavado de activos provenientes de la minería ilegal en América Latina y el Caribe*. https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/DOC-TIPOLOGIAS-Y-SENALES-DE-ALERTA-MINERIA-ILEGAL-ESP.pdf

El Comercio. (2024). IIMP y Videnza: *"El Perú necesita recuperar las riendas sobre la formalización minera"*. https://elcomercio.pe/economia/peru/iimp-y-videnza-el-peru-necesita-recuperar-las-riendas-sobre-la-formalizacion-minera-i-ultimas-noticia/

El Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA. (2021). *La minería ilegal en la Amazonía peruana*. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-La-mineri%CC%81a-ilegal-en-la-Amazoni%CC%81a-peruana-versio%CC%81n-pdf

Encuentro presidencial y XIV Gabinete Binacional Ecuador – Perú. (2022). *Declaración Presidencial de Loja*. https://planbinacional.org.pe/wp-content/uploads/2023/08/declaracion-presidencial-loja-2022.pdf

Encuentro presidencial y XV Gabinete Binacional Perú – Ecuador. (2024). *Declaración Presidencial de Lima*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6582118/5726930-declaracion-presidencial-lima-xv-gabinete-binacional-peru-ecuador.pdf

Encuentros Presidenciales – *Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú Ecuador*. (s/f). https://planbinacional.org.pe/encuentros-presidenciales/

Font, T. y Ortega, P. (2012*). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4173400

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible & Unidos por los Bosques [FCDS-Perú]. (2024). *Minería ilegal en la Amazonía peruana: Diagnóstico situacional sobre el avance e impacto de la actividad minera en las regiones amazónicas de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y la provincia de Puerto Inca, en Huánuco*. https://fcds.org.pe/wp-content/uploads/2024/07/MINERIA_FINAL_IMPRESION_compressed.pdf

Google Earth Pro. (2024). [*Vista satelital de la frontera norte entre el Perú y el Ecuador*]. Google Earth Pro versión 7.3.4. https://www.google.com/earth/versions/#earth-pro

Heck, C. e Ipenza, C. (2014*). La realidad de la minería ilegal en países amazónicos. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. https://spda.org.pe/publicacion/la-realidad-de-la-mineria-ilegal-en-paises-amazonicos-lima-spda/

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación (6ª ed.).* McGraw-Hill.

INTERPOL. (2022). *Los efectos devastadores de la extracción ilegal de oro en América Latina.* https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2022/Los-efectos-devastadores-de-la-extraccion-ilegal-de-oro-en-America-Latina

Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (2024). *Entrevista a Rodolfo García - Alto Comisionado para combatir la minería ilegal | Diálogos Minero*s [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=tfM16kkDG90

Instituto Peruano de Economía. (2024). *Análisis comparativo de la respuesta gubernamental a la mineria ilegal e informal en América del Sur*. https://www.ipe.org.pe/portal/wp-

content/uploads/2024/06/2024_Junio_Analisis-comparativo-de-la-respuesta-gubernamental-a-la-mineria-informal-e-ilegal-en-America-del-Sur.pdf

Matus, J. P. (2007). *La política criminal de los tratados internacionales*. Ius et Praxis, 13(1), 267-289. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000100010

Ministerio de Energía y Minas del Perú [MINEM]. (2024). *Formalización minera integral*. https://formalizacionminera.minem.gob.pe

Ministerio del Ambiente [MINAM]. (2013). Diálogos ambientales con la prensa: Minería ilega.https://www.minam.gob.pe/prensa/wp-content/uploads/sites/44/2013/12/dialogo-con-la-prensa-2_Minereia_ilegal.pdf

Ministerio del Ambiente. (2015). *Zonas con Minería ilegal e informal*. http://geoservidor.minam.gob.pe/intro/resources/images/graficos/Mapa_Mineria_Ilegal.png

Ministerio del Interior del Perú [MININTER]. (2020). *Política nacional multisectorial de lucha contra el crimen organizado 2019-2030*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473340/PLC_MININTER.pdf

Ministerio del Interior del Perú. (2024). *Cadena de valor de la minería ilegal del oro y desvío de insumos primarios destinados a este delito en el Perú.* https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6657049/5786711-cadena-de-valor-de-la-mineria-ilegal-del-oro-y-desvio-de-insumos-primarios-destinados-a-este-delito-en-el-peru%282%29.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2010). *Decreto Supremo N° 135-2010-RE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores*. https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1412-135-2010-re

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2013). *Decreto Supremo N°017-2013-RE. Decreto supremo que aprueba el reglamento de la Ley 29778*. https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/3684834-017-2013-re

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2024). *Resolución Ministerial N° 0270-2024-RE. Resolución Ministerial que aprueba del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del sector Relaciones Exteriores*. https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/5419183-0270-2024-re

Moreno, J., Barraza Amador, B., Osorno Bedoya, L., Osorio Vega, N. W., & Medina Buelvas, A. (2023). *Efecto de la inoculación con microorganismos promotores del crecimiento vegetal en suelos degradados de minería aluvial. Acta Agronómica*, 71(2), 148–155. https://doi.org/10.15446/acag.v71n2.92382

Mujica, J., Vásquez, C. C., & Zevallos, N. (2024). *Vigilar y performar. La cadena de suministro de la madera ilegal en Perú.* Dialnet. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9358261

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf

Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Presidencia de la República del Perú. (2012). *Decreto Legislativo 1106. Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado*. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/778570-3

Presidencia de la República del Perú. (2017a). *Decreto Legislativo 1100. Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.* https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-legislativo-n-1100/

Presidencia de la República del Perú. (2017b). *Decreto Legislativo 1102. Decreto Legislativo que incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.* https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-legislativo-n-1102/

Presidencia de la República del Perú. (2017c*). Decreto Legislativo N° 1107. Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad*. https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-legislativo-n-1107/

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2014). *Decreto Supremo N° 003-2014-PCM. Aprueban la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal*. https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-no-003-2014-pcm/

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2022*). Decreto Supremo N° 095-2022-PCM. Aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.* https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3307689-095-2022-pcm

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2023). *Decreto Supremo N° 103-2023-PCM. Aprueba la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.* https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/4635885-103-2023-pcm

Rivera-Rhon, R. A., & Bravo-Grijalva, C. E. (2023). *Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. Revista Logos Ciencia & Tecnología,* 15(2), 49-69. https://doi.org/10.22335/rlct.v15i2.1734

Sistema de Defensa Nacional. (2024). *Sistema de Defensa Nacional.* Gob.pe. https://www.gob.pe/29668-sistema-de-defensa-nacional

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (2024a). *Minería ilegal: Un problema global que exige soluciones coordinadas*. https://www.desdeadentro.pe/2024/06/mineria-ilegal-un-problema-global-que-exige-soluciones-coordinadas/

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (2024b). *Abordaje integral de la minería informal e ilegal en el Perú - Resumen Ejecutivo*. https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/abordaje-integral-de-la-mineria-informal-e-ilegal-en-el-peru-resumen-ejecutivo.html

Tarazona, D. (2024). *Minería ilegal avanza sin control en la Amazonía de Ecuador y amenaza áreas protegidas y comunidades indígenas. Noticias ambientales*. https://es.mongabay.com/2024/03/mineria-ilegal-avanza-sin-control-en-la-amazonia-de-ecuador-y-amenaza-areas-protegidas-y-comunidades-indigenas/

Trigoso, A. (2023). *Minería ilegal en la zona de frontera Perú-Ecuador y su impacto en la seguridad nacional*. Revista Cuadernos De Trabajo, 23, 65-78. https://doi.org/10.58211/cdt.vi23.61

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Response framework on illegal mining and the illicit trafficking in precious metals*. https://www.unodc.org/documents/Wildlife/UNODC_Response_Framework_Minerals.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). *Respuesta a la minería ilegal y el tráfico de metales y minerales: Guía sobre buenas prácticas legislativas*. https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Illegal_Mining_and_Trafficking_in_Metals_S.pdf

Valdivia, D. (2023). *Perú: Aumenta el crimen organizado por la expansión de la minería ilegal de oro*. Infobae. https://www.infobae.com/peru/2023/09/27/peru-aumenta-el-crimen-organizado-por-la-expansion-de-la-mineria-ilegal-de-oro/

Van der Valk, N., Bisschop, L., & Van Swaaningen, R. (2020). *When gold speaks, every tongue is silent: The thin line between legal, illegal, and informal in Peru's gold supply chain. En Y. Zabyelina & D. Van Uhm (Eds.), Illegal mining: Organized crime, corruption, and ecocide in a resource-scarce world* (pp. 299-328). Palgrave Macmillan.

Vargas, H. (2009). *El realismo y el neorrealismo estructural. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(1), 57-72. https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439540006.pdf

Vargas Sacha, H. (2022). *Minería informal e ilegal: Alcances desde el ámbito social, económico y medioambiental en el Perú. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), 4343-4354. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i2.2166

Vargas, C. (2022). *Seguridad multidimensional: entre la ambigüedad conceptual y la necesidad pragmática. Revista Científica General José María Córdova*, 20(38), 383-402. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632022000200103

Von Lampe, K. (2016*). Organized crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance.* SAGE Publications.

Zevallos, N. (2024). *Sesiones 1 al 6: Temas Globales - Crimen Organizado Transnacional [Presentaciones del curso]*. Academia Diplomática del Perú. https://aulavirtual.adp.edu.pe/course/view.php?id=129

ANEXOS

Matriz de consistencia: «Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador: desafíos para la política exterior peruana».

Problemas	Objetivos	Dimensión	Categoría	Subcategorías	Metodología
PG: ¿De qué manera la minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos del Perú con el Ecuador representa desafíos para la política exterior peruana? PE°1: ¿Cómo afecta la minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos entre Perú y Ecuador a los intereses del Estado y a la seguridad nacional?	OG: Describir de qué manera la minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos del Perú con el Ecuador representa desafíos para la política exterior peruana. OE°1: Identificar los efectos de la minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos entre Perú y Ecuador sobre la	Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador.	Desafíos para la política exterior peruana.	• Minería ilegal aurífera como criminalidad organiza transnacional en espacio fronterizo • Relación bilateral peruano-ecuatoriano en materia de minería ilegal	Enfoque: Cualitativo. Alcance: Descriptivo Diseño: Fenomenológico Población: 5 expertos en la materia y 2 documentos Muestra: 5 entrevistados y 2 análisis de documentos Técnica: Entrevista a profundidad y análisis documental

PE°2 ¿Cómo la relación bilateral entre el Perú y el Ecuador permitiría abordar los desafíos generados por la minería ilegal aurífera el espacio fronterizo?	los intereses del Estado y la seguridad nacional. OE°2: Identificar acciones de política exterior que puedan implementarse para abordar la minería ilegal aurífera en el espacio fronterizo peruano-ecuatoriano.			• Minería ilegal como problema público a los intereses del Estado y la seguridad nacional.	Instrumentos: Guía de preguntas semiestructurada para la entrevista a profundidad y ficha de análisis documental.

Matriz de operacionalización de variables: «Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador: desafíos para la política exterior peruana».

Variable / Dimensión	Categoría	Indicadores	*Items* de la entrevista a profundidad
Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador.	Desafíos para la política exterior peruana.	- Concepto y caracterización de la minería ilegal aurífera en el Perú - Minería ilegal aurífera en espacios fronterizos como criminalidad organizada transnacional - Comparativo y panorama de la minería ilegal aurífera Perú-Ecuador - Minería ilegal en el área circundante a los Ríos Canchis-Mayo-Chinchipe - Competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores - Acciones adoptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con la minería ilegal.	1. ¿Cómo describiría usted la situación actual de la minería ilegal aurífera en las zonas fronterizas del Perú con el Ecuador? 2. ¿Qué localidades o áreas podría usted identificar como más críticas, sea por la intensidad de la minería ilegal o la presencia criminalidad organizada? 3. ¿Cómo los mineros ilegales suelen obtener el suministro de bienes químicos y equipos para desarrollar la fase extractiva de la minería ilegal aurífera en territorio peruano – frontera con Ecuador? 4. ¿Cómo podría usted describir la operacionalización de la fase extractiva y de beneficio del oro ilegalmente obtenido en territorio peruano – frontera con Ecuador?

			5. ¿Existe una comercialización transfronteriza entre el lado peruano y ecuatoriano sea para el refinado del oro en bruto, la comercialización final y/o el contrabando de personas, bienes y servicios? 6. ¿Podría usted describir los tipos de actores que están involucrados en la actividad minería ilegal aurífera en territorio peruano – frontera con Ecuador? 7. ¿Existe presencia de crimen organizado (en el sentido jurídico como teórico) o de ciudadanos extranjeros que ingresan al Perú? 8. ¿Podría usted identificar corredores ilegales de movimiento humano, bienes y servicios transfronterizos de la minería ilegal aurífera en territorio peruano – frontera con Ecuador? 9. ¿Desde su experiencia en la lucha contra la minería ilegal en espacios fronterizos del Perú con el Ecuador, considera usted que debería existir una

			mejor coordinación o cooperación con la institución policial ecuatoriana o su gobierno para otras entidades? 10. ¿En qué dimensión o qué actos en concreto podría esta coordinación y cooperación coadyuvar en la lucha contra la minería ilegal? 11. ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instituciones gubernamentales en la lucha contra la minería ilegal? 12. ¿Cuáles son los principales tipos de actividades mineras ilegales que se llevan a cabo en los espacios de frontera (extracción, procesamiento, comercialización)? 13. ¿Qué métodos y logística utilizan los actores involucrados en la minería ilegal para sus operaciones? 14. ¿Cómo funcionan las redes de distribución y comercialización de los

			minerales extraídos ilegalmente en su área? 15. ¿Cómo es una estructura de operación de la minería ilegal? 16. ¿Quiénes son los actores más relaves en la cadena de valor de la minería ilegal? 17. ¿Qué papel juega el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de políticas para combatir la minería ilegal? 18. ¿Cuáles son los principales desafíos institucionales que enfrenta el gobierno peruano para implementar políticas efectivas contra la minería ilegal?