



Minerales para la transición energética en Perú

PROPUESTA DE SALVAGUARDAS
BASADAS EN LOS PRINCIPIOS DE LA ONU

JULIO 2026



FOTO PORTADA: Pedro Henrique Santos / Unsplash+

Introducción

La transición energética ha situado a los minerales en el centro de **las agendas climática, industrial y geopolítica.**

El cobre y el zinc, son insumos indispensables para las tecnologías que impulsan la descarbonización de las economías; el cobre es clave para la generación de energías renovables, la expansión de las redes eléctricas, la movilidad eléctrica y la electrificación de la industria; por su parte, el zinc se usa masivamente en la producción de acero para infraestructura y transporte, en baterías para vehículos eléctricos, y en tecnologías renovables como la energía solar y eólica, donde, por ejemplo, una turbina eólica costa afuera de 10 MWh requiere cerca de 4 toneladas de zinc y un parque solar de 100 MWh puede necesitar hasta 240 toneladas ([Venditti, 2022](#)); pero su extracción continúa reproduciendo en loopero su extracción continúa reproduciendo en los países del sur global patrones históricos de desigualdad, vulneración de derechos y conflictividad socioambiental. En este contexto, el desafío no consiste únicamente en garantizar el suministro de los minerales para alcanzar la descarbonización global, sino en definir con precisión cómo, dónde y bajo qué condiciones se realiza su explotación, de manera que no se reproduzcan las desigualdades y afectaciones históricamente asociadas al modelo extractivo.

Al ser el tercer productor de cobre y el segundo de zinc a nivel global, Perú ocupa una posición estratégica en la transición energética mundial; no obstante ambos minerales se exportan principalmente como concentrados, sin mayor procesamiento local. Si bien esto lo convierte en un eslabón clave dentro de la cadena global de suministro, la limitada capacidad de refinación doméstica reduce las oportunidades de capturar mayor valor agregado, diversificar la economía y generar encadenamientos productivos en el país. Esta

El desafío no consiste únicamente en garantizar el suministro de los minerales para la transición, sino en definir cómo, dónde y bajo qué condiciones se produce su explotación.

paradoja convierte al país en un caso clave para evaluar cómo las recomendaciones del Panel de Minerales Críticos de la ONU ([Organización de Naciones Unidas \[ONU\], 2024](#)) pueden contribuir a fortalecer la generación de valor agregado y promover una gobernanza que trascienda la lógica meramente extractivista.

Esta nota país hace parte de la segunda entrega de [Minerales para la transición energética: propuesta de salvaguardas para América Latina sobre los principios de la ONU](#), proyecto desarrollado entre Transforma y el Natural Resource Governance Institute (NRGI). A partir de un análisis territorial y con una perspectiva de justicia social, ambiental y climática, el documento propone contribuir a una gobernanza justa y equitativa de los minerales para la transición energética, específico para el caso de Perú.

Esta investigación emplea un enfoque cualitativo basado en revisión documental, entrevistas y talleres realizados entre enero y agosto de 2025. El análisis se concentra en dos casos de estudio, primero, el estudio de las condiciones socioeconómicas, ambientales y mineras en dos distritos estratégicos del departamento de Arequipa: Yarabamba y Callalli y la minería de zinc en Antamina, ubicada en el departamento de Ancash. A partir de este análisis, el documento propone un conjunto de propuestas y reformas orientadas a asegurar que la producción de minerales para la transición energética en Perú se lleve a cabo de manera responsable, colocando en el centro de la discusión el respeto y la protección de las comunidades y el ambiente.

Contexto

Perú es un país fundamental para la transición energética, puesto que produce ocho de los principales minerales requeridos para el funcionamiento de tecnologías de energía renovable: cobre, hierro, plomo, molibdeno, plata, zinc, indio y grafito ([Gomez, 2025](#)).

Pese a ello, el país no cuenta con una política de transición energética justa que establezca las prioridades energéticas, defina cuáles son los minerales considerados estratégicos para la defensa y desarrollo económico nacional ([Gómez et al., 2023](#)), ni contemple las acciones legales y regulatorias que permitan alcanzar los objetivos trazados interna e internacionalmente por el país para los próximos años y que involucren un enfoque de justicia ambiental y social.

En cuanto a la producción de cobre, Perú es el tercer mayor productor mundial, con una producción de 2,6 millones de toneladas en 2024, sólo por detrás de Chile (5,3 Mt) y la República Democrática del Congo (3,3 Mt) ([U.S. Geological Survey, 2025](#)). El país concentra aproximadamente el 12% de las reservas globales de este mineral y cuenta con territorios estratégicos en el sur: entre ellos el departamento de

Arequipa. Este departamento alberga el 40.7 % de las reservas nacionales de cobre, equivalentes a

34.718 millones de toneladas finas métricas (TFM), consolidándose como el territorio con las mayores reservas cupríferas del país ([Ministerio de Energía y Minas \[MINEM\], 2024](#)). En este territorio, destaca la operación de la empresa minera Cerro Verde, iniciada en 1993 ([Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles \[SENACE\], 2022](#)). La Segunda Modificación del Estudio de Impacto Ambiental y Social (MEIA-d), aprobada en 2026, autoriza el incremento de la capacidad de procesamiento

de las concentradoras de 408 mil a 420 mil toneladas por día y extiende la vida útil de la operación hasta 2053. El proyecto abarca un Área de Influencia Social Directa conformada por los distritos de Tiabaya, Uchumayo, Yarabamba, La Joya e Islay, y un Área de Influencia Social Indirecta

El país no cuenta en la actualidad con una política de transición energética justa que establezca las prioridades energéticas, indique cuáles son los minerales considerados estratégicos para la defensa y desarrollo económico nacional

correspondiente a las provincias de Arequipa e Ilay ([Cerro Verde, 2025](#)).

ser algunas de las principales zonas productoras de este mineral ([CooperAcción, 2024](#)).

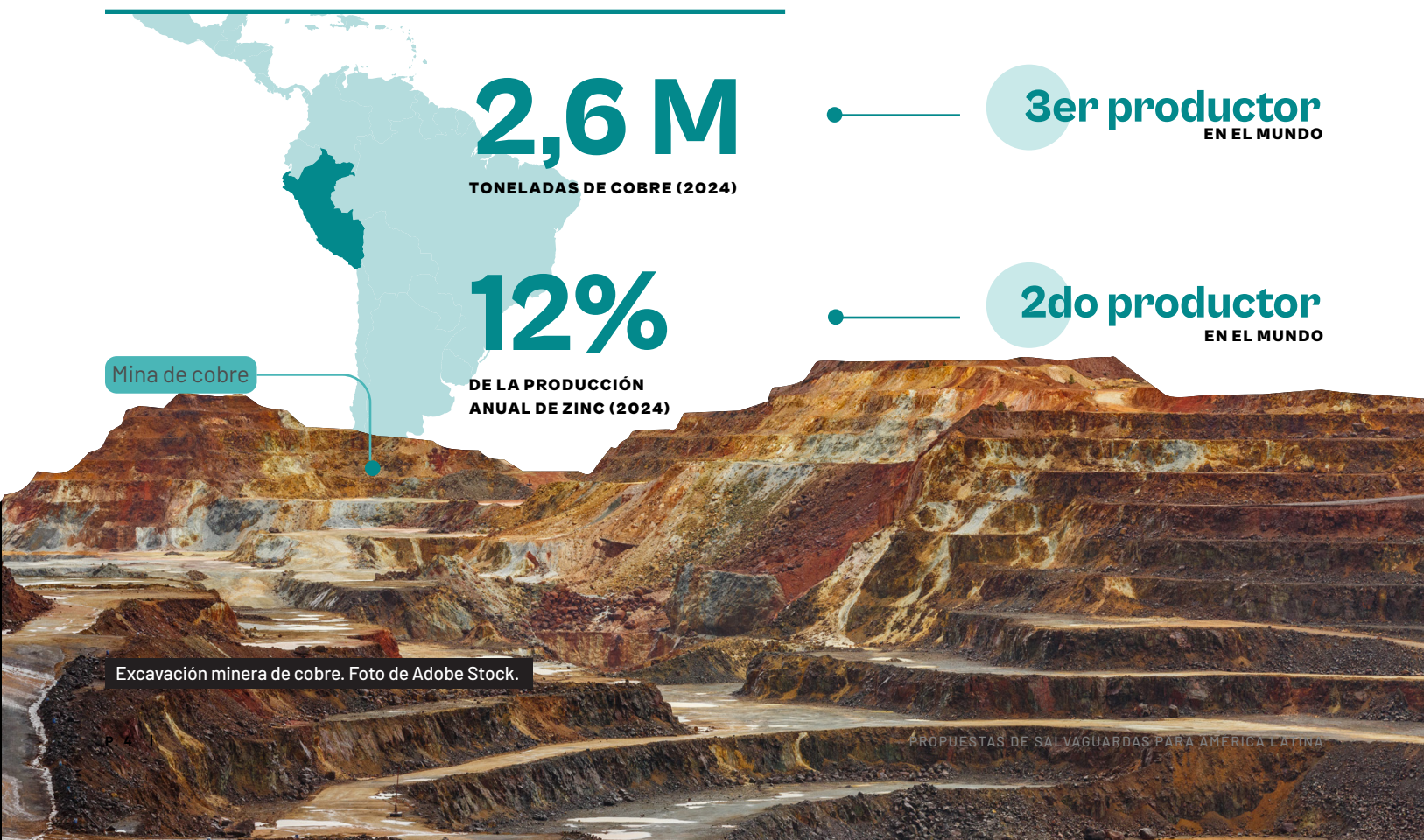
Respecto a la producción de zinc, Perú se posiciona como el segundo mayor productor a nivel mundial, con el 12 % de la producción anual, superado por China que produce el 33 % ([International Lead and Zinc Study Group \[ILZSG\], 2024](#)). Las exportaciones peruanas de zinc aumentaron un 4 % en 2023 con respecto a 2022, principalmente hacia China, y se proyecta que crezcan a una tasa anual del 0,30 % hasta 2027 ([Global Data, 2024](#)).

Entre los mayores productores en Perú están las empresas Volcan Compañía Minera, Glencore, Nexa Resources, BHP, Teck Resources y Buenaventura ([International Lead and Zinc Study Group \[ILZSG\], 2024](#)). A nivel regional, los departamentos de Ancash (29%), Junín (17,3%) e Ica (16,4%) son conocidos por

La coexistencia de estos polos mineros puede marcar la diferencia entre perpetuar un modelo exportador primario o avanzar hacia una transformación estructural que integre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental, comercio justo y equidad intergeneracional.

Aún así, como se mencionó anteriormente, Perú todavía carece de una política integral de transición energética justa que defina prioridades estratégicas, regule de manera efectiva toda la cadena de valor y garantice un enfoque de justicia social y ambiental en la producción de minerales críticos para la transición. Analizar la producción de cobre en departamentos como Arequipa, con operaciones de gran escala como Cerro Verde, y la del zinc en departamentos como Pasco, Áncash y Junín, permite comprender cómo la coexistencia de estos polos mineros puede marcar la diferencia entre perpetuar un modelo exportador primario o avanzar hacia una transformación estructural que integre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental, comercio justo y equidad intergeneracional.

tamentos como Pasco, Áncash y Junín, permite comprender cómo la coexistencia de estos polos mineros puede marcar la diferencia entre perpetuar un modelo exportador primario o avanzar hacia una transformación estructural que integre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental, comercio justo y equidad intergeneracional.



Resultados

En las zonas de influencia social directa e indirecta de los proyectos de cobre en Arequipa y zinc en Ancash se identificaron múltiples problemáticas asociadas a la minería que afectan los derechos humanos, el ambiente y la gobernanza de los recursos del territorio.

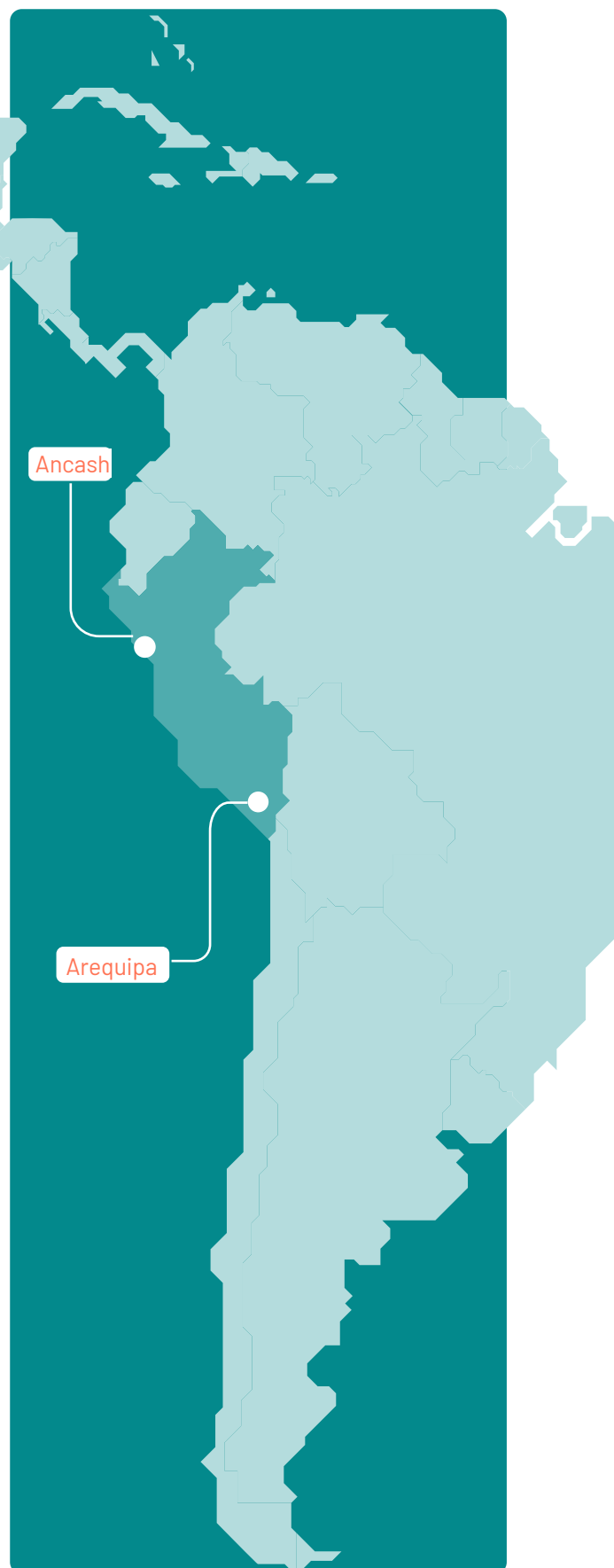
Para empezar, uno de los temas que más preocupa a las comunidades es la restricción a la libertad de expresión, líderes sociales y representantes comunitarios enfrentan un contexto restrictivo marcado por la estigmatización de la protesta y la criminalización de las personas que cuestionan los proyectos extractivos o exigen mejores condiciones socioeconómicas para los territorios donde se desarrollan los proyectos mineros. Los líderes sociales denuncian que la protesta relacionada a los procesos mineros suele ser deslegitimada mediante narrativas que asocian la movilización ciudadana con actos subversivos.

De acuerdo a uno de los líderes entrevistados:

La voz de los pueblos andinos, de los pueblos afectados [...] son tomados hoy en día como una cuestión de rebeldía [...] en Lima hay una propuesta que nos dice terroristas urbano [sic] [...] nos están tapando la boca para no decir nada, [...] estamos ahí expensos a que nos tilden de apología, estamos amarrados

(Del Sol, L. 2025b. Entrevista 1. p.4.).

Este enfoque refuerza la criminalización de líderes sociales, legítima respuestas estatales represivas y erosiona el derecho a la protesta como mecanismo democrático de participación y defensa



territorial. Por su parte, el patrón de conflicto en Ancash se inscribe en el contexto más amplio de tensión socioambiental que recorre el denominado corredor minero, que abarca las regiones de Puno, Cusco, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna. En estas zonas, las comunidades originarias han denunciado de manera recurrente los impactos negativos de la minería metálica, lo cual ha dado lugar a bloqueos, protestas y procesos judiciales contra quienes reclaman por la contaminación de sus territorios.

A estas dinámicas territoriales se suma un proceso más amplio de restricción del espacio cívico en el país. En Perú, el espacio cívico ha experimentado un deterioro significativo en los últimos años, reflejado en el incremento de restricciones normativas, la estigmatización de organizaciones de sociedad civil y el aumento de obstáculos para la participación ciudadana en asuntos públicos,

El espacio cívico ha experimentado un deterioro significativo en los últimos años, reflejado en el incremento de restricciones normativas, la estigmatización de organizaciones de sociedad civil y el aumento de obstáculos para la participación ciudadana en asuntos públicos, particularmente en contextos vinculados a actividades extractivas

como una medida orientada a fortalecer la transparencia, ha sido cuestionada por organizaciones

particularmente en contextos vinculados a actividades extractivas. Estas dinámicas han limitado el rol de la sociedad civil en la defensa de derechos, la fiscalización del Estado y la denuncia de impactos socioambientales ([EU-LAT Network, 2025](#)). En este contexto, la Ley N.º 32301, que modifica la Ley N.º 27692 de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y fue aprobada por el Congreso en abril de 2025, aunque presentada

de la sociedad civil, que consideran que introduce mayores mecanismos de control y sanción sobre las organizaciones que reciben cooperación internacional, afectando su autonomía y capacidad de acción. Organizaciones de la sociedad civil, redes de derechos humanos, organizaciones indígenas y colectivos ambientales, han señalado que esta norma profundiza la asimetría de poder entre el Estado, las empresas extractivas y las comunidades, además de generar un efecto inhibitorio sobre la protesta social y la vigilancia ciudadana, con implicaciones directas para la gobernanza democrática de los recursos naturales ([Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2025](#)).

Si bien en el Perú existen mecanismos formalmente institucionalizados de participación ciudadana en el sector minero, estos operan en la práctica de manera limitada y predominantemente formalista, tanto en los proyectos de cobre analizados en Yarabamba, Callalli y San Antonio de Chuca (Arequipa) como en contextos de minería de zinc en el departamento de Áncash. La normativa vigente, en particular el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero o Decreto Supremo N.º 028-2008-EM, establece espacios como talleres participativos y audiencias públicas (MINEM, 2008); sin embargo, estos se concentran en etapas tempranas y de carácter principalmente informativo, sin garantizar un diálogo horizontal ni la incorporación efectiva de los aportes ciudadanos en las decisiones finales.

Como resultado, la participación se reduce a un trámite procedimental que no integra de forma suficiente variables sociales, de gobernanza ni análisis de impactos acumulativos en instrumentos de gestión clave como los estudios de impacto ambiental.

la participación se reduce a un trámite procedimental que no integra de forma suficiente variables sociales, de gobernanza ni análisis de impactos acumulativos en instrumentos de gestión clave como los estudios de impacto ambiental

Como expresó un entrevistado:

“Hacen estudios ambientales, pero son simplemente para cumplir la ley para su concesión”

(Del Sol, L. 2025b. Entrevista 5, p.2).

Esta dinámica ha erosionado la confianza en los mecanismos oficiales y en la gestión ambiental, relegando a las comunidades a un rol pasivo y debilitando la capacidad de estos procesos para prevenir conflictos socioambientales y proteger derechos fundamentales como el acceso al agua, la salud y un ambiente sano.

A estas limitaciones estructurales se suma una profunda desigualdad en el acceso a la información, identificada de manera consistente por actores comunitarios y organizaciones de la sociedad civil. La complejidad técnica de los documentos ambientales, la falta de información clara, pertinente y contextualizada sobre los riesgos mineros, junto con la ausencia de un lenguaje accesible dejan a las comunidades en una situación de desventaja frente a empresas y autoridades, profundizando las asimetrías de poder en la gestión de los recursos. Tal como lo expresó un líder social entrevistado:

“Técnicamente, porque no entendemos, nos marean. Apoyo legal nos falta, capacitaciones nos faltan...”

(Del Sol, L. 2025. Entrevista 6, p.3).

En estas condiciones, la participación difícilmente puede considerarse informada, lo que socava la legitimidad de los procesos y refuerza la percepción de exclusión.

Este escenario contrasta con los estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, en particular el Convenio 169 de la OIT y la Ley N.º 29785 sobre el derecho a la consulta previa, cuya implementación en proyectos mineros ha enfrentado cuestionamientos persistentes



Minero peruano. Foto de Adobe Stock

respecto a la calidad del diálogo y la buena fe de los procesos ([Merino, 2022](#)). En la práctica, la falta de mecanismos participativos vinculantes, sumada a la ausencia de monitoreo independiente y de respuestas efectivas a las observaciones ciudadanas, limita la posibilidad de un consentimiento libre, previo e informado. Ello contribuye a la deslegitimación de las decisiones adoptadas y a la reproducción de conflictos socioambientales, tal como lo ha advertido la Defensoría del Pueblo en sus reportes sobre conflictividad social, en el que se evidencia que el 61,6% de los conflictos se relacionan a la actividad minera ([Defensoría del Pueblo, 2025](#)).

No obstante, el estudio de caso primario también muestra experiencias que evidencian el potencial de una gobernanza más robusta cuando existen: voluntad política, continuidad institucional y articulación territorial. En Yarabamba, por ejemplo, la Mesa Única de Concertación con enfoque de gobernanza territorial constituyó un espacio valorado por la sociedad civil para el diálogo entre autoridades locales, la empresa minera y organizaciones sociales; sin embargo, su desactivación tras la vacancia del alcalde anterior y la falta de reactivación por la actual gestión reflejan la fragilidad de estos mecanismos cuando dependen exclusivamente de liderazgos coyunturales. En contraste, Callalli, pese a contar con capacidades institucionales limitadas, ha mostrado una mayor apertura a espacios de diálogo y coordinación, participando activamente en mesas de diálogo con empresas mineras y en instancias regionales como el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili, donde ha sido reconocido formalmente como representante de la Zona de Tránsito. Asimismo, ha impulsado alianzas políticas con otros distritos que comparten la condición de cabeceras de cuenca, orientadas a la conservación ambiental y a la construcción de una gobernanza del agua a escala macroregional. Los ejemplos anteriores sugieren que los déficits de gobernanza observados en contextos de minería de cobre y zinc no responden únicamente a vacíos normativos, sino también a la falta de

institucionalización, continuidad y escalamiento de las experiencias que sí funcionan.

Los principios uno y seis de la ONU, referentes a garantizar los derechos humanos de las personas en los procesos mineros y de promover la transparencia y la rendición de cuentas para una buena gobernanza de los recursos, son transversales a las temáticas identificadas anteriormente. Las comunidades de Arequipa y Ancash evidencian que, pese a la existencia de marcos legales de participación ciudadana, en la práctica sus voces han sido marginadas de los procesos de toma de decisiones. Esta exclusión no sólo vulnera el derecho a la participación efectiva, reconocido por el Principio uno como parte central del proceso de producción minera, sino que también socava el Principio seis ([ONU, 2024](#)), al mantenerse barreras técnicas, lingüísticas y procedimentales que impiden un acceso equitativo a la información y limitan la capacidad de las comunidades para ejercer control sobre los impactos de la minería en sus territorios. Estas fallas estructurales no sólo profundizan las asimetrías de poder, sino que también generan condiciones propicias para la aparición de conflictos socio-ambientales que podrían evitarse.

Por otro lado, en las zonas de estudio, el acceso y la calidad del agua se han convertido en una problemática crítica para las comunidades. Por ejemplo, en el distrito de Yarabamba, en el departamento de Arequipa, se registra un déficit del 20 % en el abastecimiento de agua subterránea, debido al uso intensivo por parte de actividades mineras e industriales (Autoridad Nacional del Agua, 2023). Además, se han identificado niveles elevados de sulfatos y boro en el río Yarabamba, superando los límites permitidos para riego y bebida animal ([Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental \[OEFA\], 2022](#)). Por su parte, en Callalli, cabecera de cuenca, se reporta la pérdida progresiva de ojos de agua y bofedales, lo cual afecta directamente la seguridad hídrica, la producción agropecuaria y la soberanía alimentaria de las comunidades ([Hanco, 2024](#)). Esta situación genera tensiones territoriales y demandas por justicia hídrica.



Tratamiento de aguas en mina de cobre. Foto de Adobe Stock

En el contexto peruano, la gobernanza del agua constituye uno de los puntos de mayor tensión entre minería, agricultura y comunidades. La extracción minera, especialmente en zonas de cabecera de cuenca, implica un uso intensivo y, en ocasiones, la alteración de los flujos hídricos, afectando la disponibilidad de agua para consumo humano, agricultura y el equilibrio de los ecosistemas ([Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \[OCDE\], 2021](#)). En Arequipa los mecanismos institucionales existentes presentan debilidades estructurales. El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Quilca-Chili (CRHC Q-C) es un espacio de concertación que, aunque incluye la participación de un representante de las comunidades campesinas y uno de la zona de trasvase (distritos de cabecera de cuenca), enfrenta limitaciones reales de incidencia debido a las marcadas asimetrías de poder económico y técnico entre los actores. Esta desigualdad se agrava por la composición no paritaria entre usuarios (principalmente sectores con

La gobernanza del agua constituye uno de los puntos de mayor tensión entre minería, agricultura y comunidades.

fuerte poder económico, como la gran minería y agroexportación) y proveedores de agua, lo que facilita que la agenda sea capturada por los intereses de los sectores más influyentes (Del Sol, L. 2025a).

Como consecuencia, temas urgentes como el déficit hídrico de distritos arequipeños como Yarábamba, que afecta directamente la seguridad hídrica local, quedan relegados. Este déficit no solo compromete el acceso al agua de la población y de la agricultura local, sino que también erosiona la capacidad de los ecosistemas para mantener su equilibrio, afectando la biodiversidad dependiente de estos recursos (Del Sol, L. 2025a). En suma, la actual configuración institucional y las prácticas de gestión del agua no garantizan que la integridad ambiental y uso sostenible de los recursos hídricos sean salvaguardados, ya que las decisiones se ven condicionadas por relaciones de poder asimétricas y por un marco que no incorpora de forma efectiva criterios de protección ecosistémica ni de equidad en el acceso al agua.

El principio dos del Panel de la ONU (2024) establece que en la producción de minerales para la transición energética se debe proteger la integridad del planeta y su biodiversidad. En este

sentido, la problemática del agua evidenciada anteriormente refleja una contradicción entre este principio y la realidad en los territorios estudiados. Las comunidades de Yarabamba y Callalli manifiestan una creciente preocupación por la disminución en la cantidad y calidad del agua, debido al uso intensivo que generan las operaciones mineras. Esta situación genera conflictos, especialmente en Callalli, cabecera de cuenca que abastece el recurso, pero que no recibe una compensación equitativa y que ve disminuidas sus fuentes de agua y caudal a causa de los proyectos extractivos.

Otro tema relevante identificado en el estudio de caso primario es que, si bien las comunidades reconocen que la minería genera empleo y dinamismo económico, persiste una percepción generalizada de inequidad en el acceso y la distribución de dichos beneficios. En este contexto, uno de los principales reclamos de la población es la limitada participación de mano de obra local en el proyecto minero y la preferencia por mano de obra proveniente de otras regiones, lo que restringe las oportunidades para los habitantes de la zona de influencia directa. Como expresó un entrevistado:

“Justo sería que nos den, como somos zona de área de influencia directa, que nos den [...] puestos de trabajo, porque esos puestos se los dan a gente que no es de Yarabamba”

(Del Sol, L. 2025b. Entrevista 6, p.4).

Según el Boletín Estadístico Minero de junio de 2025 del Minem, Arequipa es la principal región generadora de empleo en el sector minero, con 38.216 trabajadores (MINEM, 2025). Las cifras reportadas por la empresa Cerro Verde indican que tienen 5.300 trabajadores directos y cerca de 5.000 contratistas que hacen parte de sus operaciones (El Peruano, 2025). Sin embargo, no existe información pública ni desagregada que permita conocer qué proporción de esos empleos corresponde efectivamente a mano de obra local ni por género. Esta ausencia de datos dificulta evaluar el impacto

real de la minería en las oportunidades económicas de las comunidades y alimenta la percepción de inequidad en la distribución de beneficios.

No obstante, la actividad minera demanda en muchos casos mano de obra técnica y especializada, lo que evidencia también desafíos estructurales vinculados a la formación y capacitación laboral de la población local. En ese sentido, la generación de beneficios económicos más inclusivos no depende únicamente de las políticas de contratación de las empresas, sino también de la existencia de estrategias públicas y privadas orientadas al fortalecimiento de capacidades y al acceso equitativo a oportunidades laborales.

Ello revela una débil articulación entre las empresas mineras, el sistema educativo, las autoridades públicas y la sociedad civil para promover trayectorias de formación técnica y profesional alineadas con los perfiles ocupacionales requeridos por la industria. Como resultado, una parte importante de la población local no cumple con los requisitos técnicos y de experiencia exigidos para los puestos especializados, lo que limita su acceso a empleos calificados y la concentra en actividades de menor cualificación.

Otro aspecto a mencionar es la necesidad de avanzar en la generación de valor agregado a los recursos minerales, para que las comunidades y territorios que conviven con los proyectos extractivos obtengan mayores beneficios. Perú es un país exportador de concentrados de cobre, y a diferencia de Chile que comercializa parte de su producción ya refinada, solo recibe alrededor del 70% del valor correspondiente al cobre fino ([Diario Digital de Minería y Energía \[DIPROMIN\], 2025](#)). Por ejemplo, mientras Chile puede percibir USD 4,40 por libra, Perú se queda con cerca de USD 3,10, lo cual representa una pérdida significativa de ingresos potenciales para el país. Esta brecha en la captura de valor agregado también se observa en el caso del zinc, dado que el Banco Central de Reserva del Perú solo registra series de exportación de zinc refinado hasta 1962, lo que sugiere la ausencia de exportaciones recientes de este producto o, alternativamente, la falta de procesamiento local y

de registro estadístico de su comercialización en formas de mayor valor agregado ([Banco Central de Reserva del Perú \[BCRP\], s.f.](#)).

A estas limitaciones en materia de empleo y valor agregado se suma una marcada desigualdad en la distribución de los beneficios económicos derivados de la actividad minera, en particular del canon minero, donde se observa una marcada desigualdad territorial. Por ejemplo, mientras que Yarabamba recibió más de S/17 millones (5 millones USD en junio de 2025, Callalli apenas accedió a S/597 mil (117 mil USD) durante el mismo periodo, a pesar de ser cabecera de cuenca que provee el agua utilizada en el proyecto Cerro Verde ([Portal de Transparencia, 2025](#)). Esta disparidad ha generado crecientes reclamos de las comunidades por una repartición más justa de la renta minera y ha motivado en Arequipa la discusión sobre la necesidad de crear un canon hídrico. La propuesta busca reconocer y compensar económicamente a los territorios de cabecera de cuenca, como Callalli, que soportan los costos ambientales e hídricos de la actividad minera sin recibir una contraprestación equivalente.

En Perú, el marco regulatorio ha establecido que el porcentaje del canon minero que se distribuye depende principalmente de la ubicación de las empresas productoras. Este esquema genera que la ubicación física de la unidad minera sea el factor determinante para priorizar unas municipalidades sobre otras, más allá de las necesidades reales o del grado de impacto que enfrenten los territorios por el desarrollo de actividades mineras. Por ejemplo, el uso intensivo de agua por parte de la mediana y gran minería puede afectar la disponibilidad para la agricultura y el consumo humano en zonas que no necesariamente reciben recursos del canon minero, ya que variables como el nivel de afectación a los recursos hídricos no son consideradas en los criterios de redistribución. Esto revela una limitación estructural del sistema, que ignora impactos ambientales y sociales relevantes en la asignación de beneficios, y refuerza la necesidad de explorar mecanismos de redistribución más justos y equitativos, como un eventual canon hídrico u otros instrumentos similares.

Las temáticas sobre trabajo y distribución de beneficios exponen importantes desafíos para la aplicación de los principios tres, cuatro y cinco del Panel de la ONU. En primer lugar, el principio tres, que busca asegurar justicia y equidad a lo largo de toda la cadena de valor de los minerales, se ve comprometido por la falta de inclusión de las comunidades locales en los beneficios del empleo generado. Aunque existen cifras sobre contratación de mano de obra en Arequipa, no hay transparencia sobre qué porcentaje corresponde a mano de obra local, especialmente de las zonas directamente impactadas por el proyecto como Yarabamba. Esta ausencia de información y participación equitativa refuerza patrones de exclusión que históricamente han afectado a las comunidades rurales en contextos extractivos.

Por otro lado, el principio cuatro, que promueve la distribución justa de beneficios y la agregación de valor, se ve limitado en la medida en que el modelo económico extractivo sigue anclado en la exportación de materias primas sin generar valor agregado. La experiencia peruana muestra cómo la falta de capacidad de refinación de cobre se traduce en una pérdida significativa

El modelo económico extractivo sigue anclado en la exportación de materias primas sin generar valor agregado

de ingresos para el país. Esta brecha evidencia la urgencia de avanzar hacia procesos de industrialización y generación de valor agregado, lo cual fortalecería tanto la economía nacional como la de los territorios, además de reducir la vulnerabilidad frente a la volatilidad. Además, el mecanismo de distribución del canon minero presenta limitaciones en términos de equidad territorial. Al basarse principalmente en la ubicación de la actividad minera para la asignación de recursos, no necesariamente considera la distribución de los impactos ambientales y sociales asociados, lo que puede contribuir a percepciones de desigualdad y a cuestionamientos sobre su legitimidad en los territorios de influencia.

Prioridades de la sociedad civil de Perú frente a los principios de la ONU sobre minerales para la transición energética

Perú avanza en la producción de minerales para la transición energética en un contexto formal, informal e ilegal y un marco político y normativo que carece de hoja de rutas específicas para la transición energética y en consecuencia, sin una política integral para los minerales para la transición.

Las experiencias de Yarabamba y Callalli, en Arequipa, muestran que la gobernanza minera no depende únicamente de la existencia de normas o espacios formales de participación, sino de su institucionalización, continuidad y capacidad de articulación territorial. Cuando los mecanismos de concertación carecen de respaldo técnico, reglas claras o estabilidad política, tienden a debilitarse y perder legitimidad. En contraste, incluso en contextos de capacidades institucionales limitadas, la apertura al diálogo, el reconocimiento formal de los territorios en instancias de decisión y la articulación entre actores permiten avanzar hacia esquemas de gobernanza más sólidos.

En este marco, esta sección recoge reflexiones y apuestas colectivas sobre asuntos clave, en concordancia con los principios del Panel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre minerales para la transición energética (2024). Más que constituir recomendaciones normativas, los apartados siguientes reflejan prioridades, expectativas y demandas que diversos actores identifican como fundamentales para fortalecer la gobernanza de los minerales y avanzar hacia una transición energética más justa y territorialmente legítima en Perú.

1. Consulta previa y consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

En el caso peruano, la implementación de la consulta previa continúa siendo uno de los principales puntos de preocupación para actores territoriales en contextos de expansión de proyectos mineros vinculados a minerales para la transición energética. Si bien el país cuenta con un marco normativo específico, encabezado por la Ley N.º 29.785 y su reglamento, las percepciones recogidas durante el proceso de investigación evidencian persistentes dificultades en su aplicación, particularmente en relación con la identificación de las medidas administrativas sujetas a consulta y con la definición de la oportunidad en que este derecho debe activarse dentro del ciclo de los proyectos extractivos. De acuerdo con distintos actores consultados, estas ambigüedades han generado interpretaciones diferenciadas entre entidades públicas y sectores involucrados, produciendo incertidumbre sobre el alcance efectivo de la consulta previa y limitando su capacidad para incidir de manera temprana en decisiones relevantes para los territorios indígenas.

En este contexto, actores territoriales y organizaciones de la sociedad civil resaltan la necesidad de establecer criterios más claros y homogéneos sobre las decisiones del sector minero que deben ser sometidas obligatoriamente a consulta, especialmente en procedimientos relacionados con la aprobación o modificación de instrumentos de gestión ambiental, ampliaciones operativas e incorporación de nueva infraestructura asociada a los proyectos extractivos. Asimismo, se plantea fortalecer las capacidades técnicas y el rol articulador de las entidades responsables de supervisar la aplicación de la consulta previa, con el fin de reducir los márgenes de discrecionalidad existentes entre sectores y garantizar estándares más consistentes de protección de derechos.

Del mismo modo, distintos actores subrayan la importancia de que la consulta previa y, cuando corresponda, el consentimiento libre, previo e informado, se realice antes de la adopción de decisiones que definan aspectos sustantivos de los proyectos extractivos. Según las percepciones recogidas, en numerosos casos los procesos de consulta se desarrollan en etapas donde componentes centrales de los proyectos, como la localización de infraestructura, el uso



Mujer indígena pastoreando ovejas. Foto de Adobe Stock

del agua o las medidas de manejo ambiental, ya han sido previamente aprobados en instancias técnicas y administrativas.

Esto reduce significativamente la capacidad de incidencia efectiva de las comunidades indígenas sobre decisiones que pueden afectar directamente sus territorios, medios de vida y

Representantes de comunidades campesinas, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil entrevistados durante el proceso de investigación coinciden en señalar que uno de los principales déficits del sistema actual radica en la ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos alcanzados durante los procesos de consulta previa.

durante el proceso de investigación coinciden en señalar que uno de los principales déficits del sistema actual radica en la ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos alcanzados durante los procesos de consulta previa. De acuerdo con las percepciones recogidas, muchos compromisos asumidos por empresas y entidades públicas carecen de mecanismos claros de monitoreo, indicadores verificables o procedimientos transparentes de rendición de cuentas frente a posibles incumplimientos.

dinámicas socio-culturales. Frente a esto, distintos sectores enfatizan la necesidad de fortalecer la articulación entre los procesos de consulta previa y los procedimientos de evaluación y autorización ambiental, de manera que la participación indígena pueda incidir de forma más temprana y sustantiva en la toma de decisiones.

Finalmente, representantes de comunidades campesinas, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil entrevistados

En este sentido, se destaca la necesidad de avanzar hacia esquemas de seguimiento participativo que involucren activamente a comunidades indígenas y organizaciones territoriales en la supervisión de los acuerdos alcanzados, así como de fortalecer mecanismos institucionales que permitan dar trazabilidad a los compromisos adquiridos y activar medidas correctivas o de reparación cuando corresponda. En conjunto, estas demandas reflejan la necesidad de consolidar un sistema de consulta previa más transparente y orientado a garantizar de manera efectiva los derechos colectivos en escenarios de expansión minera asociados a la transición energética.

2. Protección integral a personas defensoras del ambiente y el territorio

En Perú, las condiciones de seguridad para las personas defensoras del ambiente y del territorio emergen como una preocupación creciente en relación a las actividades extractivas. Diversos actores señalan que la participación en procesos vinculados a proyectos mineros no siempre se desarrolla en entornos seguros, lo que limita el ejercicio efectivo de los derechos y debilita la gobernanza ambiental en los territorios.

Frente a este escenario, se plantea la necesidad de avanzar hacia un reconocimiento más explícito de la labor de las personas defensoras como un componente legítimo y fundamental de la gestión ambiental

Avanzar hacia un reconocimiento más explícito de la labor de las personas defensoras como un componente legítimo y fundamental de la gestión ambiental y territorial.

y territorial. En este sentido, seguir optando por la ratificación del Acuerdo de Escazú es una prioridad clave para fortalecer el marco normativo nacional mediante la incorporación de estándares internacionales en materia de acceso a la información,

participación pública, justicia ambiental y protección de defensores.

Asimismo, desde los territorios se enfatiza la importancia de consolidar entornos habilitantes que garanticen una participación segura, libre de presiones y sostenida en el tiempo. Esto implica no solo fortalecer los mecanismos de protección, sino también avanzar hacia enfoques preventivos que reduzcan los riesgos antes de que se materialicen, contribuyendo a una participación efectiva y a una mayor legitimidad de las decisiones sobre el desarrollo de proyectos extractivos.

En este contexto, vale destacar que Perú ya cuenta con instrumentos normativos orientados tanto a garantizar la participación ambiental como a proteger a quienes la ejercen. La Ley 28.611, Ley General del Ambiente, reconoce la participación ciudadana como principio rector de la gestión ambiental. Asimismo, el país ha adoptado instrumentos específicos como el Protocolo Sectorial para la Protección de Personas Defensoras Ambientales, [Resolución Ministerial N° 134-2021 del Ministerio de Ambiente](#), y el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, creado mediante el [Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS](#) y modificado posteriormente por el [Decreto Supremo N.º 002-2022-JUS](#), orientados a articular acciones de prevención, protección y respuesta frente a situaciones de riesgo.

No obstante, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas, personas defensoras ambientales y organismos de derechos humanos consideran que estos instrumentos aún enfrentan limitaciones relacionadas con su implementación, articulación institucional y capacidad efectiva de respuesta en los territorios. En este sentido, se identifica la necesidad de fortalecer su rango político e institucional, mejorar la coordinación entre entidades competentes y avanzar hacia marcos más integrales y vinculantes que permitan garantizar condiciones efectivas de seguridad y participación para las personas defensoras, en línea con estándares internacionales como el Acuerdo de Escazú.

3. Ordenamiento y autonomía territorial

La relación entre ordenamiento territorial y actividad minera presenta tensiones relevantes, especialmente en contextos donde el otorgamiento de concesiones mineras no se articula con procesos integrales de planificación territorial. En Perú, las concesiones mineras otorgan derechos sobre los recursos del subsuelo, pero no sobre la superficie; sin embargo, su delimitación puede coincidir geográficamente con ecosistemas estratégicos, territorios indígenas u otros usos del suelo. Esta coexistencia de derechos y usos sobre un mismo espacio, sumada a la limitada planificación territorial y coordinación institucional, ha dificultado la prevención de conflictos socioambientales y la gestión equilibrada del territorio.

Frente a este escenario, el ordenamiento territorial debe consolidarse como una prioridad estratégica que permita definir, de manera anticipada, criterios para una gestión más equilibrada del territorio frente al desarrollo de actividades mineras. Bajo

Armonizar el desarrollo económico, la protección ambiental y los derechos territoriales, garantizando una gobernanza territorial basada en evidencia técnica, participación efectiva y coordinación interinstitucional.

el nuevo marco normativo establecido por la [Ley N.º 32279 \(Ley de Ordenamiento Territorial, 2025\)](#) y los lineamientos de la [Política Nacional de Ordenamiento Territorial \(D.S. N.º 142-2024-PCM\)](#), se busca fortalecer la articulación entre el otorgamiento de concesiones mineras gestionadas por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) y los instrumentos de

planificación territorial regional, con el objetivo de reducir conflictos de uso y fortalecer la sostenibilidad ambiental y territorial.



Mujer en montaña. Foto de Pixabay

La implementación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros, marca un giro hacia una gestión multisectorial del territorio, aunque enfrenta desafíos importantes para su consolidación (Oré, 2025). Entre ellos se encuentran la necesidad de fortalecer la coordinación entre sectores y niveles de gobierno, mejorar las capacidades técnicas para la generación y uso de información territorial y asegurar una articulación más efectiva entre los instrumentos de ordenamiento territorial y las decisiones relacionadas con actividades productivas. Si bien persiste el debate sobre el alcance que deben tener estos instrumentos frente a decisiones sectoriales como las concesiones mineras, se reconoce la importancia de que la información territorial, ambiental y social sea incorporada de manera temprana y efectiva en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Asimismo, como señala Oré (2025), la nueva ley prioriza los objetivos de productividad y competitividad económica, relegando la sostenibilidad ambiental a un plano secundario. A diferencia de los lineamientos previos impulsados por el Ministerio del Ambiente, que situaban la preservación ecosistémica como una condición fundamental para la ocupación del territorio, el enfoque actual corre el riesgo de subordinar la protección ambiental a los requerimientos de la expansión productiva. En este contexto, resulta necesario fortalecer los mecanismos que permitan armonizar el desarrollo económico, la protección ambiental y los derechos territoriales, garantizando una gobernanza territorial basada en evidencia técnica, participación efectiva y coordinación interinstitucional.

Esta nueva arquitectura legal, que entró en vigor entre 2024 y 2025, se complementa con normas específicas como la Ley N.º 32099 (2024) para la protección de humedales, reforzando la exigencia de que cualquier actividad productiva se sujete a criterios territoriales y ambientales previamente establecidos para mitigar impactos negativos. La adecuación de los instrumentos de gestión departamental hacia este modelo al

2050 representa, por tanto, un proceso dinámico que deberá equilibrar el desarrollo económico con la sostenibilidad ecológica y la participación ciudadana (Oré, 2025).

Estas demandas apuntan a consolidar un ordenamiento territorial capaz de orientar de manera efectiva las decisiones sobre el uso y ocupación del territorio, aportando criterios claros para la gestión de actividades mineras y otras actividades productivas, y garantizando al mismo tiempo la protección de ecosistemas estratégicos, los derechos territoriales y la sostenibilidad de largo plazo.

4. Asignación y adjudicación de derechos de agua y captaciones

La distribución y adjudicación de derechos de uso de agua constituye uno de los principales focos de tensión en territorios donde convergen actividades extractivas, necesidades comunitarias y ecosistemas frágiles. En estos contextos, las decisiones sobre acceso, captación y uso del recurso hídrico suelen desarrollarse bajo esquemas sectoriales y fragmentados que no siempre consideran las dinámicas territoriales, las múltiples funciones sociales y ecológicas del agua ni los impactos acumulativos derivados de la coexistencia de distintos usuarios en una misma cuenca.

Dada esta situación, representantes de comunidades campesinas, organizaciones de usuarios de agua, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil consultadas durante la investigación destacan la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza hídrica a nivel de cuenca, otorgándoles mayores capacidades de incidencia en los procesos de asignación, supervisión y priorización de usos del agua en territorios con presión extractiva. Esto implica avanzar hacia esquemas donde los espacios de gestión hídrica no operen únicamente como instancias consultivas, sino que participen de manera efectiva en la evaluación de nuevas captaciones, ampliaciones de derechos de uso y definición de

medidas para prevenir escenarios de sobreasignación o afectación a fuentes estratégicas para consumo humano, actividades agrícolas y sostenimiento ecosistémico.

Asimismo, actores territoriales enfatizan la necesidad de establecer criterios más transparentes y territorialmente diferenciados para la adjudicación de derechos de agua y el desarrollo de infraestructura hídrica asociada a proyectos mineros. De acuerdo con las percepciones recogidas, la ausencia de criterios claros sobre priorización de usos, evaluación de impactos acumulativos y protección de fuentes vulnerables ha contribuido a generar percepciones de inequidad, particularmente en territorios donde grandes proyectos extractivos coexisten con sistemas de abastecimiento comunitario o economías rurales altamente dependientes del agua.

En este sentido, distintos actores resaltan la importancia de incorporar criterios sociales, ambientales y territoriales en los procesos de asignación del recurso hídrico, incluyendo consideraciones relacionadas con disponibilidad futura del agua, vulnerabilidad de ecosistemas, dependencia comunitaria del recurso y sostenibilidad de actividades productivas locales. Asimismo, se plantea fortalecer los mecanismos de acceso público a la información sobre derechos otorgados, volúmenes asignados y usos efectivos del agua, con el fin de mejorar la trazabilidad de

Incorporar criterios sociales, ambientales y territoriales en los procesos de asignación del recurso hídrico, incluyendo consideraciones relacionadas con disponibilidad futura del agua, vulnerabilidad de ecosistemas, dependencia comunitaria del recurso y sostenibilidad de actividades productivas locales.

las decisiones y reducir asimetrías de información entre empresas, comunidades y autoridades.

En conjunto, estas demandas reflejan la necesidad de avanzar hacia modelos de gestión hídrica más integrales, preventivos y territorialmente legítimos, capaces de equilibrar las distintas presiones sobre el recurso y de garantizar que la expansión de minerales para la transición energética no profundice conflictos por acceso al agua ni afecte la sostenibilidad de los territorios en el largo plazo.

5. Estudios de impacto ambiental participativos y transparentes

Los procesos de evaluación ambiental presentan desafíos en su diseño institucional, particularmente por la dispersión de competencias y la coexistencia de funciones entre entidades que promueven y aquellas que evalúan la actividad minera. Si bien el país cuenta con un marco formal para la certificación ambiental de los proyectos, establecido a través del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), Ley N.º 27446, en la práctica persisten desafíos relacionados con la articulación entre las distintas entidades involucradas y con la incorporación efectiva de las condiciones territoriales en la evaluación de los proyectos.

En este contexto, se plantea la necesidad de fortalecer la evaluación ambiental como una medida basada en criterios técnicos independientes, avanzando en la consolidación del rol del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), creado por la Ley N.º 29968, como autoridad encargada de revisar y aprobar todos los instrumentos ambientales del sector minero, incluyendo aquellos asociados a la fase de exploración. Esta separación resulta clave para evitar conflictos de interés y mejorar la calidad de las decisiones.

Asimismo, se destaca la importancia de hacer efectivos los mecanismos de participación ya

establecidos en la normativa vigente, en particular el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (Decreto Supremo N.º 028-2008-EM), asegurando que no se limiten a instancias formales, sino que permitan recoger de manera sistemática información territorial relevante. En particular, se enfatiza la necesidad de incorporar líneas base construidas con participación local, que reflejen con mayor precisión las dinámicas de ecosistemas altoandinos y las variaciones ambientales a escala microterritorial.

Finalmente, se subraya la importancia de garantizar condiciones de acceso a la información durante todo el proceso de evaluación, así como de reconocer esquemas de vigilancia ambiental desde el territorio que permitan contrastar la información presentada en los estudios. En conjunto, estas medidas apuntan a consolidar un sistema de evaluación ambiental más independiente, técnicamente robusto y territorialmente pertinente.

6. Cierres mineros planificados y con participación comunitaria

El cierre de operaciones mineras plantea desafíos relevantes en términos de garantizar que las obligaciones ambientales y sociales asumidas por las empresas se cumplan de manera efectiva y no se traduzcan en pasivos transferidos al Estado o a las comunidades. Aunque el marco normativo peruano exige la planificación temprana del cierre y la constitución de garantías financieras, persisten brechas relacionadas con la calidad técnica de los planes de cierre, la suficiencia de las garantías constituidas, los mecanismos de supervisión y la limitada participación de las comunidades en decisiones que afectan directamente las condiciones futuras de sus territorios.

En este contexto, recientes avances normativos, como el [Decreto Supremo N.º 006-2025-EM](#), refuerzan las exigencias asociadas a las garantías financieras para el cierre progresivo e incorporan obligaciones adicionales para cubrir componentes



Minería de cobre. Foto de Pixabay

previamente no garantizados. No obstante, distintos actores territoriales señalan que la efectividad de estas disposiciones dependerá no solo de su implementación técnica, sino también de la capacidad institucional para asegurar procesos transparentes, verificables y con participación efectiva de las comunidades potencialmente afectadas por el cierre de operaciones.

De ahí que se considere necesario consolidar los avances recientes en el régimen de cierre de minas, fortaleciendo los instrumentos de planificación y supervisión del cierre minero mediante criterios técnicos más precisos para la elaboración, actualización y evaluación de los planes de cierre. En particular, persisten desafíos relacionados con la estandarización de metodologías para la estimación de costos y con el fortalecimiento de criterios que permitan una evaluación más consistente de los riesgos ambientales de largo

plazo, de modo que las obligaciones de cierre no solo sean financieramente cubiertas y periódicamente reportadas, sino también técnicamente comparables y ambientalmente robustas.

Garantizar acceso oportuno a información sobre obligaciones de cierre, cronogramas de ejecución y estado de las garantías financieras, así como habilitar espacios de seguimiento participativo donde comunidades y actores locales puedan intervenir en la identificación de riesgos persistentes, priorización de medidas de remediación y monitoreo de compromisos ambientales y sociales asociados al cierre.

De manera complementaria, distintos actores resaltan la importancia de incorporar mecanismos de participación comunitaria durante las distintas etapas del cierre progresivo y post cierre. Esto implica garantizar acceso oportuno a información sobre obligaciones de cierre, cronogramas de ejecución y estado de las garantías financieras, así como habilitar espacios de seguimiento participativo donde comunidades y actores locales puedan intervenir en la identificación de riesgos persistentes, priorización de medidas de remediación y monitoreo de compromisos ambientales y sociales asociados al cierre. Estas medidas resultan particularmente

relevantes en territorios donde las comunidades mantienen una alta dependencia ambiental, económica o cultural de las áreas intervenidas por la actividad minera.

Estas recomendaciones apuntan a consolidar procesos de cierre minero más transparentes, técnicamente sólidos y socialmente aceptados, que permitan reducir riesgos ambientales futuros, fortalecer la confianza territorial y evitar la transferencia de costos económicos y ecológicos hacia las comunidades y el Estado.

7. Fiscalización efectiva de las actividades extractivas a nivel territorial

La supervisión de las actividades extractivas enfrenta desafíos importantes en su implementación práctica, no tanto por la ausencia de normas, sino por limitaciones en la capacidad del Estado para hacerlas cumplir de manera consistente en el territorio. En particular, se identifican debilidades asociadas al sostenimiento del capital humano en las entidades encargadas de la certificación y fis-

Fortalecer la fiscalización como una salvaguarda centrada en la capacidad operativa del Estado, asegurando condiciones adecuadas para la retención de personal especializado, la estabilidad institucional y la acumulación de conocimiento técnico en las entidades competentes.

calización ambiental, lo que afecta la continuidad técnica, la calidad de las evaluaciones y la oportunidad de las acciones de control.

Por lo tanto, se plantea la necesidad de fortalecer la fiscalización como una salvaguarda centrada en la capacidad operativa del Estado, asegurando condiciones adecuadas para la retención de personal especializado, la estabilidad

institucional y la acumulación de conocimiento técnico en las entidades competentes. Esto resulta clave para enfrentar la creciente complejidad de los proyectos mineros y para garantizar decisiones informadas a lo largo del ciclo de vida de las operaciones.

Asimismo, se destaca la importancia de consolidar mecanismos de supervisión que permitan una presencia efectiva en terreno, con capacidad de respuesta frente a incumplimientos y de seguimiento continuo a las obligaciones ambientales. Este enfoque requiere no solo recursos suficientes, sino también mejorar la coordinación entre entidades con funciones de evaluación, fiscalización y sanción.

8. Gestión de la renta minera

La gestión de la renta minera enfrenta desafíos estructurales relacionados con la forma en que los recursos son asignados, utilizados y distribuidos en el territorio. En particular, las reglas actuales del canon minero han generado tensiones entre inversión y sostenibilidad, al restringir el uso de estos recursos para gasto corriente, lo que limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para operar, mantener y dar continuidad a las inversiones realizadas.

En este contexto, se plantea la necesidad de reconfigurar la gestión de la renta minera como una salvaguarda orientada a la sostenibilidad territorial, permitiendo un uso más flexible y estratégico de los recursos. Esto implica habilitar, bajo criterios técnicos y mecanismos de control, una proporción del canon

Incorporar criterios territoriales y ecológicos en la distribución de la renta, reconociendo las asimetrías entre territorios productores y aquellos que cumplen funciones clave para la sostenibilidad de los ecosistemas, como las cabeceras de cuenca.

destinada a fortalecer capacidades institucionales y garantizar el mantenimiento de infraestructura y servicios públicos, evitando la generación de activos sin soporte operativo.

Asimismo, emerge la necesidad de incorporar criterios territoriales y ecológicos en la distribución de la renta, reconociendo las asimetrías entre territorios productores y aquellos que cumplen funciones clave para la sostenibilidad de los ecosistemas, como las cabeceras de cuenca. En esta línea, se plantea avanzar hacia mecanismos que aseguren una redistribución más equitativa de los beneficios asociados a la actividad minera, incluyendo esquemas vinculados al uso del agua.

Estos planteamientos apuntan a evitar que los recursos generados por la minería se traduzcan únicamente en inversiones de corto plazo o infraestructura sin capacidad de sostenimiento posterior. Asimismo, buscan responder a demandas territoriales relacionadas con una distribución más justa de los beneficios de la actividad minera, especialmente en zonas que enfrentan presiones sobre el agua, degradación ambiental o limitaciones institucionales para gestionar los impactos derivados de la extracción.

9. Generación de valor agregado y nearshoring

Perú es un proveedor clave de cobre para China, pero sus exportaciones se componen principalmente de concentrados y minerales, con bajo valor agregado (Agramont, 2022). Se ha reportado que los mayores efectos económicos locales se concentran en la etapa preoperativa, caracterizada por altos niveles de inversión y demanda de empleo no calificado, lo que dinamiza temporalmente las economías locales (Agramont, 2022). Sin embargo, durante la fase operativa, más prolongada en el ciclo minero, estos encadenamientos tienden a reducirse significativamente, debido a la alta tecnificación de la actividad y a la menor demanda de mano de obra local. Por lo que, la generación de valor agregado y los

encadenamientos productivos asociados a la minería presentan limitaciones estructurales que restringen su contribución al desarrollo territorial.

Asimismo, el principal aporte económico de la minería se canaliza a través de ingresos fiscales, pero estos presentan limitaciones importantes que dificultan su traducción efectiva en bienestar para la población. Entre estas se encuentran la volatilidad de los ingresos, la oportunidad en su generación y, especialmente, los problemas asociados al uso eficiente de estos recursos en la inversión pública.

En este contexto, se plantea la necesidad de consolidar la generación de valor agregado como una medida orientada a superar la dependencia de impactos económicos temporales y de naturaleza extractiva. De acuerdo al informe de KPMG (2025), el nearshoring en el sector minero puede aplicarse en Perú mediante la reconfiguración de la cadena de valor hacia esquemas más regionales, promoviendo que procesos como la refinación o transformación se realicen cerca de los yacimientos para reducir costos logísticos y dependencia externa; el fortalecimiento de proveedores locales y regionales que incrementen la resiliencia de la cadena; la atracción de inversión en nuevas instalaciones y operaciones en territorio; y una mayor articulación entre empresas, clientes y socios estratégicos. Asimismo, esta estrategia se alinea con los objetivos de descarbonización al disminuir emisiones asociadas al transporte y facilitar la adopción de tecnologías más limpias, permitiendo al país capturar mayor valor y mejorar su competitividad en el contexto de la transición energética.

En conjunto, estas medidas apuntan a que la actividad minera contribuya de manera más efectiva al desarrollo territorial (Gil, 2024), evitando que altos niveles de inversión y aporte fiscal coexistan con resultados limitados en términos de bienestar y transformación productiva.

Conclusiones

El avance del Perú en la producción de minerales para la transición energética se desarrolla en un escenario de alta complejidad institucional, social y ambiental, marcado por la ausencia de una política integral que articule los objetivos de transición energética con el desarrollo territorial.

Esta falta de direccionamiento estratégico no solo incrementa los riesgos asociados a la expansión extractiva, sino que también limita la capacidad del Estado para orientar el sector hacia resultados consistentes con la justicia ambiental y social.

El análisis territorial muestra que los principales desafíos no radican exclusivamente en la falta de normas, sino en las brechas persistentes en su implementación, en la debilidad de las capacidades estatales y en la fragmentación de la gobernanza. La restricción del espacio cívico, las limitaciones en la participación efectiva, las tensiones en torno al acceso y uso del agua, y las desigualdades en la distribución de beneficios evidencian que la actividad minera continúa reproduciendo patrones históricos de exclusión y asimetrías territoriales. En este contexto, la transición energética corre el riesgo de profundizar estas brechas si no se establecen condiciones claras que prioricen los derechos de las personas y la integridad de los ecosistemas.

A ello se suma un modelo económico que sigue concentrado en la exportación de materias primas, con escasa capacidad de generar valor agregado y encadenamientos productivos sostenidos en los territorios. Aunque la minería aporta de manera significativa en términos de inversión y renta fiscal, estos recursos no se traducen automáticamente en desarrollo, debido a problemas estructurales en su distribución, gestión y uso. Esta desconexión entre riqueza generada y bienestar territorial pone en evidencia la necesidad de repensar tanto la gestión de la renta minera como las estrategias de diversificación económica.

Frente a este panorama, las propuestas propuestas en este documento constituyen un marco orientador para transitar hacia una gobernanza más coherente con los principios del Panel de la ONU. Más que instrumentos normativos sectoriales, estas propuestas buscan reconfigurar las reglas bajo las cuales se desarrollan los proyectos extractivos, incorporando

criterios de prevención, equidad y sostenibilidad a lo largo de todo el ciclo minero. La implementación de las salvaguardas, exige no solo ajustes normativos, sino también un fortalecimiento sustantivo de las capacidades institucionales, mayor articulación entre niveles de gobierno y una participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones.

En última instancia, el desafío para el Perú no es únicamente consolidarse como un actor estratégico en la provisión de

Más que instrumentos normativos sectoriales, estas propuestas buscan reconfigurar las reglas bajo las cuales se desarrollan los proyectos extractivos, incorporando criterios de prevención, equidad y sostenibilidad a lo largo de todo el ciclo minero.

minerales críticos, sino definir el tipo de desarrollo que quiere construir a partir de ellos. Avanzar hacia una transición energética justa implica asegurar que la extracción de estos recursos contribuya a transformar las condiciones de vida en los territorios, reduzca desigualdades históricas y proteja los sistemas ecológicos de los cuales depende el bienestar colectivo. Sin este enfoque, la transición energética corre el riesgo de reproducir, e incluso profundizar, las mismas lógicas extractivas que busca superar.



Nevado de Ritipata, Ayacucho. Foto de Pixabay



Minerales para la transición energética en Perú

PROPUESTA DE SALVAGUARDAS
BASADAS EN LOS PRINCIPIOS DE LA ONU

JULIO 2026

¿Cómo citar?

Prieto Ramos, Y., et al. (2026). Minerales para la transición energética en Perú. Propuestas de salvaguardas basadas en los principios de la ONU.

EL PRESENTE REPORTE FUE ELABORADO POR Yessica Prieto Ramos, Juliette F. Bermudez, Antonela Busconi, Diana Carolina Barba Patiño, Ana María Mogollón, integrantes de Transforma; Melissa Marengo, Juliana Peña, Pedro Zapata Tapia, María Angélica Rojas, Fernando Patzy, integrantes de NRGI.

PORTADA: VISUALARIUM Estudio

FOTO PORTADA: Pedro Henrique Santos / Unsplash+

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: VISUALARIUM Estudio y Laura I. Giraldo.