

Policy Brief 2/2026

La acelerada transición global hacia sistemas energéticos de bajas emisiones de carbono ha incrementado significativamente la demanda de minerales críticos como cobre, litio, níquel y elementos de tierras raras. Estos minerales son insumos indispensables para la generación de energía renovable, el transporte electrificado, las redes eléctricas y la infraestructura digital.¹ Como resultado, los países ricos en recursos minerales se han convertido en actores estratégicamente importantes en la economía política global de la transición energética. Perú ocupa una posición central en este escenario, concentrando aproximadamente el 10% de las reservas mundiales de cobre, además de importantes reservas de oro, plata, zinc, plomo y estaño.²

La minería: una fuente de beneficios y conflictos

La minería desempeña un papel importante en el perfil exportador y la economía de Perú. En 2024, el sector representó el 9% del PIB y cerca de dos tercios de los ingresos totales por exportaciones.³ Además, ha contribuido aproximadamente con el 18-20% de los ingresos gubernamentales en los años de mayor recaudación y con el 1-2% del empleo directo, representando más de 200.000 empleos formales y relativamente bien remunerados, beneficiando especialmente a las regiones rurales andinas.⁴

Sin embargo, a pesar de su importancia económica, la minería sigue siendo la principal fuente de conflictos sociales en Perú. A finales de 2025, la Defensoría del Pueblo registró 204 conflictos sociales activos en todo el país, de los cuales 61 estaban directamente relacionados con actividades mineras.⁵ Estos conflictos se concentran en territorios rurales e indígenas y reflejan preocupaciones relacionadas con la adquisición de tierras, la calidad y disponibilidad del agua, los impactos del polvo y el transporte, el incumplimiento de compromisos sociales y procesos de consulta inadecuados. Estas disputas generan no solo daños sociales y ambientales, sino también riesgos financieros y operativos significativos para empresas, inversionistas y el Estado.

China se ha consolidado como el principal socio comercial de Perú y uno de los inversionistas más influyentes en el sector

minero del país. Desde la década de 1990, empresas chinas estatales y cotizadas en bolsa como Shougang, Minmetals Development, Chinalco, MMG, Jiangxi Copper y Zijin Mining han invertido miles de millones de dólares en operaciones mineras de gran escala en todo el país. Aunque no existen evidencias de que las empresas chinas tengan un desempeño ambiental, social y de gobernanza (environmental, social and governance, ESG) peor que el de otras compañías,⁶ se han visto fuertemente afectadas por conflictos sociales que impactan sus operaciones. Para 2024, solo el consorcio MMG y las minas de cobre de Chinalco en Las Bambas y Toromocho, respectivamente, así como las minas de hierro de Shougang a través de Hierro Perú y Minera Shouxin Perú S.A., permanecían en operación. Los proyectos de Minmetals Development, Jiangxi Copper y Zijin Mining continúan paralizados debido a conflictos sociales.⁷

Debilidades regulatorias y los costos del conflicto

Uno de los principales factores detrás de la persistencia de los conflictos radica en las contradicciones estructurales dentro del marco jurídico e institucional de Perú. Aunque Perú ratificó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Ley General de Minería no exige consultas previas antes de otorgar concesiones. En la práctica, las consultas suelen realizarse durante las evaluaciones de impacto ambiental o en la fase de

implementación de los proyectos, cuando las comunidades tienen un poder de negociación limitado o los conflictos ya se han intensificado.⁸

Esta secuencia desplaza las disputas de una lógica de gobernanza preventiva hacia negociaciones prolongadas sobre compensaciones, frecuentemente

acompañadas de protestas recurrentes e interrupciones operativas.

Los cambios regulatorios han debilitado aún más la gobernanza ambiental. En 2024, modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante el decreto 005-2024-MINAM redujeron la autoridad de SENACE, la agencia certificadora del Ministerio del Ambiente.

Recibido de forma positiva por las empresas mineras y criticado por expertos jurídicos, el decreto generó preocupaciones sobre una mayor discrecionalidad y una reducción del rigor técnico y la transparencia en las evaluaciones de impacto ambiental.⁹ Además, los retrocesos en la gobernanza ambiental coinciden con el aumento de la pobreza rural y la expansión de la minería informal e ilegal, frecuentemente asociada al crimen organizado y la degradación ambiental.¹⁰ En conjunto, estas dinámicas intensifican las tensiones entre comunidades, empresas y el Estado.

Aunque las empresas no publican información sobre el impacto financiero de los conflictos sociales y las cuestiones ambientales, las estimaciones apuntan a pérdidas sustanciales tanto para las empresas y sus inversionistas como para el gobierno peruano. Entre 2008 y 2014, los conflictos sociales en el sector minero estuvieron asociados a más de USD 67 mil millones en inversiones e ingresos fiscales no realizados, mientras que, para 2023, más de la mitad de la cartera de inversiones mineras de Perú, equivalente a USD 29,7 mil millones, se encontraba retrasada debido a factores relacionados con conflictos.¹¹ La mina de cobre Las Bambas ilustra la magnitud de las pérdidas potenciales. Desde 2016, protestas recurrentes y bloqueos de transporte han provocado más de 600 días de paralizaciones operativas, contribuyendo a una caída del PIB y debilitando la confianza de los inversionistas.¹²

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también identifica una relación causal entre la

escalada de los conflictos sociales y la disminución de la competitividad minera, señalando que los conflictos relacionados con la minería pasaron del 20% a casi el 50% de todos los conflictos nacionales entre 2005 y 2023, debilitando la confianza de los inversionistas.¹³

El camino a seguir

Mientras las regulaciones ambientales peruanas se debilitan, las expectativas regulatorias internacionales están pasando de estándares voluntarios hacia obligaciones vinculantes de divulgación en sostenibilidad y due diligence. La Unión Europea ha adoptado un conjunto de regulaciones —incluyendo el Reglamento de Baterías, la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) y la Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)— que exigen que las empresas que comercializan productos en el mercado de la UE identifiquen, prevengan y divulguen impactos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente a lo largo de sus cadenas de valor.¹⁴ Estas normas se aplican a grandes empresas no pertenecientes a la UE, lo que significa que las empresas mineras chinas que abastecen al mercado europeo deberán demostrar una gestión sólida de riesgos ESG.

China avanza en una dirección similar. A partir de 2026, los reportes de sostenibilidad serán obligatorios para cientos de empresas cotizadas, bajo un marco de doble materialidad que exige divulgar tanto riesgos financieros

como impactos sociales y ambientales.¹⁵ Aunque estas reformas aún no imponen requisitos integrales de due diligence, aumentan considerablemente la transparencia y exponen riesgos operativos en el extranjero — como los conflictos sociales en Perú— al análisis de reguladores, inversionistas y entidades financieras.

En este contexto, surgen varias implicaciones. En primer lugar, la continua dependencia de legislaciones débiles o contradictorias en los países anfitriones expone a las empresas mineras a conflictos persistentes, pérdidas financieras y obstáculos para acceder al mercado de la UE. A partir de 2027, las baterías deberán cumplir con los requisitos de due diligence de los reguladores europeos, estando

obligadas a divulgar sus impactos sobre las comunidades tanto en China como en la UE. En segundo lugar, los estándares voluntarios de ESG, por sí solos, han demostrado ser insuficientes para prevenir o resolver disputas. Entre los marcos existentes, la Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA) ofrece el estándar más completo a nivel de sitio minero, combinando auditorías independientes de terceros, divulgación pública y disposiciones sólidas sobre participación comunitaria y derechos indígenas.¹⁶ En tercer lugar, la desregulación puede intensificar aún más los conflictos si evaluaciones de impacto ambiental más débiles provocan protestas comunitarias, amenazando la confianza de los inversionistas y los ingresos fiscales del gobierno peruano.

Mensajes clave: Garantizando el comercio sostenible de minerales para la energía limpia

- La minería es una fuente de empleo e ingresos en Perú y ha impulsado el desarrollo social en muchas comunidades, especialmente en los Andes. Sin embargo, también es una fuente de conflictos sociales que generan altos costos para las comunidades, las empresas, los inversionistas y el gobierno.
- Las regulaciones nacionales desempeñan un papel fundamental en la prevención de conflictos. Evaluaciones de impacto ambiental de alta calidad, así como consultas previas y consultas significativas antes de la implementación de los proyectos, pueden proporcionar un entorno operativo estable para las empresas y convertir a Perú en un destino atractivo para la inversión.
- Para reducir los riesgos asociados a conflictos y fortalecer la sostenibilidad de las cadenas de suministro de minerales, las empresas mineras deberían adoptar el estándar IRMA e incorporar consultas tempranas y significativas con las comunidades afectadas en el diseño de proyectos y en los procesos de due diligence para adquisiciones.
- Las instituciones financieras y los inversionistas pueden reforzar estos incentivos enviando señales claras contra la desregulación y exigiendo preparación para las regulaciones europeas sobre baterías, vinculando las decisiones de crédito e inversión a desempeños ESG demostrables y estándares certificados..
- Para Perú, restaurar la integridad de las evaluaciones de impacto ambiental, garantizar consultas significativas antes del otorgamiento de concesiones y fortalecer la gobernanza de los ingresos mineros son medidas fundamentales para reducir los conflictos y mantener la credibilidad del país como proveedor confiable de minerales para la transición energética.

References

- ¹ International Energy Agency. (2024). Batteries and secure energy transitions. <https://www.iea.org/reports/batteries-and-secure-energy-transitions>
- ¹ García-López, C. A., Córdoba-Buiza, F., & Jiménez-Rivera, W. O. (2025). Mineral reserves and export performance in Peru. *Economies*, 13(8). <https://www.mdpi.com/2227-7099/13/8>
- ¹ Ministerio de Energía y Minas. (2025). Cartera de proyectos de inversión minera. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones>
- ¹ Extractive Industries Transparency Initiative Peru. (2024). Peru EITI report 2021–2022. <https://eiti.org/documents/peru-2021-2022-eiti-report>, Ministerio de Energía y Minas. (2023). Peru: Mining sector overview and economic contribution. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones>
- ¹ Defensoría del Pueblo. (2025). Reporte de conflictos sociales. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-conflictos-sociales/>
- ¹ Sanborn, C. A., & Chonn, V. (2016). La inversión china en la industria minera peruana: ¿bendición o maldición? In R. Ray, K. P. Gallagher, A. López, & C. A. Sanborn (Eds.), *China en América Latina: Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible* (pp. 217–269). Universidad del Pacífico, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- ¹ Sanborn, C., Pareja, A., & Quispe, D. (2025). From Marcona to Chancay: China's economic and business presence in Peru, 1992–2023. <https://cechap.up.edu.pe/wp-content/uploads/2025-FINAL-ENGLISH-Sanborn-Pareja-Quispe-24-03.pdf>, Ministerio de Energía y Minas. (2024). Anuario Minero 2023. Gobierno del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>
- ¹ Congreso de la República del Perú. (2011). Ley del derecho a la consulta previa. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/49002>, Ministerio de Energía y Minas. (2008). Reglamento de participación ciudadana en el subsector minero. <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/243651>
- ¹ Morveli, V., Medina, G., & Jara, B. (2024, August 12). Minam debilita al Senace al modificar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. *Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-minam-debilita-al-senace-al-modificar-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental>
- ¹ Human Rights Watch. (2025). World report 2025: Peru. <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/peru>
- ¹ Acero Flores, S. M., & Hidalgo Lazo, K. M. (2024). Socioeconomic and environmental effects of the mining sector in Peru (2007–2022). *Environmental Research and Ecotoxicity*, 3, 134. <https://doi.org/10.56294/ere2024134>, Instituto Peruano de Economía. (2023). El impacto económico de los conflictos sociales en la minería. <https://www.ipe.org.pe/portal/el-impacto-economico-de-los-conflictos-sociales-en-la-mineria/>
- ¹ Reuters. (2024). Las Bambas road blocked again after talks with locals fail. <https://www.reuters.com/world/americas/>
- ¹ Bustamante Suárez, P. (2024). Generación de valor, rentabilidad social y conflictividad en el entorno de proyectos mineros en Perú. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/download/endnote/35107>

¹ European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2464 on corporate sustainability reporting. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>, European Union. (2024). Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024L1760>

¹ Ministry of Finance of the People's Republic of China, & Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China. (2024). Basic standards for enterprise sustainability disclosure. https://kjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202512/t20251225_3980202.htm

¹ Responsible Mining Assurance. (n.d.). IRMA Mining Standard. <https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/irma-mining-standard/>