

**AMÉRICA LATINA, CHINA Y UNA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA:**
SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Gobernanza socioambiental e
inversiones chinas: el caso del Perú**

Roger Merino



América Latina, China y una transición energética justa: Documentos de Trabajo

Esta serie de documentos de trabajo es producida por el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico (CECHAP) de la Universidad del Pacífico, en el marco de una iniciativa de investigación colaborativa con el Global Development Policy Center de la Boston University. La serie es editada por investigadores de estas instituciones y reúne trabajos originales de un grupo internacional de autores provenientes de universidades y centros de investigación líderes en América Latina, América del Norte y Asia. En conjunto, la serie refleja un compromiso compartido con el análisis riguroso y orientado a políticas públicas de la relación entre América Latina, China y la transición energética global, con especial atención a sus dimensiones ambientales, sociales y de gobernanza.

Los documentos que componen esta serie combinan estudios nacionales y comparativos, análisis interdisciplinarios y el uso de datos originales para examinar cómo la presencia económica de China interactúa con las estrategias de desarrollo y los objetivos de transición energética de los países latinoamericanos. Los autores analizan experiencias nacionales, dinámicas regionales y el papel de actores públicos y privados en sectores clave vinculados a la energía, los minerales y la infraestructura. La serie busca contribuir al diálogo informado entre responsables de políticas públicas, académicos, sociedad civil y socios internacionales, así como aportar evidencia y recomendaciones para avanzar hacia trayectorias más inclusivas y sostenibles de una transición energética justa en América Latina.

Cómo citar (APA Style 7th edition)

Merino, R. (2026). *Gobernanza socioambiental e inversiones chinas: el caso de Perú* (América Latina, China y una Transición Energética Justa: Serie de Documentos de Trabajo). Universidad del Pacífico Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Boston University Global Development Policy Center.

Gobernanza socioambiental e inversiones chinas: el caso del Perú

Roger Merino

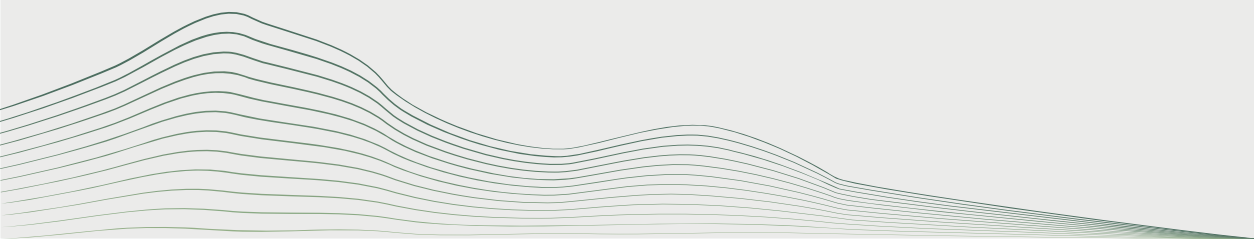
Resumen

La necesidad global de avanzar hacia una transición energética justa y el auge de las inversiones chinas en el Perú son un desafío y una oportunidad para mejorar las normas sociales, ambientales y de gobernanza (normas ESG, por sus siglas en inglés) en el país. En dicho contexto, el presente documento de trabajo identifica las principales normas ESG en estos sectores y evalúa su nivel de implementación, con especial referencia a las inversiones chinas. El trabajo ha encontrado que estas normas y las instituciones encargadas de hacerlas efectivas no están consolidadas. En materia ambiental, existen competencias discutibles en temas de certificación y remediación ambiental, limitada coordinación interinstitucional, y reglas polémicas sobre la modificación de los estudios ambientales. En materia de gobernanza, existe un amplio espectro de mecanismos de participación, pero no se ha definido claramente cómo éstos se articulan con los procesos de consulta previa, ni cuál es el nivel de incidencia de las decisiones locales en el diseño y desarrollo de los proyectos. En materia social, pese a que las normas reconocen derechos laborales y establecen estándares de seguridad, se ha verificado el incumplimiento de protocolos básicos y se cuestiona la tercerización como forma de evadir responsabilidades laborales. En materia de género, no existen mecanismos especiales ni planes de acción en estos sectores, y tampoco información oficial sistematizada. En general, se observa que el marco institucional y de política es fragmentado y poroso, en donde actores con diverso poder e influencia buscan incidir en el diseño e implementación de las normas ESG.

Gobernanza socioambiental e inversiones chinas: el caso del Perú

Índice

Introducción.....	5
1. Breve historia de los sectores.....	6
2. Políticas y normas ambientales.....	7
2.1. La certificación ambiental.....	7
2.2. La fiscalización ambiental.....	8
2.3. La remediación ambiental.....	10
3. Normas de gobernanza.....	12
3.1. Participación ciudadana.....	12
3.2. Consulta previa y derechos de los pueblos indígenas.....	13
3.3. Transparencia.....	16
4. Normas sociales: derechos laborales y equidad de género.....	17
4.1. Normas y políticas laborales.....	17
4.2. Normas y políticas sobre equidad de género.....	19
Conclusiones y recomendaciones.....	21
Referencias bibliográficas.....	23
Sobre el autor.....	27



Introducción

La necesidad global de avanzar hacia una transición energética justa y el auge de las inversiones chinas en el Perú son un desafío y una oportunidad para mejorar las políticas sociales, ambientales y de gobernanza. Por un lado, el Perú es uno de los mayores productores de cobre del mundo, y según sectores políticos y empresariales, podría convertirse en los próximos años en un actor global en la producción de litio (Merino y Hernando 2024). Por otro lado, la industria energética, especialmente de hidrocarburos, está sujeta a fuertes cuestionamientos luego de décadas de impactos ambientales en la Amazonía y deficiente administración de la empresa petrolera estatal. Ésta debería ser una oportunidad para explorar inversiones en energías renovables. Sin embargo, la gobernanza ambiental y social en estos sectores no está consolidada y, más bien, observamos un proceso contencioso de construcción institucional. Ello implica avances, parálisis y retrocesos en las instituciones, políticas y normas, así como limitada implementación y efectividad.

Si bien desde la década de 1980 actores tecnocráticos dentro del Estado, también llamados “*policy entrepreneurs*”, han sido clave en la construcción de la arquitectura institucional de temas sociales, ambientales y de gobernanza de industrias extractivas (Orihuela 2019), son grandes eventos político-sociales los que han marcado los cambios más importantes (Merino 2018, 2022). El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos del 2006 impulsó una serie de reformas económicas e instituciones ambientales que incluyó la creación del Ministerio del Ambiente y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). El conflicto conocido como “el Baguazo” de junio del 2009, en el que organizaciones indígenas amazónicas protestaron masivamente contra normas que promovían la industria forestal, dio lugar a la discusión y aprobación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El conflicto sobre el proyecto minero Conga en Cajamarca en el 2011 puso en entredicho las competencias del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para evaluar los estudios de impacto ambiental. El conflicto dio lugar a la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) como organismo adscrito al Ministerio del Ambiente.

En general, en el contexto del auge de las *commodities* y el impulso democrático post-Fujimori, desde mediados de la década del 2000, se han ido forjando instituciones, políticas y normas que buscan asegurar la sostenibilidad social y ambiental de las inversiones. El proceso ha sido contencioso pues diversos sectores económicos han sido muy críticos de estas normas por considerarlas “trabas” a la inversión. El resultado es una gobernanza sustentada en una maraña normativa en gran medida ambigua, con competencias funcionales fragmentadas y escasa coordinación interinstitucional.

En dicho contexto, el presente documento de trabajo identifica las principales políticas y normas ambientales, sociales y de gobernanza (normas ESG, por sus siglas en inglés), dirigidas a las industrias minera y energética. Evalúa, además, su nivel de implementación con especial referencia a las inversiones chinas dada su relevancia en la transición energética global y nacional. Por políticas y normas ambientales, el informe comprende a la certificación, la fiscalización y la remediación ambientales. Las políticas y normas de gobernanza se refieren a la participación ciudadana, consulta previa a los pueblos indígenas y transparencia. Las políticas y normas sociales se refieren a cuestiones laborales, seguridad en el empleo y género.

El informe ha encontrado que las políticas y normas ESG y las instituciones encargadas de hacerlas efectivas no están consolidadas. En materia ambiental, existen competencias discutibles en temas de certificación y remediación ambiental, limitada coordinación interinstitucional y reglas polémicas sobre la modificación de estudios ambientales. En cuanto a gobernanza, existe un amplio espectro de mecanismos de participación, pero no se ha definido claramente cómo éstos se articulan con los procesos de consulta previa, ni cuál es el nivel de incidencia de las decisiones locales en el diseño y desarrollo de los proyectos. En materia social, pese a que las normas reconocen derechos laborales y establecen estándares de seguridad, se ha verificado el incumplimiento de protocolos básicos y se cuestiona la tercerización como forma de evadir responsabilidades laborales. En materia de género, no existen mecanismos especiales ni planes de acción en estos sectores, y tampoco información oficial sistematizada. En general, observamos que el marco institucional y de política es fragmentado y poroso, donde actores con diverso poder e influencia buscan incidir en el diseño e implementación de normas ESG. Por ello, en algunos ámbitos se dan problemas de implementación debido a la poca coordinación entre entidades, falta de consolidación institucional y judicialización de las decisiones administrativas. En otros, hay problemas regulatorios con estándares ESG mínimos o cuestionables.

Es importante señalar que este contexto institucional complejo se aplica a todas las inversiones, sin importar su nacionalidad. No encontramos que se aplican de forma diferenciada a las inversiones de China, y tampoco encontramos que las empresas chinas operando en el Perú tengan un récord distinto al cumplimiento normativo comparado con otras empresas nacionales o extranjeras. Sin embargo, sí observamos casos en donde sus proyectos se han realizado con estándares ESG deficientes.

1. Breve historia de los sectores

La primera regulación orgánica del sector minero fue hecha por el Código de Minería de 1950, el cual proporcionó incentivos para atraer capital extranjero, permitiendo a las empresas mantener sus concesiones indefinidamente (Zapata, 1992; Glave, 2007). El ambiente favorable a la inversión y los altos precios de los minerales permitieron el desarrollo de la mina de cobre de Toquepala por parte de Southern Perú en 1954, considerada una de las más grandes del mundo (Glave, 2007). Si bien para los empresarios mineros fue una época dorada, desde el Congreso se cuestionaba a la industria por sus excesivas ganancias repatriadas y no reinvertidas en el país. Una encuesta en Lima en 1967 reveló que el 75% de la población estaba a favor de la nacionalización de las empresas extranjeras (Glave, 2007).

En diciembre de 1973, tras dos años de negociaciones fallidas, el gobierno militar de Juan Velasco (1969-1974) expropió la Cerro de Pasco Corporation y creó Centromin. Dos años después, expropió la siderúrgica Marcona y creó la Empresa Minera del Perú para centralizar la política y las operaciones mineras (de manera similar a Codelco en Chile, y a Comibol en Bolivia). En 1973, se expropiaron las empresas que no podían preparar nuevos proyectos de inversión, como Tintaya, Cerro Verde y las refinerías de Ilo y Cajamarquilla. En el gobierno de Velasco también se nacionalizaron las empresas eléctricas que fueron impulsadas por el Código Eléctrico de 1955 bajo el gobierno de Manuel Odría y se creó Electroperú, para la gestión de generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica (OSINERGMIN, 2016).

Los hidrocarburos siguieron un camino institucional similar. El primer pozo petrolero en Sudamérica se perforó en 1863, en la costa noroeste del Perú, en la localidad de Zorritos, departamento de Tumbes (Bolaños, 2017) y años más tarde se descubrió el primer gran campo de petróleo del mundo, la Brea-Pariñas, en Talara (Chávez-Rodríguez et al., 2015). A principios del siglo XX, la actividad petrolera estaba controlada por empresas extranjeras, especialmente por la International Petroleum Company Ltd. (IPC, subsidiaria de Standard Oil de Nueva Jersey). Para 1907, estas empresas producían alrededor de 100,000 toneladas de petróleo, convirtiendo al Perú en el mayor productor de Sudamérica hasta 1924, cuando Venezuela tomó la delantera (Chávez-Rodríguez et al., 2015). La mayor parte de la extracción estuvo concentrada en la costa norte, y el marco legal permitía que las empresas mantuviesen sus concesiones indefinidamente mientras pagaran un impuesto anual. La IPC realizó los denuncios más grandes y obtuvo un “pacto de caballeros” de 50 años que la exoneraba del pago de regalías hasta 1972. Ello desencadenó los impetus nacionalistas y, en 1969, el gobierno de Velasco expropió la IPC y creó la empresa estatal Petroperú (Soria, 2011; Wise, 2005). Petroperú buscó incrementar la producción con nuevos proyectos en la Amazonía, para lo cual buscó atraer empresas extranjeras, firmando 20 contratos con 31 empresas foráneas (Niedergang, 1971).

La falta de apoyo popular en los últimos años de Velasco y la ausencia de financiamiento afectaron a todos los sectores. Pese a que el nuevo gobierno militar de Francisco Morales-Bermúdez interrumpió la política desarrollista desde 1975 (Zapata, 1992), la situación se agravó con la crisis económica y política de la década de 1980. En respuesta, el gobierno neoliberal de Alberto Fujimori (1990-2000) privatizó Centromin, Hierro Perú y Tintaya, y las refinerías de Ilo y Cajamarquilla, reduciendo la fuerza laboral y eliminando el movimiento sindical minero. Las nuevas leyes mineras atrajeron inversiones transnacionales al eliminar la discriminación al capital extranjero, otorgar libre disponibilidad de utilidades, reducir las tasas impositivas, dar facilidades para la

importación de equipos y eximir del pago de impuestos hasta la recuperación de la inversión (Glave, 2007). En el sector petrolero, Fujimori redujo las regalías para promover la inversión, redujo la fuerza laboral de Petroperú a la mitad, clausuró las operaciones que arrojaban pérdidas, convocó a nuevas licitaciones, desarrolló los campos de gas natural de Aguaytía y Camisea, y adecuó los contratos a estándares internacionales incorporando cláusulas de arbitraje internacional (Finer et al., 2008). Además, separó las operaciones de *upstream* (contratación internacional para exploración y explotación) bajo responsabilidad de Perupetro y *downstream* (refinamiento, comercialización, distribución) bajo responsabilidad de Petroperú (Wise, 2005). En el sector electricidad también se impulsó el proceso de privatización, se crearon organismos reguladores y se estableció el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional, que permitió la integración de los sistemas eléctricos del norte, centro y sur del país (Súmar & Jaramillo, 2022).

Los resultados en términos económicos han sido diversos. En minería, entre 1995 y 2004, el sector aumentó su participación en el PBI del 4.5% al 8.6% y sus exportaciones crecieron en 166% (Glave, 2007). En el 2023, la participación de la minería en el PBI fue de 10.4% (MINEM, 2024). En hidrocarburos, pese a las reformas legales, a excepción del gas natural de Camisea descubierto en 1985, no hubo otras novedades importantes (Chávez-Rodríguez et al., 2015). En el 2011, los bloques de petróleo comprendían el 75% del territorio amazónico, empujados por el crecimiento de China y el alza del precio del barril (Soria, 2011). La tendencia, sin embargo, no ha sido constante. Al final del 2010 estaban vigentes 85 contratos: 66 de exploración y 19 de explotación. A marzo de 2025 existen 32 contratos, 5 de exploración, 27 de explotación (Perupetro, 2025). A pesar de los auges momentáneos, en términos macro, la producción ha decrecido gradual y sostenidamente desde 1982 (Chávez-Rodríguez et al., 2015; Grados, 2016). Respecto a la electricidad, al 2020, el Perú alcanzó la cobertura eléctrica al 98%, con un sector dominado mayoritariamente por la inversión privada (Súmar & Jaramillo, 2022). Hasta el 2021, el Ministerio de Energía y Minas registró 80 empresas generadoras, 21 transmisoras y 23 distribuidoras, siendo las más relevantes en el ámbito de distribución Enel y Luz del Sur (Espinoza, 2023).

En general, las instituciones y normas en los tres sectores se han moldeado según el contexto-económico social, con una marcada diferencia durante el Estado liberal, el Estado desarrollista y el Estado neoliberal. Al día de hoy, la gobernanza neoliberal se ha mantenido a la par del desarrollo, a partir del nuevo milenio, de políticas ambientales, sociales y de gobernanza.

2. Políticas y normas ambientales

La institucionalidad ambiental en el país es relativamente joven. Hasta finales del siglo pasado sólo existían algunas normas generales y una oficina responsable de formular la política ambiental, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), creado en 1994 como un organismo de menor jerarquía. Recién en 2008 se creó el Ministerio del Ambiente y desde entonces, con la creación del OEFA y posteriormente del SENACE, surge la necesidad de consolidar el sector como transversal a todo el aparato público. Sin embargo, la proliferación de procedimientos y normas ambientales ha dado lugar a tensiones para transferir las competencias desde los sectores “extractivos” hacia los organismos del sector ambiente (Merino, 2020).

Las normas ambientales aplicables a todo proyecto de inversión se pueden clasificar en normas de certificación (antes de iniciar la actividad), fiscalización (durante el desarrollo de la actividad) y remediación ambiental. Los encargados de verificar el cumplimiento normativo varían en cada etapa. En los sectores estudiados, los certificadores pueden ser la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), la Dirección General de Asuntos Ambientales de Electricidad (DGAAE) o la Dirección

General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAHH) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) o el SENACE, dependiendo de la extensión y características de los proyectos. El principal responsable en la etapa de fiscalización es el OEFA, y las competencias se distribuyen entre el MINEM y el OEFA durante la remediación.

Cada uno de estos sectores tiene normas ambientales especiales. El sector minero cuenta con el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N°040-2014-EM, así como el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo 042-2017-EM. El sector de hidrocarburos está regulado por el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N°039-2014-EM. El sector electricidad tiene el Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N°014-2019-EM.

2.1. La certificación ambiental

La primera y principal obligación ambiental en los tres sectores es contar con un instrumento de gestión ambiental o la llamada “certificación ambiental”. Éste es un requisito esencial para iniciar actividades. Cada proyecto requiere un instrumento específico según su riesgo ambiental:

- Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Comprende proyectos con baja probabilidad de generar impactos ambientales negativos significativos. En el caso de exploración minera, ello se presume cuando el proyecto prevé contar con hasta 40 plataformas de perforación, hasta 10 hectáreas de extensión y túneles de hasta 100 metros de longitud¹. En 2017, el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera creó un nuevo instrumento de una categoría incluso menor al DIA, “la Ficha Técnica Ambiental” (FTA), para los proyectos de exploración que tengan hasta 20 plataformas de perforación². La competencia para aprobar el DIA y la FTA corresponde al MINEM.
- Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Aborda proyectos de exploración o explotación con potencial de originar impactos ambientales de grado moderado. La competencia para su aprobación es del MINEM.
- Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Comprende proyectos de gran magnitud que puedan producir significativos impactos ambientales negativos, por lo que requiere un análisis técnico profundo. La competencia para su aprobación es del SENACE. Por ejemplo, los proyectos eléctricos que impliquen desplazamiento o reubicación de poblaciones son clasificados como EIA-d³.

El procedimiento de certificación ambiental inicia con la solicitud de clasificación. En el caso de la DIA, luego de una evaluación

preliminar, la autoridad otorga la certificación de forma inmediata o desaprueba la solicitud. En los otros casos, asigna la categoría de EIA-d o sd al proyecto y aprueba los Términos de Referencia para que la empresa proceda a su elaboración. Una vez elaborado, remite el EIA para su evaluación.

En el marco del procedimiento de evaluación, el SENACE o la dirección correspondiente del MINEM solicita opinión técnica a otras entidades especializadas. Por ejemplo, si los pretendidos proyectos se desarrollan en un área natural protegida (ANP), en una reserva territorial o reserva indígena, o si usan o explotan recursos hídricos, o están dentro de concesiones forestales, la autoridad debe solicitar la opinión técnica del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), del Ministerio de Cultura, de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), respectivamente. Recogidas las opiniones técnicas, la autoridad aprueba o desaprueba el estudio ambiental. Además, con la reforma de la “certificación ambiental global”⁴ las empresas pueden incorporar hasta 14 permisos ambientales de otras entidades públicas, como la ANA, SERFOR y OSINERGMIN.

En los tres sectores, la modificación al EIA requiere un procedimiento de evaluación especial denominado “Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental” (MEIA), el cual incluye mecanismos de participación ciudadana y opiniones técnicas de entidades especializadas. El llamado primer “paquetazo ambiental”, Decreto Supremo 054-2013-PCM, creó el “Informe Técnico Sustentatorio” (ITS) como un instrumento para realizar cambios menores de forma expeditiva (formalmente dura 15 días), sin participación ciudadana ni opiniones técnicas de organismos especializados. Las empresas mineras empezaron inmediatamente a utilizar el ITS.

1 Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo N°042-2017-EM

2 Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Artículo 41.1.

3 Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades Eléctricas, Artículo 14.

4 Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible-Ley N°30327.

Modificación de EIA en el caso Las Bambas

En julio del 2013, al poco tiempo de creado este instrumento, la entonces titular del proyecto Las Bambas, Glencore-Xstrata, presentó el primer ITS del país (Schaeffer et al., 2019). Éste se aprobó en agosto de 2013, cuando todavía no existían criterios técnicos para su aplicación. Este ITS sustentó el cambio de ubicación de dos componentes de beneficio (la planta de molibdeno y la planta de filtro) y el área de almacenamiento de concentrados, desde el área de Tintaya/Antapaccay (provincia de Espinar, departamento de Cusco) a Las Bambas en el departamento de Apurímac. Además, el ITS incrementó la producción de concentrados en 278 toneladas minerales diarias (TMD), lo que hubiese requerido una modificación del EIA (Schaeffer et al., 2019).

En marzo de 2014, un mes antes de que el proyecto fuese adquirido por un consorcio liderado por Minerals and Metals Group (MMG), Glencore-Xstrata presentó una segunda modificación del EIA para actualizar el sistema de gestión hídrica y las líneas basales ambientales y sociales. Tal solicitud no mencionó cambios en el modo de transporte de minerales, previsto a través de un mineroducto. Por esta razón, el procedimiento de modificación no incluyó la opinión técnica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la etapa de participación ciudadana no incluyó temas relacionados al transporte de minerales. En octubre de 2014, cuando MMG ya estaba a cargo, la empresa presentó información complementaria, la cual mencionaba un cambio en la forma de transporte de minerales, de un mineroducto a transporte terrestre. Este cambio reducía el área de influencia del proyecto, excluyendo a comunidades consideradas en el plan inicial. Con esta información, las autoridades aprobaron la modificación del EIA en noviembre de 2014 (Merino, 2022).

La falta de información sobre estos cambios a las comunidades locales por parte de MMG generó protestas que comenzaron en febrero de 2015 y continuaron hasta 2016, resultando en la muerte de al menos cuatro campesinos (El País, 2019). De hecho, desde 2015, tanto el gobierno como la empresa han incriminado a líderes campesinos por ejercer su derecho a la protesta,

solicitando hasta 17 años de prisión (CNDDHH, 2019; Merino, 2022). Los 11 líderes incriminados recién fueron absueltos por la Corte Superior de Justicia de Apurímac en el 2025 (La República, 2025).

MMG presentó además un nuevo ITS en el 2017, esta vez ante el SENACE (ya en funciones), el cuál aprobó la ampliación de la planta concentradora de 140 ktpd a 145 ktpd y la modificación de cinco componentes relacionados con el plan de minado y ampliación de la planta. Hasta el año 2022, el proyecto minero Las Bambas tenía 20 instrumentos de gestión ambiental aprobados, de los cuales 5 son modificaciones al EIA de exploración; 3 modificaciones al EIA de explotación; y 7 ITS (OEFA, 2022). Para Schaeffer et al (2019), este proyecto ejemplifica el abuso de los mecanismos de modificación de los EIA.

En este caso, MMG pudo aplicar un estándar más estricto de debida diligencia e incluir mecanismos de participación ciudadana sobre las propuestas de modificación del EIA, aun cuando la norma peruana flexibilizada no obligaba a dicha acción (Merino, 2022).

En el caso de hidrocarburos, también se debe recurrir a un procedimiento de MEIA para modificar EIA y, para los casos de impactos “no significativos”, basta con presentar un ITS⁵. Entre los años 2016 y 2018, este sector fue el segundo (después de la minería) en solicitar al SENACE la aprobación de ITS con 77 solicitudes. Para Jhonatan Yauri, subgerente de Proyectos Ambientales de la consultora Gema, el uso desproporcionado de este mecanismo puede ser un caldo de cultivo para conflictos socioambientales (El Comercio, 2018).

En el caso de electricidad, la empresa también puede solicitar la modificación del estudio ambiental cuando proyecte variar las actividades contempladas, siempre que supongan un cambio del proyecto original que pueda generar nuevos o mayores impactos ambientales negativos. El ITS se utiliza en los casos en que se precise realizar la modificación de componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos eléctricos que prevean impactos no significativos⁶.

2.2. La fiscalización ambiental

En minería existe una gran dispersión normativa respecto a las obligaciones ambientales. Aquellas de carácter global se encuentran en la Ley General del Ambiente y la Ley General de Minería. El Reglamento de la Ley 31211⁷ regula infracciones referidas al transporte y disposición de relaves, y el OEFA ha aprobado el listado de infracciones administrativas en actividades de exploración y explotación⁸. No obstante, la mayoría de infracciones se encuentran en el Cuadro de Tipificación de Infracciones aplicables a la Gran y Mediana Minería, aprobado por Decreto Supremo N°007-2012-MINAM (y actualizado muchas veces). En hidrocarburos y electricidad, sus respectivos reglamentos de protección ambiental regulan el conjunto de obligaciones que las empresas deben cumplir.

En el Registro de Infractores Ambientales del OEFA se observa que, al mes de enero del 2025, el sector hidrocarburos es el que ha cometido más infracciones (35.2% del total) y el segundo, después de la minería, que ha recibido el mayor monto acumulado de multas (29.4% del total, equivalente a 89,212 UIT). La empresa con el mayor número de infracciones en todo el registro del OEFA

es Petroperú con 973 infracciones. En la lista de empresas más multadas en todo el registro se encuentran, en primer y tercer lugar, las empresas petroleras Pluspetrol Norte S.A. (56,635.01 UIT) y Petroperú (37,414.57 UIT). En el caso de minería, la empresa con mayores multas acumuladas es la empresa de capitales peruanos Compañía Minera Aurífera Santa Rosa (33,156 UIT). Entre las 10 empresas más multadas destacan la estadounidense Doe Run y empresas peruanas como Aruntani. No se encuentran empresas chinas.

Por su parte, las infracciones ambientales en el sector electricidad constituyen el 6.3% del total. La empresa con más infracciones ambientales en este rubro es la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A., con 185 infracciones registradas.

5 Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Artículos 5, 11, 23, 26, 30, 40.

6 Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades Eléctricas, Artículos 56, 59.

7 Aprobado por Decreto Supremo N°031-2023-EM.

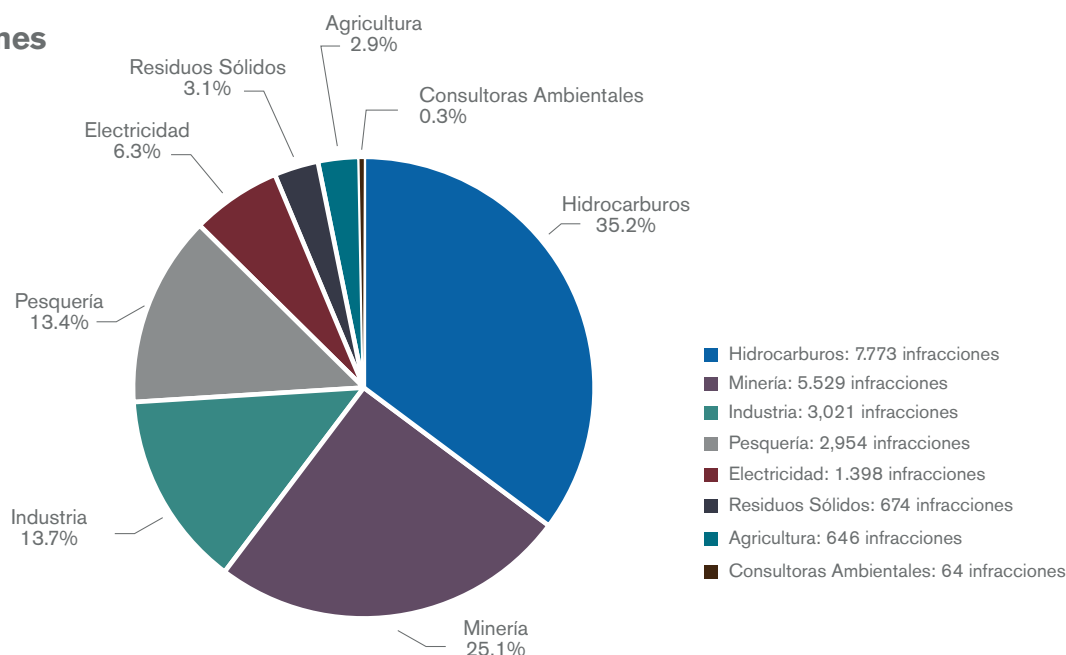
8 Resolución de Consejo Directivo N°043-2015-OEFA-CD.

Infracciones y multas ambientales por sectores

Infracciones por subsector

22,059 Infracciones

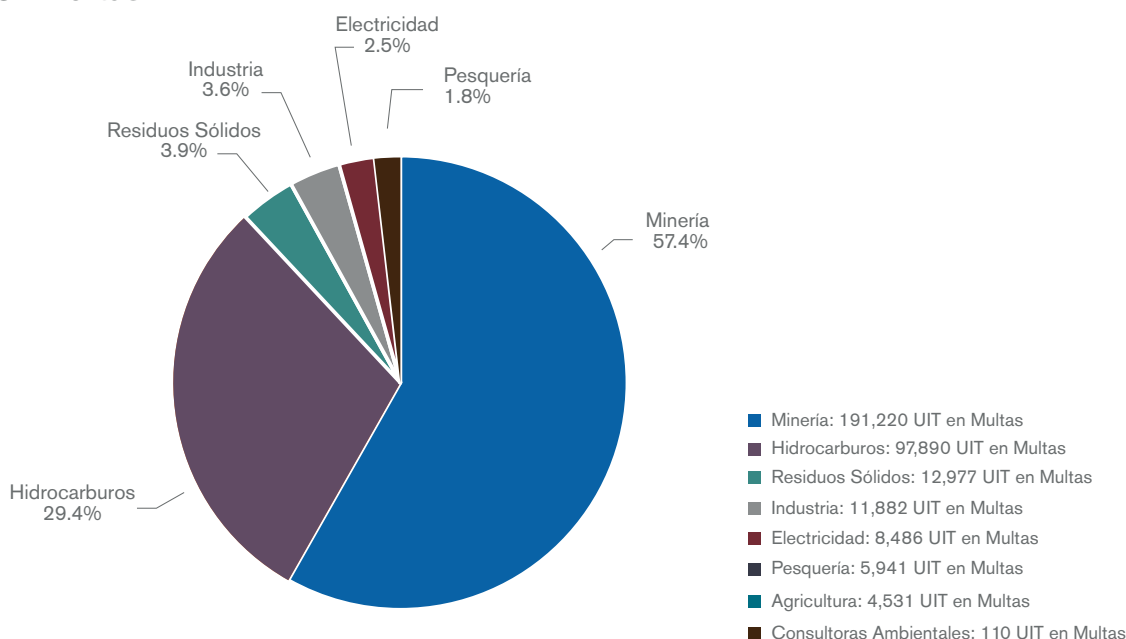
Infracciones por sector



Multas por subsector

333,037 UIT en Multas

Multas por sector

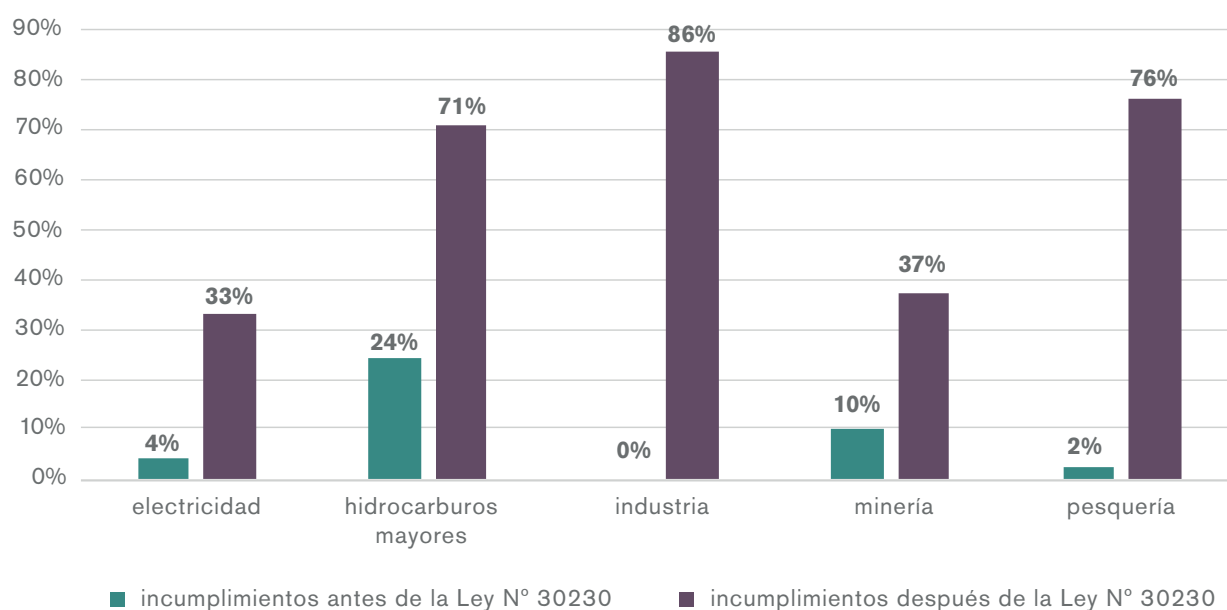


Fuente: OEFA 2025

Por otro lado, es importante mencionar que los llamados “paquetazos ambientales” han afectado la fiscalización ambiental y el proceso de consolidación institucional. La Ley 30230 del año 2014 suspendió por tres años la potestad del OEFA de sancionar infracciones ambientales, sólo pudiendo ordenar medidas

correctivas. Las únicas excepciones eran acciones que ponían en riesgo la vida y salud humana, y carecer de un instrumento de gestión ambiental. Diferentes expertos y funcionarios señalaron que dicha Ley no cumplió con sus objetivos dado que durante su vigencia aumentaron las infracciones ambientales (López, 2017).

Porcentaje de incumplimientos ambientales antes (2008-2013) y después de la Ley 30230 (2014-2016)



Fuente: OEFA 2025 / Mongabay 2017

Finalmente, es importante mencionar que, una vez impuesta una multa, surge el problema de su judicialización. Se trata de un mecanismo empleado por las empresas para impugnar las sanciones impuestas por entidades fiscalizadoras. Este proceso puede retrasar significativamente el cumplimiento de las medidas correctivas y la reparación de daños ambientales. Por ejemplo,

en julio del 2015, la Corte Superior de Justicia de Lima ordenó la suspensión de 56 procedimientos de ejecución coactiva iniciados por el OEFA ante una demanda de amparo presentada por un grupo de empresas mineras, incluyendo a Volcan, Poderosa y GoldFields (SPDA, 2015).

2.3. La remediación ambiental

La remediación ambiental suele darse de tres formas. Al finalizar un procedimiento de fiscalización, si el OEFA encuentra que la empresa es responsable del daño ambiental, puede ordenar (además de la sanción) medidas correctivas dirigidas a la remediación. Una segunda forma aborda los daños ambientales históricos, conocidos como “pasivos ambientales”. Se trata de sitios contaminados en donde es difícil identificar al responsable originario. Una tercera forma es a través de los “planes de rehabilitación” en el caso de emergencias ambientales de hidrocarburos. En estos casos, el OEFA puede ordenar que la empresa realice acciones de primera respuesta y, si no logra remediar el daño, debe gestionar la aprobación de un plan de rehabilitación ante el MINEM⁹. De estas tres modalidades, la normativa más desarrollada es la de pasivos ambientales.

El Perú fue el primer país en América Latina que estableció un marco jurídico para los pasivos ambientales mineros (PAM) mediante la Ley N°28271 de julio del 2004 (Saade Hazin, 2014). Según la OECD (2016), fue una normativa ejemplar en la región y, para algunos, surgió en gran parte por la resistencia de las comunidades afectadas ante el desarrollo de nuevos proyectos (CEPAL, 2008), como fue el caso de Tambogrande – proyecto cancelado en 2002 (Saade Hazin, 2014). Otro factor importante ha sido la influencia de la banca multilateral y de organismos internacionales. Desde el 2004, el MINEM recibió apoyo de la

cooperación internacional para la gestión de los pasivos mineros a través del Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales de Alemania, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Agencia de Cooperación Japonesa, entre otros (Chappuis, 2020). En dicho contexto, el Estado formó en 2006 la empresa Activos Mineros S.A.C., con el encargo de remediar los sitios que dejaron las antiguas empresas mineras del Estado.

La Ley N°28271 define a los pasivos mineros como instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, abandonadas o inactivas. El MINEM se encarga de la identificación, elaboración y actualización del inventario de pasivos. Si llega a identificar al responsable, este deberá presentar un Plan de Cierre y realizar las acciones de remediación (Doroni, 2015). En caso no se identifique al responsable, asume la obligación el Estado. Cualquiera que termine siendo responsable, debe promover la participación de la población del área de influencia¹⁰ – y éste es justamente uno de los mayores desafíos de estos procesos (Chappuis, 2020).

Al 2023, el inventario nacional del MINEM registró más de 6,000 PAM¹¹. Con el fin de financiar la gestión de estos pasivos, el gobierno creó el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) como la institución responsable de captar recursos financieros de organismos multilaterales, gobiernos cooperantes, ONG

9 Artículo 66, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

10 Ley N°28271, Artículo 13.

11 Resolución Ministerial N.º 510-2023-MINEM/DM.

e instituciones privadas (Saade Hazin, 2014). Esta entidad fue absorbida por el Profonanpe, el cual constituye hoy el único fondo ambiental en el Perú (Profonampe, 2021). Estudios encomendados por la CEPAL han señalado que, dado que existen varias instituciones que convergen en la regulación y gestión de pasivos mineros, se han presentado situaciones de conflicto, ausencia de una estrategia unificada, así como una falta de gestión compartida de información, lo cual explicaría los resultados deficientes (Chappuis, 2020).

Respecto a los pasivos ambientales en hidrocarburos, el MINEM reveló que a julio del 2021 existían más de 3,000, y 152 de ellos eran de alto riesgo (Profonampe 2021). La Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos (PASH, Ley N°29134), de octubre del 2007, define a los PASH como los pozos e instalaciones mal abandonados, suelos contaminados, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones de hidrocarburos. Además, en mayo de 2015, se aprobó la Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, Ley N°30321. Dicha ley creó un fondo especial para el financiamiento de las acciones de remediación en las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, en el departamento de Loreto. Pese a existir el marco legal que señala a las entidades que deben identificar el pasivo (OEFA), inventariarlos (MINEM), identificar a los responsables (MINEM) y remediar (MINEM/Profonampe), la falta de coordinación y las dificultades en la contratación y ejecución presupuestal para la remediación han creado una gran brecha de implementación.

A diferencia del caso de minería e hidrocarburos, el sector electricidad no tiene una norma especial sobre pasivos ambientales, por lo que debe aplicar la norma general, es decir, el Decreto de Urgencia N°022-2020 "Para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales" y su reglamento.

3. Normas de gobernanza

En general, existe en el sector empresarial una tendencia a concebir las normas de gobernanza como trabas a la inversión – en especial, las referidas a la participación y consulta previa.

Por su parte, los actores sociales conciben estas normas como insuficientes porque son reguladas como trámites administrativos que no otorgan poder de decisión sustancial sobre los proyectos.

3.1. Participación ciudadana

Todos los sectores estudiados se rigen por normas generales y especiales de participación ciudadana, enfocadas a la elaboración y evaluación de los estudios ambientales. La norma general es el “Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales”, aprobado por Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Las normas especiales establecen reglas específicas para minería (Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por Decreto Supremo N°028-2008-EM y la Resolución Ministerial N°304-2008-MEM-DM, “Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero”), hidrocarburos (Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N°002-2019-EM) y electricidad (Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas, aprobados por Resolución Ministerial N°223-2010-MEM-DM).

Las normas especiales detallan diversos mecanismos de participación, incluyendo el acceso a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los estudios ambientales; publicidad en medios escritos o radiales de convocatorias a la participación; realización de encuestas, entrevistas o grupos focales; distribución de materiales informativos; visitas guiadas a las instalaciones del proyecto; talleres participativos; audiencias públicas, entre otros. Sólo en el caso de la minería se considera a las “mesas de diálogo” como mecanismo de participación ciudadana¹².

En el caso de hidrocarburos, existen reglas de participación antes del otorgamiento de la concesión. En esta etapa, Petroperú comunica y difunde en el área de influencia información sobre el concurso del Contrato de Exploración y/o Explotación¹³. En el sector minero, las primeras reglas de participación se aplican cuando ya se otorgó la concesión, pero éstas no son de cumplimiento obligatorio sino buenas prácticas. El Estado puede coordinar con la empresa para informar a las poblaciones cercanas sobre el alcance de la concesión, los estándares ambientales, las etapas de la actividad, las tecnologías aplicables, entre otros temas¹⁴. Antes de iniciar cualquier actividad, tanto para el caso de minería como de hidrocarburos, sí es obligatorio que la empresa llegue al “acuerdo previo” sobre el terreno de una comunidad o propietario¹⁵.

En los tres sectores, la participación se da en el procedimiento de elaboración, evaluación y aprobación de los estudios ambientales. En cada una de estas etapas, las empresas deben acreditar que han realizado talleres de participación ciudadana siguiendo las reglas establecidas en sus reglamentos especiales.

Por ejemplo, al momento de presentar los estudios ambientales de proyectos de exploración minera, las empresas deben acreditar que han involucrado a la población del área de influencia directa en la elaboración de la línea basal del estudio¹⁶. La empresa debe además precisar las acciones realizadas para recabar opiniones, percepciones y otras manifestaciones de interés; una relación de autoridades locales así como de titulares del terreno superficial; incluir documentación que acredite la realización de al menos un taller participativo y el Protocolo de Relacionamento¹⁷. En la etapa de evaluación y junto al EIA, la empresa remite el Plan de Gestión Social que sistematiza todas las actividades participativas que se compromete a realizar durante el ciclo de vida del proyecto, incluyendo medidas de desarrollo comunitario, programas de inversión social y monitoreo de impactos ambientales.

En hidrocarburos, durante la etapa de elaboración del EIA, la empresa debe crear un buzón para recibir observaciones y sugerencias y constituir una oficina de información en el área de influencia directa¹⁸. Una vez aprobado el estudio ambiental, la participación ciudadana se rige de acuerdo a lo establecido en dicho estudio y la regulación vigente¹⁹. Los estudios ambientales se redactan en idioma castellano y en el idioma o lengua propia de la población donde se proponga ejecutar la actividad²⁰.

De forma similar al caso de minería e hidrocarburos, la participación ciudadana es parte esencial del procedimiento de elaboración, evaluación y aprobación de los estudios ambientales en el sector electricidad. Así, al presentar el EIA, la identificación, caracterización y valoración del nivel de significancia de los impactos ambientales debe incluir información sobre la posible afectación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Los documentos que la empresa presente deben estar redactados en idioma castellano. Adicionalmente, el Resumen Ejecutivo del estudio ambiental debe ser redactado en el idioma predominante en la localidad donde se planea ejecutar el proyecto²¹.

En los tres sectores, los mecanismos de participación se aplican durante todo el ciclo del proyecto. Para la etapa de ejecución, las normas de participación en minería recomiendan crear una Oficina de Información Permanente o el Monitoreo Ambiental Participativo. Esta oficina brinda información sobre el desarrollo del proyecto, el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos, y atiende las observaciones, denuncias o aportes de la población. Se trataría de una forma voluntaria de “mecanismo de reclamo” a una escala muy local (no se sugiere nada parecido para la oficina matriz o la entidad financiera). Por su parte, el Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo se desarrolla a través de un Comité con representantes de las comunidades y

12 Artículo 6 del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por el D.S. N°028-2008-EM.

13 Artículo 8 Reglamento de Participación Ciudadana para las Actividades de Hidrocarburos.

14 Artículo 12 Reglamento de Participación Ciudadana.

15 Artículo 7 de la Ley N°26505; Artículo 17, Reglamento de Protección Ambiental para actividades de explotación minera.

16 Artículo 40 Reglamento Explotación Minera.

17 Artículo 4 de las Normas del Proceso de Participación.

18 Artículos 33 y 34, Reglamento para Participación Ciudadana en Hidrocarburos.

19 Artículo 23, Reglamento para Participación Ciudadana en Hidrocarburos.

20 Artículo 30.1, Reglamento para Participación Ciudadana en Hidrocarburos.

21 Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades Eléctricas, Artículo 18.

autoridades del área de influencia y la empresa. A solicitud de la comunidad, también podrá estar integrado por organizaciones de la sociedad civil²². En hidrocarburos y electricidad, las normas especiales de participación no establecen reglas concretas para la etapa de ejecución del proyecto; sólo el OEFA ha aprobado normas de monitoreo comunitario específicamente respecto a

sus actividades de supervisión (OEFA, 2016). Cabe señalar que el OEFA es responsable de supervisar y fiscalizar los planes y compromisos sociales que forman parte de los estudios ambientales en estos sectores.

3.2. Consulta previa y derechos de los pueblos indígenas

La Ley 29785 de 2011, “Ley del Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, reconocida en el Convenio 169 de la OIT” (“Ley de Consulta”), es la primera de su naturaleza en la región, aprobada 17 años después de que el país ratificara el Convenio 169 de la OIT (Resolución Legislativa 26253, 1994). A marzo de 2025, de un total de 111 procesos, el Ministerio de Cultura ha reportado 40 consultas previas en minería. El resto se ha dado en hidrocarburos (14), áreas naturales protegidas (14); infraestructura (7); generación eléctrica (6); medida nacional (5) y patrimonio cultural (25).

Debe realizar la consulta cada entidad pública que promulga normas o toma decisiones que podrían afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta oficina solicita al Viceministerio de Interculturalidad un informe de existencia de población indígena que podría ser afectada. En el Ministerio de Cultura hay registrados 55 pueblos indígenas: 51 amazónicos y 4 andinos (2024). En los Andes esta población se organiza en comunidades campesinas, y en la Amazonia en comunidades nativas. Los representantes de estas comunidades participan en las consultas a través de un procedimiento de 120 días. Las etapas incluyen: identificación de la población afectada; provisión, por parte del Estado, de información sobre las implicancias de la norma o decisión; y evaluación interna. Si en este punto no

hay acuerdo, comienza una nueva fase: el diálogo intercultural. La etapa final es la decisión, que se produce independientemente de que los pueblos indígenas estén de acuerdo o no con las medidas propuestas. Si bien la empresa no tiene un rol formal en estos procesos, está interesada en que se realice de la mejor manera.

Para las organizaciones indígenas la consulta previa en el Perú incorpora menos derechos que el estándar internacional de consentimiento libre, previo e informado de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007 y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello obedece a que el consentimiento aplica sólo en casos de desplazamiento y tenencia de material peligroso en territorios indígenas, no en general cuando las medidas estatales pueden afectar gran parte del territorio (Corte IDH, 2007). Además, las organizaciones han criticado y judicializado la disposición que prohíbe aplicar la consulta a decisiones y normas promulgadas antes de la puesta en vigencia de la ley. Otras preocupaciones se centran en las prácticas de consulta y las condiciones institucionales, como la debilidad del Viceministerio de Interculturalidad, la falta de una entidad especializada que represente a los pueblos indígenas, la falta de monitoreo del cumplimiento de acuerdos, la limitada asistencia técnica a las comunidades, entre otros (referencias en Merino, 2024).

3.2.1. Consulta previa en minería

Un debate importante sobre la consulta previa en minería radica en a quién consultar. Como la ley estipula que las comunidades campesinas “pueden ser consideradas” pueblos indígenas, para algunos, la ley permite excluir a muchas comunidades. La razón de fondo para no considerar a todas las comunidades como pueblos indígenas es que muchas concesiones mineras se superponen con sus territorios, y al gobierno le preocupaba la posibilidad de incluir en la base de datos a pueblos que podrían exigir consultas y retrasar las inversiones. A raíz de una fuerte protesta en 2013 del pueblo Cañaris en los Andes centrales, que exigía su derecho a ser consultado, el gobierno finalmente incluyó al pueblo quechua como uno de los cuatro pueblos andinos registrados. Aunque finalmente los comuneros de Cañaris no fueron consultados porque la empresa desistió del proyecto por problemas financieros y la caída del precio de los minerales (Sanborn y Paredes, 2015), hicieron oír su voz a través del bloqueo de la principal carretera de la zona y su participación en “mesas de negociación” con autoridades estatales, visibilizando el conflicto a nivel nacional y colocando en la agenda política la necesidad de reconocer el derecho a la consulta de las comunidades campesinas.

También hay un debate sobre cuándo y qué decisión o norma debe consultarse. La postura oficial del MINEM (Resolución Ministerial N°403-2019-MINEM-DM) es que la consulta se aplica a la resolución que autoriza el inicio de las operaciones de exploración o explotación, y no al otorgamiento de concesiones (como en hidrocarburos) ni a la resolución que aprueba los estudios ambientales. Las organizaciones indígenas argumentan

que la consulta debe operar tanto para los concesiones como para el proceso de evaluación de los EIA porque ambas etapas son relevantes para definir el nivel de incidencia e impactos de los proyectos. Cuando la consulta se refiere a la resolución final que autoriza las actividades, no se tiene otra opción real que aceptar el proyecto. De hecho, como vimos, las comunidades ya han interactuado con la empresa a través de los diferentes canales de participación en la elaboración y aprobación de los estudios ambientales. Esto explica por qué la mayoría de consultas en minería terminan en la etapa de evaluación interna y las comunidades expresan que “el proyecto debe iniciarse lo antes posible”, además de suscribirse acuerdos muy específicos y relacionados con el proyecto, en lugar de expresar un conjunto de preocupaciones y demandas, como en el caso de las comunidades nativas (Merino, 2024). No obstante, el activismo de derechos indígenas ha comenzado a plantear en los tribunales la necesidad de consultar concesiones mineras.

Debate sobre la consulta del proyecto Río Blanco

El proyecto “Río Blanco Copper S.A.” se ubica entre las provincias de Ayabaca y Huancaabamba, departamento de Piura. Es un yacimiento de cobre y molibdeno con 1,257 millones de toneladas métricas en recursos. Se estima que la producción sea de 25 millones de toneladas por año para producir 200 mil toneladas de cobre fino (AECF, 2025). Actualmente, el proyecto está conformado por 35 concesiones mineras, de las cuales 17 están

vigentes. El área de las concesiones se superpone al territorio de las comunidades campesinas “Yanta” y “Segunda y Cajas” (IIDS, 2024).

El proyecto ha estado envuelto en controversias debido a preocupaciones sociales y ambientales. Desde un inicio, los líderes comunales sostuvieron que el acuerdo para el uso de las tierras superficiales era fraudulento y expresaron su oposición a éste, con apoyo de otras comunidades de la región, miembros de la Iglesia, rondas campesinas, y ONG nacionales e internacionales (Sanborn y Chonn, 2016). Además, el proyecto se encuentra en un área sin antecedentes de operaciones mineras e involucra ecosistemas frágiles, por lo que pondría en peligro el 80% de los páramos en Ayabaca, bosque de neblina que captura, filtra y distribuye el agua para la agricultura de toda la región (Radio Culturalú, 2024; Observatorio de Conflictos Mineros, 2024).

La resistencia al proyecto pasó a enfrentamientos violentos. En agosto de 2005, 32 líderes comunales fueron detenidos y torturados por guardias de seguridad y policías supuestamente contratados por la empresa entonces titular del proyecto, Monterrico Metals del Reino Unido. En 2009, el caso fue llevado a los tribunales británicos, lo que condujo a un congelamiento de los activos de la empresa y a la eventual indemnización de los afectados (Sanborn y Chonn 2016).

El 27 de abril de 2007, el consorcio Xiamen Zijin Tongguan Investment Development Co. Ltd. adquirió las acciones de Monterrico Metals Plc, convirtiéndose en el nuevo titular del proyecto (AECIP, 2025). El nivel de oposición local explica por qué el consorcio chino fue el único postor y todo indica que hubo una distorsionada representación de las bondades del proyecto de parte de autoridades peruanas y una falta de debida diligencia de parte de la empresa (Sanborn et al., 2024).

En el año 2024, la empresa Zijin reconoció que el proyecto no había avanzado aunque lo consideraba un activo recuperable, mientras el MINEM mantenía la esperanza de sacarlo adelante y lo calificaba aún en fase de factibilidad (Sanborn et al., 2024). Sin

embargo, las comunidades involucradas en actividades agrícolas mantienen su rechazo y han difundido su oposición en foros internacionales (Sanborn et al 2024), así como en instancias nacionales. En julio del 2024, siete organizaciones indígenas representativas de las comunidades locales presentaron al MINEM una solicitud de nulidad de las concesiones mineras por haber sido otorgadas sin consulta previa. Las autoridades comunales se reunieron con representantes del MINEM, pero afirmaron que no llegaron a ningún acuerdo, pues para los funcionarios la consulta no aplica para la etapa de concesiones. No obstante, los funcionarios también habrían señalado que “no se realizarán actividades mineras sin la autorización de las comunidades propietarias del terreno superficial, pero es tarea de las empresas vencerlas” (IIDS, 2024).

En enero del 2025, cientos de pobladores y ronderos de la provincia de Ayabaca y Huancabamba llegaron hasta la plaza mayor de Piura para manifestarse en contra del proyecto. Durante la marcha, los comuneros y rondas campesinas acusaron a algunos dirigentes de haber sido “comprados” por el proyecto e indicaron que no lo aceptarán, pues insisten en que éste afectaría directamente la agricultura y la ganadería en la zona (Timaná, 2025). La empresa ha señalado que no tiene por qué haber consulta previa sobre las concesiones, tal y como lo ha definido el MINEM. No obstante, afirman que se comprometen con la consulta previa “en su debido momento”, conforme a las normas peruanas (Timaná, 2025). Las organizaciones indígenas han señalado que, si el MINEM rechaza su solicitud, acudirán a la vía judicial y de ser necesario a instancias internacionales. Cabe señalar que casos similares ha sido litigados en Puno, donde un juzgado ordenó la nulidad de concesiones mineras por haber sido otorgadas sin consulta previa (DHUMA e IDL, 2022).

En general, este caso muestra una regulación discutible de normas ESG referidas al momento de la consulta, y una aplicación muy limitada de la empresa del estándar de debida diligencia para conocer las complejidades del proyecto.

3.2.2. Consulta previa en hidrocarburos

A la fecha se han realizado 14 procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos, en específico, sobre lotes petroleros en las regiones amazónicas de Loreto, Ucayali, Madre de Dios y Junín. La normativa sectorial establece que la consulta se realice sobre el Decreto que otorga el contrato de concesión²³. Esto significa que la consulta se lleva a cabo antes de la aprobación de todos los permisos y licencias ambientales.

Un estudio previo encontró que las comunidades nativas carecen de conexión con organizaciones políticas más amplias, lo que les impediría desarrollar habilidades de negociación y capacidades de movilización (Zaremborg et al., 2018). Un estudio sobre las 12 consultas hechas hasta el 2022 (Merino 2024), por el contrario, mostró participación no sólo de comunidades específicas, sino también de organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales. De hecho, la mayoría de las comunidades nativas están afiliadas a federaciones locales o regionales. A pesar de las divisiones internas, el efecto práctico de ello es el incremento del poder de negociación indígena. Para muchas comunidades, la consulta se convirtió en una oportunidad para exigir que el Estado cumpliera con sus obligaciones sociales, cambiando los términos de las negociaciones de demandas específicas relacionadas con el proyecto a cuestiones más amplias e históricas. Ello explica por qué las consultas en los 12 casos mencionados alcanzaron la

etapa del diálogo intercultural y los acuerdos finales van más allá de aspectos específicos del proyecto y se dirigen a cuestiones estructurales, como la titulación, la salud y la educación interculturales, el agua y el saneamiento, y la infraestructura (Merino, 2024).

Las consultas en este sector también tienen una duración significativa. Hasta el 2022, cuatro consultas duraron entre 70 y 120 días; otras cuatro duraron entre 130 y 170 días; y las cuatro finales duraron más de 180 días. Si bien la mayor duración de los procesos denota también una mayor participación, esto genera incertidumbre. Como no existen reglas claras para la representación política, las comunidades pueden estar representadas por cualquier tipo de organización. Esta falta de claridad se ve agravada porque el Estado no ha implementado el registro oficial de organizaciones indígenas (algo a lo que la ley le obliga). El problema de esta sobre-representación es que el Estado puede negociar selectivamente con algunas organizaciones y excluir a otras que no sean consideradas interlocutoras legítimas.

Existen muchas controversias sobre el alcance y objeto de la consulta en hidrocarburos. En el caso del Lote 192, se discutió si era necesario realizar una nueva consulta cuando se transfiere una concesión a una nueva empresa, pues ya se había realizado

un proceso de consulta sobre dicho lote en el año 2015. La posición inicial de las autoridades fue rechazar la nueva consulta, pero luego de protestas y mesas de diálogo fallidas se llevó a cabo una nueva consulta sobre el lote entre diciembre del 2019 y agosto del 2021 (Merino, 2024). Otra controversia se refiere al momento adecuado de la consulta previa, lo que queda ilustrado por el caso del Lote 58.

El caso del Lote 58

El lote 58 está ubicado en el Bajo Urubamba, departamento de Cusco, y tiene una extensión de 3,401.34 km². El proyecto se superpone a los territorios de varias comunidades nativas, así como a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Comunal Machiguenga, el Santuario Nacional Megantoni, el Parque Nacional Otishi y la Reserva Comunal Ashaninka.

En el 2013, la empresa China National Petroleum Corporation (CNPC) adquirió el proyecto, previamente gestionado por Petrobras, incluyendo los estudios ambientales aprobados hasta ese momento. Según Agilio Semperi, presidente del Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), *“Cuando los brasileños se fueron y llegaron los chinos, las cosas no mejoraron para nuestros pueblos. Cambiaron solamente el nombre de la empresa, pero mantuvieron al personal, que no tiene un buen trato con las comunidades de la Amazonía”* (Miranda, 2022).

En el año 2014, CNPC presentó un nuevo EIA para la realización de actividades de exploración sísmica, y éste fue aprobado por MINEM en 2015. Para Linares y Saavedra (2020), su aprobación debió ser objeto de consulta previa. Ésta no se realizó con el argumento de que el contrato ya estaba firmado, el Lote ya existía y, por lo tanto, no era necesario un proceso de consulta que según la norma sectorial se realiza antes de otorgar la concesión y no sobre la aprobación del EIA.

Para elaborar este EIA se desarrollaron talleres informativos y audiencias públicas bajo el entonces reglamento vigente sobre participación ciudadana en hidrocarburos del año 2008. Para

Linares y Saavedra (2020), éstos no fueron espacios deliberativos y carecieron de herramientas de carácter intercultural adecuadas para la presentación de información. De este modo, CNPC, pese a realizar actividades en territorios de las comunidades como desbroce de bosque y estudios de exploración sísmica, se habría beneficiado de la negativa del Estado para conducir una consulta previa.

Por otro lado, en la cuenca del Urubamba se encuentra la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN), sobre la cual se superpone el Lote 88 del proyecto Camisea y la zona de amortiguamiento del Lote 58, con posibles impactos sobre los pueblos en aislamiento. Por estas razones, COMARU incluyó el caso del Lote 58 en el “Informe EPU 2018: Vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas”, enviado al Consejo de las Naciones Unidas para que evalúe a China en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). El Consejo recogió este informe y sus inquietudes fueron incluidas en los compromisos del gobierno chino en el marco de dicho Examen.

Cabe señalar que en octubre de 2020, organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales participaron en una Audiencia Pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y presentaron una solicitud exigiendo la realización de la consulta previa sobre los instrumentos de gestión ambiental del Lote 58 (InfrAmazonia, 2020). Pese a los reclamos, hasta la fecha no se realiza la consulta previa, ni organismo jurisdiccional nacional o supranacional alguno ha ordenado su realización. Más bien, el MINEM anunció recientemente que el lote comenzará su producción en el primer trimestre de 2026, generando un aumento significativo del 30% en las reservas de gas natural disponibles en el departamento de Cusco (Salazar, 2025).

Este caso ilustra que, tal como sucede en minería, las reglas sobre el momento de realización de la consulta son cuestionables. Ello obliga a las empresas a potenciar el cumplimiento de los mejores estándares ESG referidos a la debida diligencia y la participación local.

3.2.3. Hidrocarburos y Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario: Proyecto Camisea

El Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos habilita indirectamente la realización de actividades en Reservas Indígenas y Reservas Territoriales de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), con la única condición de que se realicen en concordancia con las normas especiales. La principal norma es la Ley N°28736, Ley de Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial del 2006, la cual establece la obligación del Estado de garantizar los derechos a la salud, el territorio y la autonomía de estos pueblos. El Perú es el primer y único país en Sudamérica en contar con una ley PIACI. Con la adopción de esta ley se crea la figura de “Reserva Indígena” para reemplazar la “Reserva Territorial” que había sido creada por la Ley de Comunidades Nativas. La Ley PIACI señala que estos pueblos poseen derecho de propiedad sobre las tierras que ocupan, restringe el ingreso de foráneos y reconoce el acceso y uso de los recursos naturales sólo para las actividades de subsistencia. Este carácter intangible de las reservas, sin embargo, tiene una excepción en la propia ley, si dentro del área existen recursos naturales susceptibles de aprovechamiento por necesidad pública. Ello ha sido rechazado por organizaciones indígenas por contravenir el principio de no contacto y anular la condición de intangibilidad (Mendoza, 2021).

En el año 2002, las organizaciones indígenas COMARU y AIDSESP difundieron el grave impacto en el pueblo aislado nanti por epidemias vinculadas al proyecto gasífero Camisea en el Lote 88, en el Bajo Urubamba. En el 2003, luego de analizar el estado de salud de dos asentamientos de la RTKNN, el Ministerio de Salud confirmó su alta vulnerabilidad. Barclay y García (2014) denunciaron las estrategias para asimilar a este pueblo y extinguir la RTKNN por obstaculizar las operaciones del yacimiento gasífero. Tras el activismo de organizaciones indígenas, el BID (que financiaba el proyecto) exigió al Estado peruano en 2003 la adopción de garantías y compromisos, incluida la mejora de la protección de la RTKNN. Por ello, mediante Decreto Supremo N°028-2003-AG, el Estado elevó el nivel de protección de la reserva y prohibió la creación de asentamientos humanos diferentes a los de los PIACI y el otorgamiento de nuevas concesiones. Con la ejecución del proyecto, sin embargo, se registraron contactos forzosos, enfrentamientos con trabajadores, contaminación de fuentes de agua, destrucción de porciones del bosque, disminución de la pesca y recursos de caza, desplazamientos forzados y epidemias, entre otros (Mendoza, 2021).

Años después, en 2013, la empresa presentó un proyecto de ampliación de operaciones dentro de la RTKNN. Organizaciones

indígenas recurrieron al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU, el cual solicitó la suspensión de actividades en la reserva por representar una amenaza a la supervivencia física y cultural de los PIACI. No obstante, MINEM interpretó que era viable realizar nuevas operaciones en el Lote, puesto que no se trataba de nuevas actividades económicas. En agosto de 2018, AIDSESEP interpuso una demanda de amparo mediante la cual solicita el respeto de la prohibición del otorgamiento de nuevos derechos al interior de la RTKNN.

3.2.4. Consulta Previa en electricidad

La regulación de la consulta previa en el sector electricidad se ha modificado gracias al activismo judicial. En un principio, la Resolución Ministerial N°209-2015-MEM/DM había regulado una lista de actividades que excluía la construcción de obras de electrificación. Al ser obras de “servicios públicos”, la propia Ley de Consulta Previa (Decimoquinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final) exoneraba las consultas de estas iniciativas. Además, la regulación sectorial limitaba las consultas a la “concesión definitiva” de proyectos de generación, transmisión y distribución; a la autorización de proyectos de generación termoeléctrica y proyectos de exploración de recursos geotérmicos; y a la concesión de explotación de recursos geotérmicos.

La Sentencia de Acción Popular N°29126-2018-Lima (14 de enero de 2022) declaró fundada la demanda y anuló la mencionada disposición de la Ley. Por ello, el MINEM aprobó una nueva norma (Resolución Ministerial N°104-2024-MINEM/DM) incluyendo dos nuevos supuestos de consulta en este sector: “la aprobación del estudio de ingeniería definitiva de proyectos a ser ejecutados como resultado de procesos de promoción

El ex-Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas de la CIDH, Francisco Eguiguren y la ex-Relatora Especial de ONU sobre la misma materia, Victoria Tauli-Corpuz, señalaron que la ley PIACI presenta varias contradicciones dado que regula la intangibilidad de forma limitada. Mediante sus observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° del Perú de mayo de 2018, El CERD, mostró su inquietud frente a la continuación de proyectos que ponen en riesgo la supervivencia física y cultural de los PIACI, pese al establecimiento de reservas indígenas (Mendoza, 2021).

de inversión privada conducidos por PROINVERSIÓN” y la “aprobación de la viabilidad de los proyectos incluidos en la Plan Nacional de Electrificación Rural”. Esta norma, además, precisó que la consulta debe hacerse antes de emitirse la conformidad de la ingeniería a nivel definitivo del proyecto correspondiente al contrato de concesión.

Sin embargo, activistas cuestionan que las consultas se realicen antes de la concesión definitiva y no sobre el estudio de impacto ambiental, pues de esta forma se privaría a los pueblos indígenas de poder llegar a acuerdos sobre las medidas de prevención, mitigación, compensación e indemnización que se encuentran contenidas dentro de estos estudios (Carhuatocto, 2021). Cabe señalar que para obtener una concesión definitiva en este sector, se requiere disponer previamente de la resolución aprobatoria del estudio ambiental, entre otros requisitos²⁴.

A la fecha, se han realizado seis consultas en el sector de electricidad, todas ellas referidas a centrales hidroeléctricas y en ningún caso involucrando inversiones chinas.

3.3. Transparencia

Las normas de transparencia se refieren principalmente a las obligaciones de difusión de información en el marco de procedimientos de elaboración y aprobación de estudios ambientales (Sección 4.1.). Estándares de transparencia no obligatorios se encuentran en el procedimiento de recolección y difusión de información en el marco de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

La EITI es un marco global que promueve la transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo, particularmente en las industrias mineras, petrolera y de gas. Su objetivo es que las empresas revelen las contribuciones fiscales y financieras a los gobiernos, y que éstos informen sobre los ingresos recibidos. De esta manera, se busca prevenir la evasión fiscal y los pagos irregulares, así como fomentar la confianza pública.

Pese a ser voluntaria, la EITI ha sido adoptada en el Perú desde 2005, con la participación de importantes empresas del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) y de las principales empresas mineras y petroleras chinas. En el IX Informe EITI sobre el periodo 2021-2022, publicado en 2024, participaron 51 Empresas (34 del sector minero y 17 del sector hidrocarburos). Se adhirieron a este informe las principales empresas mineras chinas, como Las Bambas, Shougang y Chinalco. En hidrocarburos participaron empresas chinas o de capitales chinos (Pluspetrol, CNPC Perú y Savia Perú). La información revelada se refiere fundamentalmente a las regalías e impuestos pagados,

incluidos el canon y el aporte por regulación. Considerando que un importante porcentaje de los impuestos es redistribuido a través del canon, beneficiando a los niveles subnacionales, el Perú fue el primer país en descentralizar la implementación de la EITI mediante plataformas regionales en Apurímac, Arequipa, Loreto, Moquegua y Piura, integradas por representantes de la sociedad civil, el gobierno y la industria (EITI Perú, 2023).

La nueva norma EITI del 2023, que debe aplicarse desde el 2025, exige mayor difusión de los contratos y licencias otorgados por los Estados y transparencia sobre los beneficiarios reales de las inversiones. Además, todos los países implementadores del EITI deberán recopilar datos desagregados por género sobre los beneficios comunitarios y el empleo, así como divulgar evaluaciones de impacto ambiental, social y de género en sus próximos informes (EITI Perú, 2023).

Pese a su importancia, los impactos de EITI dependen mucho de la capacidad de movilización y organización de la sociedad civil, y de la capacidad de respuesta del Estado. Ello es crucial porque la mera información sobre el dinero distribuido, sin planificación ni objetivos nacionales y territoriales, podría generar competencia por recursos, profundizando los conflictos sociales y la degradación de las instituciones.

24 Artículo 25 de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N°25844.

4. Normas sociales: derechos laborales y equidad de género

Las políticas de flexibilización laboral de la década de 1990 impactaron en un régimen de trabajo entonces considerado rígido e ineficiente. Los objetivos fundamentales de la nueva regulación ya no eran la protección social, sino la competitividad, fomento del empleo y formalización. Al respecto, se ha mantenido un debate en el que algunos cuestionan que la flexibilización no cumplió sus promesas de más empleos de calidad (Villavicencio, 2011), mientras otros señalan que el problema sigue siendo los altos costos laborales por la excesiva regulación (Lavado y Yamada, 2021). En todo caso, el régimen laboral de la década de 1990 se mantiene con una gama de modalidades de contratación y la posibilidad de la tercerización laboral, mientras se discute si ciertos derechos como la remuneración mínima vital o la indemnización por despido injustificado deben eliminarse o extenderse.

Por otro lado, si bien el Ministerio de Trabajo cuenta con estadísticas sobre el mercado laboral en diversos sectores, no hay estadísticas oficiales sistematizadas sobre infracciones laborales

a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), lo que limita la comprensión del nivel de cumplimiento de las normas laborales. Esfuerzos de la sociedad civil como el portal *Convoca Deep Data* resultan limitados porque sólo se refieren a minería e hidrocarburos, y dependen de pedidos de acceso a la información pública que sólo están actualizados hasta el año 2022.

Respecto a cuestiones de género, a partir de la Constitución Política de 1993, y sobre todo con la creación del Ministerio de la Mujer en el año 1996 y el impulso de leyes y políticas a partir de la década del 2000, se ha ido consolidando el enfoque de género en el aparato público. Sin embargo, aún quedan pendientes mayores esfuerzos de coordinación, supervisión y fiscalización que puedan transversalizar este enfoque en todo el Estado y en la sociedad.

4.1. Normas y políticas laborales

El régimen laboral en los tres sectores, incluyendo las empresas públicas de hidrocarburos y electricidad adscritas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), se rige por el régimen general de contratación laboral de la actividad privada, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo N°728). Esta ley reconoce el derecho a la estabilidad laboral y beneficios laborales como los bonos, compensación por tiempo de servicios en caso de ruptura del vínculo laboral (CTS), vacaciones pagadas y seguridad social. Este régimen comprende además la distribución de utilidades, regulada por el Decreto Legislativo N°892 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°009-98-TR.

Las empresas de estos sectores pueden contratar trabajadores extranjeros bajo la Ley General de Empleo Extranjero y su reglamento (Decreto Supremo N°014-92-TR). Esta ley dispone que los empleados extranjeros no deben superar el 20% de la fuerza laboral total, ni representar más del 30% de los salarios totales. En el caso de la minería, según el Decreto Supremo N°020-2020-EM que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros, la empresa debe incluir en su solicitud de petitorio de concesión la declaración jurada en la que se compromete a fomentar preferentemente la contratación de personal local²⁵. En empresas chinas como Shougang y Chinalco, existe una tendencia a emplear personal extranjero en puestos directivos, mientras que los puestos operativos son ocupados predominantemente por trabajadores locales (Dolores, et al., 2022).

En estos sectores también se aplican las normas generales sobre el derecho a la sindicalización, negociación colectiva y huelga, reconocidos en la Constitución Política y la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto Ley N°25593 de junio de 1992 y modificado en enero de 2003). Con la privatización, sin embargo, muchos sindicatos perdieron el poder que tuvieron en décadas pasadas. En minería, algunos sindicatos activos como el de Shougang han denunciado medidas de represalia contra sus líderes y retrasos en los procesos de negociación colectiva (Dolores, et al., 2022).

Shougang: Normas ESG de una ciudad-empresa

Como parte del proceso de privatización del gobierno de Fujimori, Shougang Group adquirió en 1992 Hierro Perú y su mina Marcona, ubicada en el departamento de Ica. Fue la primera mina comprada por capitales chinos en Sudamérica y hoy es la operación de hierro más grande del país (Sanborn et al., 2024).

Shougang es el mayor contribuyente y el más grande empleador de Marcona: alrededor del 70% de la población adulta trabaja para la mina o depende de sus proveedores (Sanborn et al., 2024). La privatización prometía mejores condiciones laborales, pero la prioridad de la empresa durante la década de 1990 fue revitalizar la producción. Dadas las deudas y el limitado capital de la empresa matriz, los ejecutivos de Shougang adoptaron una posición intransigente frente a las negociaciones sindicales, lo que condujo a frecuentes huelgas y protestas. Aun cuando las cosas mejoraron en los 2000, el manejo de las relaciones laborales ha seguido siendo complicado y las huelgas anuales parecen parte del proceso de negociación sindical (Sanborn y Chonn, 2016; Sanborn et al., 2024).

En los últimos años, la empresa continúa teniendo problemas laborales y relaciones difíciles con la comunidad en general. Según un informe de Ojo Público, la compañía acumuló 46 multas entre 2019 y 2023 por diversas infracciones relacionadas con la seguridad y salud de los trabajadores, que ascienden a S/ 6'479,244. Durante la pandemia de COVID-19, SUNAFIL detectó incumplimientos graves en el plan de vigilancia, prevención y control de la enfermedad, registrándose nueve fallecimientos dentro de sus instalaciones en 2021 (Alarcón, 2024). Respecto a sus relaciones comunitarias, resaltan los cuestionamientos históricos de pescadores locales por los impactos ambientales de las operaciones (Sanborn y Chonn, 2016; Sanborn et al., 2024).

Shougang también ha sido cuestionada por incumplir sus compromisos en el abastecimiento de agua y electricidad. Antes de la llegada de Shougang, Hierro Perú proveía estos servicios sin costo alguno. Si bien estos compromisos no se incluyeron en el paquete de privatización, la empresa ha mantenido contratos con las diversas gestiones municipales para seguir prestando

25 Decreto Supremo N.º 020-2020-EM, Art. 30.2. f, v.

estos servicios. Desde hace años, los habitantes de Marcona han denunciado que el suministro de agua potable es deficiente y que, en diversas ocasiones, han recibido agua turbia para consumo doméstico (Romero Wimer & Sarapura Rivas, 2021). La empresa encargada de abastecer de electricidad al distrito es SHOUGESA, filial de Shougang, y existen denuncias de que la empresa corta el suministro eléctrico como represalia contra las protestas laborales (La Lupa, 2020).

Shougang es una suerte de “*company town*” del siglo XXI que es responsable de una ciudad entera, por lo que ha mantenido tensas relaciones con trabajadores y habitantes de Marcona a lo largo de los años (Sanborn et al., 2024). Se observa una situación similar con Nueva Morococha bajo Chinalco en Junín y Nueva Fuerabamba bajo MMG en Apurímac, pueblos nuevos construidos por empresas chinas como parte de sus obligaciones de reubicación poblacional (Sanborn et al., 2024). Es importante considerar cómo las cuestiones laborales y sociales se entrelazan en este particular tipo de arreglo minero, y los desafíos que involucra la implementación sostenida de normas ESG.

4.1.1. La tercerización laboral

La tercerización implica la contratación de trabajadores a través de subcontratistas o proveedores de servicios (Ley N°29245 y Ley N°27626). Si bien este modelo otorga a las empresas mayor flexibilidad operativa, puede generar condiciones laborales más precarias al facilitar la renovación frecuente de contratos de corto plazo y el acceso limitado a beneficios laborales (Dolores et al., 2022).

Aunque en el caso de la minería sólo se permite la subcontratación para actividades temporales o auxiliares, como la construcción o los servicios de catering, se observa un uso amplio de este mecanismo. Entre 2020 y 2024, la proporción promedio de trabajadores subcontratados en relación con el empleo directo total se ha situado en un 70% (Sanborn y Chonn, 2016; MINTRA, 2024a). Para el año 2024 y entre las empresas mineras chinas, Chinalco y Shougang superan ese promedio de tercerización (con 77% y 74%, respectivamente), mientras que Shouxin (61%) se encuentra por debajo de este umbral (ESTAMIN 2025).

En el caso de electricidad, es importante distinguir entre los mercados de generación, transmisión y distribución de electricidad. Respecto a la generación, el nivel de tercerización aumentó en promedio de 35% a 54% entre el 2018 y 2023. En este mercado diversas empresas han sido adquiridas por matrices chinas, como la Empresa de Generación Huallaga, Inland Energy, Shougang Generación Eléctrica y Genrent del Perú (MINEM 2018–2023). En cuanto a transmisión, entre 2019 y 2023 la media de tercerización ha ido disminuyendo de 40.4% a 30.2%. En este mercado resaltan dos empresas chinas que superan la media de tercerización: la Compañía Transmisora Norperuana y Conelsur, ambas bajo la matriz China Southern Power Grid, con tasas de tercerización de 78.9% y 66.7%, respectivamente en 2023. Respecto a la distribución eléctrica, encontramos empresas como Luz del Sur, adquirida en 2019 por China Three Gorges y Enel Distribución, que concretó la venta de activos a mediados de 2024 a China Southern Power Grid. Entre 2018 y 2023, la tercerización en Luz del Sur disminuyó de 84.2% a 80.7%, mientras que en Enel Distribución aumentó de 89.8% a 92.4%. En ambos casos, el nivel de tercerización ha estado por encima de la media del mercado de 73% (MINEM, 2018–2023).

En el sector de hidrocarburos no existe información integral sobre el nivel de tercerización; sin embargo, puede usarse el

En el caso de hidrocarburos, resalta el nivel de sindicalización de la empresa petrolera estatal. En el 2023, Petroperú mantenía relaciones con 12 sindicatos que representaban a 2,208 trabajadores – aproximadamente el 75% de su fuerza laboral (Petroperú, 2024a). A consecuencia de la negociación colectiva, Petroperú asignó en el año 2024 más de S/ 388 millones para cumplir con las obligaciones laborales (Peru21, 2025).

En general, se considera que las condiciones laborales en los tres sectores son positivas. Para el caso de minería, si bien estas condiciones varían según factores como el tamaño y origen de la empresa, así como características específicas del proyecto (Sanborn & Chonn, 2017), se señala que el salario mínimo es superior al promedio nacional (Sanborn, C., Dammert, J., 2013) y se posicionaría como el sector mejor remunerado en el Perú (Infobae, 2024). En el caso de electricidad, un estudio del 2009 encontró que éste es uno de los sectores con mayor empleo de calidad, entendido como sector formal y con beneficios laborales, dado que tres de cada cuatro trabajadores poseen estos beneficios (Chacaltana y Yamada, 2009). Sin embargo, en los tres sectores se hace uso generalizado de la tercerización laboral.

caso de Petroperú como ejemplo. Esta empresa estatal se dedica al transporte, refinación, distribución y comercialización de combustibles y otros productos derivados del petróleo (Apoyo & Asociados, 2024). Por ello, al 2023 (INEI, 2025) tuvo poca participación en producción de petróleo crudo (3.2%) en comparación con el 36.5% de Petrotal y 25.2% de CNCP; y en gas natural sólo ocupa el 0.3% del mercado de producción, en comparación con el 81% de Pluspetrol (INEI, 2025). No obstante, ocupa el segundo lugar (37.9%) en el mercado de petróleo refinado producido por la refinería de Talara, mientras que el primer lugar corresponde a la refinería La Pampilla de Repsol, con el 54.4% de la producción nacional (MINEM, 2024).

Al finalizar el 2023, Petroperú contaba con un total de 2,936 trabajadores, de los cuales 492 cuentan con contrato a plazo fijo, 2,404 a plazo indeterminado y 40 por medida cautelar (Petroperú, 2024b). Respecto al nivel de tercerización, se reportó que Petroperú contaba en 2023 con 7,490 trabajadores contratistas, más del doble del número de trabajadores con contrato directo. El 42% del total de contratistas estuvo asignado a la Refinería Talara (Petroperú, 2024b).

En el año 2022, el gobierno de Pedro Castillo aprobó el Decreto Supremo N°001-2022-TR que eliminaba la tercerización laboral para actividades que sean “núcleo de negocio”. Representantes del sector minero y energético, como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), señalaron que dicho decreto era arbitrario y conllevaría a la pérdida de puestos de trabajo, además de incrementar diversos precios y costos (Consejo Privado de Competitividad, 2022). Varias empresas presentaron demandas ante el Poder Judicial y denuncias ante Indecopi, alegando que la norma limitaba las actividades económicas. En abril del 2023, la Corte Superior de Lima declaró que sólo se puede prohibir la tercerización en áreas nucleares del negocio si se usa de forma “indiscriminada y fraudulenta” (Philippi, Prietocarrizosa, Ferrero DU & Uría, 2024). Esta decisión ha sido apelada por las empresas dado que no elimina la prohibición y debe ser resuelta por la Corte Suprema.

4.1.2. Seguridad en el trabajo y cumplimiento de normas laborales

Existen normas especiales de seguridad laboral tanto para minería (Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°024-2016-EM), hidrocarburos (Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°043-2007-EM) y electricidad (Reglamento aprobado por Resolución Ministerial N°111-2013-MEM-DM). Estas normas buscan prevenir accidentes laborales y enfermedades ocupacionales, y establecen obligaciones de provisión de herramientas, equipos y otros elementos necesarios para las labores. Además, establecen el deber de capacitar a los trabajadores sobre los riesgos laborales y un deber general de vigilancia del cumplimiento de estas obligaciones por parte de sus sub-contratistas.

Pese a existir estas normas, se han identificado graves incumplimientos. Un caso es el derrame de 6,000 barriles de crudo en el mar de Ventanilla, producido por la empresa Repsol en enero de 2022. Se encontró que la petrolera española no contaba con equipos especializados propios de contención para que actúen en caso de emergencia, y que ésta encargó las labores de saneamiento a entidades subsidiarias que reclutaron operarios eventuales sin experiencia y sin equipamiento suficiente (Yelo, 2022). En el caso de minería, sólo en 2023, se han registrado 1869 notificaciones de accidentes de trabajo en el sector. En electricidad, se han registrado 9 notificaciones por incidentes peligrosos y 126 notificaciones de accidentes de trabajo en 2023, siendo 4 de estos casos mortales (MINTRA, 2024b).

La SUNAFIL no cuenta con un registro oficial de infracciones laborales; no obstante, el Portal de Investigación Convoca ha elaborado el registro Convoca Deep Data, en el cual puede encontrarse información sobre este tipo de infracciones en los sectores minería e hidrocarburos en el periodo 2014-2022. Así, en el año 2022 se registró la cifra más alta de infracciones laborales en empresas de estas industrias, con un total de 558 incumplimientos (Convoca, 2023).

Según datos de *Convoca Deep Data*, en el sector de hidrocarburos, Petroperú es la empresa con mayor número de infracciones laborales entre el 2019 y el 2022, con un total de 73. Además, acumula cuatro multas judicializadas, con un valor de US\$70,897.07 (S/ 235,057.50). Le sigue Savia Perú con 24 infracciones en el mismo periodo y una multa judicializada por US\$46,481.43 (S/ 153,900).

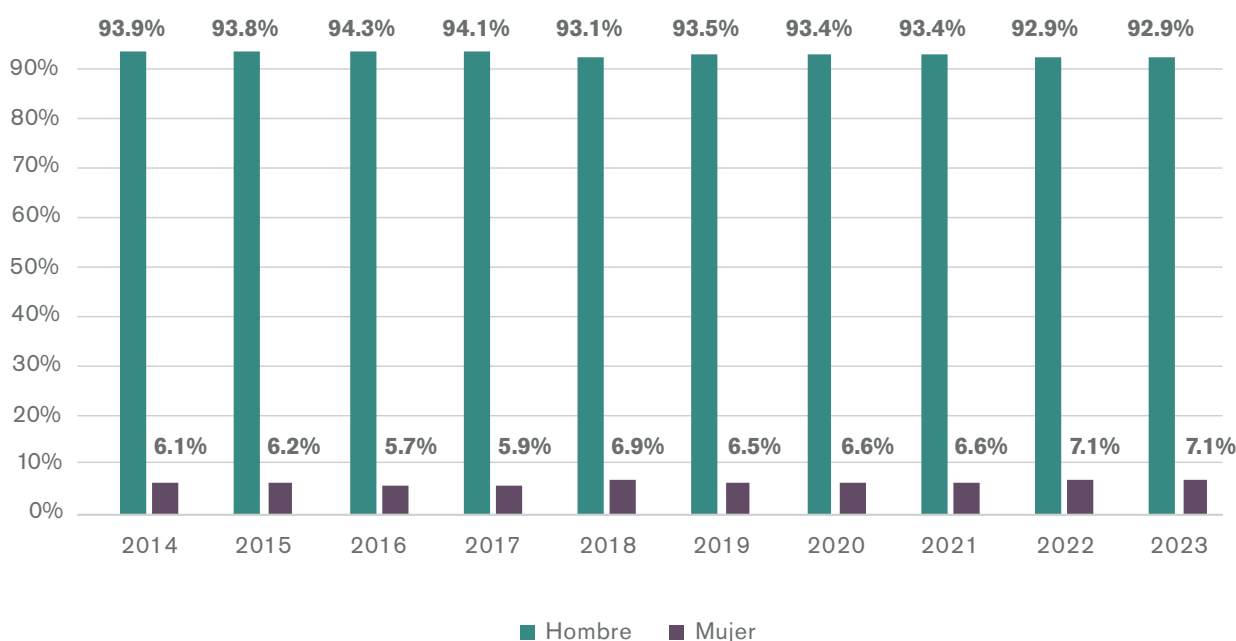
En el sector minero y durante el periodo 2015-2021, Shougang Hierro Perú S.A.A. encabeza la lista con 83 infracciones, de las cuales 11 multas fueron judicializadas por un valor de US\$750,361.73. La compañía registró también 48 accidentes laborales (Convoca, s.f.). En el segundo lugar, la Compañía Minera San Simón S.A. acumula 80 infracciones, una multa judicializada por US\$5,248.54, y 48 accidentes laborales. Minera Yanacocha ocupa el tercer lugar con 71 infracciones laborales, cuatro multas judicializadas por US\$183,236.96, y 48 accidentes laborales.

4.2. Normas y políticas sobre equidad de género

Aunque estos sectores carecen de normas específicas sobre equidad de género, existe un robusto marco jurídico general previsto en la Constitución y las leyes que establecen medidas de igualdad en el trabajo, como licencia de maternidad (Ley N°30367), salas de lactancia (Ley N°29896), igualdad de remuneración (Ley N°30709) y oportunidades en la contratación y la capacitación

(Ley N°26772). Además, se establecen medidas para luchar contra el acoso sexual tanto fuera como dentro del trabajo (Ley N°27942). Asimismo, la Ley de Igualdad de Oportunidades del 2007 (Ley N°28983), establece lineamientos para incorporar el enfoque de género en todas las actividades económicas, incluidas las industrias mineras y extractivas (Vaccaro, 2022).

Distribución de empleos directos en minería de 2014 a 2023, por género (%)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEM (2024a).

A pesar de existir el marco normativo y la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada en el año 2019, quedan muchas brechas por cerrar. Además de los altos índices de violencia y exclusión, existe una brecha institucional respecto a la atención especial a las mujeres por parte del Estado. En el Informe sobre los Avances en el Cumplimiento de la Ley N°28983 hasta el año 2023, se encuentra que de los 52 servicios públicos priorizados por la Política Nacional para que cuenten con protocolos de género, sólo 20 tienen uno aprobado (MIMP, 2024). En términos de igualdad salarial para trabajos similares, el Perú ocupa el puesto 128 entre 153 países, siendo uno de los países más desiguales de la región (WEF, 2020; en: Vaccaro et al., 2022).

En el sector minero, a enero del 2025, la participación femenina alcanzó 18,749 puestos de trabajo, lo que representó el 7.7% del empleo total generado (MINEM 2025). Sin embargo, la representación de las mujeres aumentó sólo marginalmente de 6.1% a 7.1% entre 2014 y 2023 (MINEM, 2024). La mayoría de las mujeres ocupan roles administrativos (22%) o puestos gerenciales (11%), mientras que apenas el 4% trabaja en roles operativos y el 3.6% en puestos de planta. En comparación, países como Chile y Colombia reportan una mayor participación femenina, que va del 10% al 13% (Vaccaro, 2022; Rojas-Hayes et al., 2023; Méndez, et al., 2023).

Considerando los años 2020-2024 (MINEM, 2025), Chinalco (10%) es la única de las empresas chinas que supera el porcentaje promedio de participación femenina en el sector minero. En contraste, Shougang (5%) y Shouxin (7%) presentan niveles de participación iguales o inferiores al promedio del sector (7%).

Caso Chinalco

En 2007, Aluminum Corporation of China (Chinalco), con el respaldo del China Development Bank, adquirió el proyecto Toromocho, el cual contemplaba la construcción de una mina de cobre a tajo abierto y una planta procesadora en el departamento de Junín (Sanborn y Chonn, 2016). Toromocho representa uno de los casos más importantes de reasentamiento voluntario en el sector. Para construir la mina, la empresa negoció entre 2008 y 2009 con cerca de 5,000 residentes de la antigua ciudad de Morococha para trasladarlos a unos 8 kilómetros de distancia a la ciudad de Nueva Morococha, donde tendrían vivienda, agua potable, desagüe y energía eléctrica. Chinalco también asumió el alumbrado público, colegios y centros médicos, entre otros servicios públicos. Sólo un pequeño grupo de residentes se negó inicialmente a mudarse y entró en proceso de diálogo con la empresa (Sanborn et al., 2024).

Conscientes de los problemas de Shougang, los ejecutivos de Chinalco se posicionaron como una empresa social y ambientalmente responsable que cumpliría estándares globales (Sanborn y Chonn, 2016). Entre estas políticas, destacan iniciativas dirigidas a mujeres locales, como talleres de capacitación productiva, programas de emprendimiento e inclusión en servicios que se proveen a la empresa, como restaurantes y hoteles (Cano, 2019a). Sin embargo, se dieron escasos espacios de organización femenina con fines de liderazgo político (Cano, 2019a). Estos proyectos también enfrentaron resistencia dentro del entorno familiar, donde los cambios en los roles tradicionales de género produjeron tensiones, además de crearse una distribución inequitativa de la carga laboral pues muchas mujeres siguieron encargándose de las labores del hogar (Cano, 2019b).

Por otro lado, el apoyo de la empresa disminuyó luego de la construcción del proyecto y el reasentamiento, dando más protagonismo a la responsabilidad social de los proveedores (Cano, 2019b). Si bien la empresa tiene políticas de género,

la gran cantidad de contratistas dificultan monitorear su implementación. Por ejemplo, un proveedor de servicios de alimentación y hospedaje venía haciendo un trabajo permanente y de alto impacto con madres solteras, pero Chinalco canceló el contrato. El nuevo proveedor no contemplaba acciones con mujeres solteras, por lo que fueron despedidas y perdieron sus ingresos (Cano, 2019b). Mesones Rojo y Chen (2024) relatan cómo una mujer tuvo que abandonar su vivienda en Nueva Morococha por problemas de salud causados por la humedad del área y no tuvo forma de canalizar su protestas por las malas condiciones de su reasentamiento. En general, ante la falta de sistemas internos de monitoreo, la “tercerización de la RSC” presenta una serie de riesgos que pueden limitar los impactos positivos de los programas de equidad de género (Cano, 2019b).

En resumen, aunque Chinalco ha hecho esfuerzos por incorporar a las mujeres en sus programas de desarrollo, el enfoque ha sido parcial y con limitada institucionalización. Las resistencias socioculturales y la ausencia de mecanismos efectivos para la participación política de las mujeres han limitado el impacto de estos programas y, en algunos casos, han desencadenado dinámicas de exclusión dentro de los hogares y las comunidades.

Más allá de brechas de empleabilidad y salarios, autoras como Pérez et al. (2019), a través del estudio de caso de Cotabambas, han mostrado cómo la minería genera dinámicas donde se invisibiliza la economía del cuidado. Su estudio muestra cómo la cadena de valor minera no sólo se compone de las esferas del empleo directo y los servicios tercerizados, sino también de la cadena de provisión de apoyo para sustentar la presencia de la minería, lo que es poco estudiado. Weill (2023), por su parte, en su estudio sobre la minería en Espinar, muestra que el despliegue de las actividades mineras a gran escala implica una mayor dependencia económica de las mujeres hacia sus esposos, implicando a su vez una mayor dependencia ante la intervención de las instituciones del Estado, lo cual conduce a profundizar la vulnerabilidad ante la violencia de género.

En materia de hidrocarburos y electricidad, el MINEM no cuenta con información sobre género en la contratación laboral. Encontramos, sin embargo, información correspondiente a Petroperú. Al finalizar el 2023, esta empresa contaba con un total de 2,936 trabajadores, 546 de los cuales eran mujeres (18.6% de la fuerza laboral) y 2,390 eran hombres (Petroperú, 2024b). Respecto a investigaciones cualitativas, los pocos estudios se enfocan en los impactos sociales y ambientales diferenciados, sobre todo a propósito de la industria petrolera y los derrames producidos. Así, la contaminación afecta directamente a la mujer en sus actividades de manejo de los recursos necesarios para el ejercicio de labores de cuidado, además de profundizar cambios sociales, como migraciones prolongadas (Delgado y Martínez, 2020). En el sector electricidad no existen estudios similares.

En suma, hay poca información sistematizada y difundida por el Estado peruano que permita profundizar en la idoneidad y nivel de cumplimiento de las normas de género en los sectores estudiados.

Conclusiones

- En los sectores minería, hidrocarburos y electricidad existen normas ESG pero éstas presentan problemas de diseño e implementación. Las normas e instituciones de certificación, fiscalización y remediación ambiental no están consolidadas, están fragmentadas, en algunos casos la implementación es limitada y en otros hay retrocesos normativos. Las normas de gobernanza son ambiguas, con reglas de participación y consulta concebidas como trámites administrativos antes que como espacios con poder de decisión. En el ámbito social, existen estrictas normas laborales y de seguridad; sin embargo, se siguen presentando graves infracciones. En materia de género, sólo existe un régimen general y no hay suficiente información oficial sobre las diferentes brechas. Los datos sobre empleabilidad se limitan al sector de minería, y no hay grandes mejoras.
- Respecto a las cuestiones ambientales, el caso de Las Bambas ilustra la regulación de normas con bajos estándares, particularmente respecto a la modificación de los estudios ambientales. En materia de fiscalización, varias normas establecen infracciones y el OEFA ostenta todas las competencias; sin embargo, las empresas suelen judicializar las multas; y genera gran preocupación la suspensión de la capacidad sancionadora de la entidad para favorecer un enfoque menos punitivo. Respecto a la remediación ambiental, se cuestiona un sistema en el que participan distintas entidades con poca capacidad de coordinación y falta de compromiso con las inversiones y de ejecución necesaria para remediar impactos ambientales históricos.
- Las normas y políticas de gobernanza también se encuentran dispersas y fragmentadas, con distintas reglas de participación y consulta previa para cada sector. Una crítica común es que la participación no es sustantiva, se limita a la transmisión de información y no a un diálogo intercultural dirigido a establecer condiciones sociales efectivas para las inversiones. Así, los talleres participativos y la consulta previa terminan siendo requisitos administrativos por cumplir en determinados momentos. Asimismo, los casos de Río Blanco y el Lote 58 muestran el establecimiento de normas ESG discutibles que excluyen a la concesión (en minería) y el EIA (en minería e hidrocarburos) de la consulta, así como una limitada aplicación de estándares de debida diligencia y participación.
- Las normas y políticas sociales en materia laboral son estrictas respecto a temas como los beneficios laborales y la seguridad. Sin embargo, se evidencian incumplimientos importantes y relaciones laborales tensas en casos como Shougang, caracterizado por un arreglo institucional complejo de ciudad-empresa. Además los intentos de regular de forma más estricta la tercerización han generado disputas administrativas y judiciales. En materia de género, no existen normas específicas en estos sectores y no se observan grandes avances respecto a la reducción de brechas de empleabilidad en el sector minero, el único donde existe información sistematizada. El caso Chinalco muestra los límites de políticas de género que no llegan a institucionalizarse en todo el ciclo del proyecto y para todos los contratistas.
- Los problemas en el diseño e implementación de normas ESG dependen en gran medida de la influencia de actores sociales con poder en estos sectores para definir la agenda normativa y de cumplimiento. El resultado es un sistema poroso, con muchas reglas flexibles y discrecionales. A su vez, tal escenario genera espacios de disputa donde organizaciones sociales buscan rediseñar o reinterpretar las normas de tal manera que tengan una mayor cobertura de derechos territoriales, compensación y participación. Organismos multilaterales y la banca internacional también cumplen un papel importante pues cuando los reclamos llegan a ellos, formulan sugerencias al Estado que pueden terminar influyendo en la incorporación de normas ESG.
- En estos sectores no observamos un trato diferenciado ni en el diseño ni en la aplicación de estas políticas y normas por parte del Estado respecto a las inversiones chinas ni de otra nacionalidad. En general, los funcionarios de sectores extractivos, aun cuando tienen funciones ambientales, tienden a priorizar los objetivos de fomento de la inversión por encima de los objetivos ambientales y sociales. Los funcionarios de las agencias ambientales buscan supervisar y fiscalizar las actividades sin tener alguna consideración especial por el origen de las inversiones, pero se enfrentan a límites institucionales y normativos, además de presión mediática y judicialización de sus decisiones.
- Respecto al desempeño de las empresas o inversionistas chinos, el estudio muestra diversos casos en donde se aplicaron bajos estándares de normas ESG. Sin embargo, estos casos no demuestran un patrón de prácticas comunes en todas las inversiones chinas. Existen empresas que tienen otros orígenes o son nacionales que afrontan similares cuestionamientos en los tres sectores.

Recomendaciones

Para el gobierno peruano:

- Consolidar al SENACE como la única agencia ambiental con competencias para aprobar todos los estudios ambientales.
- Reevaluar el diseño e implementación del Informe Técnico Sustentatorio para modificar los estudios ambientales. Debe ser un mecanismo excepcional para cambios realmente menores, estableciéndose además un periodo prudencial para recoger la opinión de la sociedad civil respecto a la consideración de si el cambio es menor o no.
- Rediseñar los juzgados especializados en materia ambiental y laboral de modo que cuenten con las capacidades técnico-legales para resolver de forma expeditiva las impugnaciones sobre sanciones administrativas.
- Formular un plan nacional de remediación de pasivos ambientales con objetivos de corto, mediano y largo plazo, bajo la dirección del OEFA.
- Definir las etapas a realizar para la consulta previa y cómo se vincula con los mecanismos de participación ciudadana. En general, el Estado debe estructurar dimensiones de gobernanza que funcionen como espacios de toma de decisiones que acompañen el ciclo del proyecto. Podría establecerse que los Comités de Monitoreo y Vigilancia sean, de forma obligatoria, estos espacios.
- Formular una nueva norma sobre los límites de la tercerización laboral, a partir de la discusión y consenso entre el gremio empresarial y la sociedad civil.
- Sistematizar información sobre sanciones en materia laboral. Debe existir un registro de infracciones laborales por parte del SUNAFIL como existe en el OEFA.
- Sistematizar información sobre brechas de género en sectores productivos. Este trabajo debe estar a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con cada uno de los sectores.
- Aprobar un plan sobre género en los sectores extractivos que definan acciones para que estas actividades beneficien tanto a las mujeres empleadas por las empresas bajo contratos directos, proveedoras de servicios, como a las que viven en las áreas de influencia y se dedican a la economía del cuidado.

Para las empresas y bancos chinos:

- Aplicar con rigurosidad estándares de debida diligencia en sus inversiones, que les permitan implementar medidas más allá del marco legal vigente, atendiendo a las necesidades y aspiraciones de la población local.
- Establecer mecanismos de quejas en los bancos y las sedes matrices para que reciban de forma directa los reclamos de la población local respecto a sus inversiones.
- Fomentar el desarrollo local a través de la contratación de personal del área de influencia, contratación de bienes y servicios de empresas y proveedores locales y aplicación de esquemas de inversión local.
- Durante la ejecución de sus proyectos deben crear una

Oficina de Información Permanente y un Comité de Monitoreo Ambiental Participativo. Estos deben ser espacios de toma de decisiones efectivas sobre las medidas de mitigación de los impactos generales que generan los proyectos, así como de aprobación de reglas de convivencia social.

- Evitar judicializar las sanciones administrativas, así como evitar recurrir a denuncias contra trabajadores o líderes locales. Priorizar la negociación directa como mecanismo de resolución de controversias.
- Contribuir a la implementación del estándar EITI para el periodo 2025, facilitando información sobre equidad de género en sus inversiones.

Para las organizaciones de la sociedad civil:

- Sistematizar información en materia laboral y de género sobre la base de pedidos de acceso a la información pública en los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad.
- Acompañar los procesos de participación ciudadana y consulta previa en los tres sectores para brindar asistencia técnica a las comunidades locales.
- Unificar criterios sobre el momento a realizar la consulta previa en los tres sectores y formular propuestas de mejora hacia un espacio de efectiva toma de decisiones.
- Proponer una norma sobre debida diligencia de las inversiones internacionales, considerando las actuales políticas y estándares internacionales y las buenas prácticas.
- Fortalecer sus relaciones con las agencias ambientales y participar como terceros interesados en los procedimientos administrativos de certificación y fiscalización ambiental.

Referencias bibliográficas

1. Apoyo & Asociados. (2024, mayo). *Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A. Fitch Ratings Reporte de Clasificación*. <https://inversionistas.petroperu.com.pe/wp-content/uploads/2024/07/rebaja-calificacion-apoyo-asociados-a-pe-cp-2-pe-pers-pectiva-negativa.pdf>
2. Asociación de Empresas Chinas en el Perú (AECIP). (2025). *Rio Blanco Copper*. Recuperado de: <https://asociacionchina.net/rio-blanco-copper/>
3. Barclay, F., & García Hierro, P. (2014). *La batalla por 'los nanti': Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la reserva territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros*. Perú Equidad & IWGIA.
4. Bolaños, R.Z. (2017). Reseña histórica de la exploración por petróleo en las cuencas costeras del Perú. *Boletín de la Sociedad Geológica del Perú*, 112, 1–13. <https://www.sgp.org.pe>
5. Cano, Á. (2019a). *Género y desarrollo económico en Toromocho y Las Bambas*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2019/11/genero_y_desarrollo_economico_en_toromocho_y_las_bambas_-_a_cano_ciup.pdf
6. Cano, Á. (2019b). *Diagnóstico cualitativo de la responsabilidad social corporativa en Toromocho y Las Bambas: Explorando las contribuciones a la igualdad de género y al desarrollo económico local. Informe final*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
7. Carhuatocto, H. (2021). *La consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado en las concesiones mineras, petroleras y eléctricas: Pleno del TC, Sentencia 652/2021*. Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS Perú).
8. CEPAL. (2008). *Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
9. Chacaltana, J., & Yamada, G. (2009, setiembre). *Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú*. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Universidad del Pacífico. <http://dx.doi.org/10.18235/0011875>
10. Chappuis, M. (2020). *Remediación y activación de pasivos ambientales mineros (PAM) en el Perú*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
11. Chávez-Rodríguez, M.F., Szklo, A., & Frossard Pereira de Lucena, A. (2015). *Analysis of past and future oil production in Peru under a Hubbert approach*. *Energy Policy*, 77, 140–151.
12. Consejo Privado de Competitividad. (2022). *Terciarización laboral: Críticas de SNMPE y SPH al decreto*. <https://www.compite.pe/noticia/terciarizacion-laboral-criticas-de-snmpe-y-sph-al-decreto/>
13. Convoca. (2023, julio 12). *Convoca Deep Data se actualiza con más de 19.700 datos sobre infracciones laborales de mineras y petroleras en 2021 y 2022*. Convoca. <https://convoca.pe/agenda-propia/convoca-deep-data-se-actualiza-con-mas-de-19700-datos-sobre-infracciones-laborales-de>
14. Convoca. (s.f.). *Convoca Deep Data: Conoce a las empresas mineras y de hidrocarburos en el Perú*. Recuperado de: <https://deepdata.convoca.pe/>
15. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007, noviembre 28). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*.
16. Cruz, E. (2025, marzo 20). *Empleo en minería peruana crece 6.2 % en enero 2025*. Rumbo Minero. <https://www.rumbominero.com/portada2/empleo-en-mineria-peruana-enero-2025/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20g%C3%A9nero,7.7%25%20del%20empleo%20total%20generado>
17. Delgado, D., & Martínez, V. (2020). *En un ambiente tóxico: Ser madres después de un derrame de petróleo*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200424011418/en-un-ambiente-toxico.pdf>
18. DHUMA e IDL (2022, setiembre 22). *Poder Judicial declara nulas concesiones mineras no consultadas en Puno mientras que el TC continúa sin aplicar el Convenio 169*. <https://www.idl.org.pe/poder-judicial-declara-nulas-concesiones-mineras-no-consultadas-en-puno-mientras-que-el-tc-continua-sin-aplicar-el-convenio-169/>
19. Dolores, J., Manky, O., & Sousa, E. (2022). *Relaciones laborales, obligaciones extraterritoriales y derechos humanos en inversiones chinas en el Perú*. Lima: Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos–Perú Equidad.
20. Doroni, G. (2015). *Responsabilidad por pasivos ambientales mineros y cierre de minas: Breve análisis de los marcos normativos de Bolivia, Chile y Perú*. *Anuario del CIJS*.
21. *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI Perú)*. (2023). *Estándar EITI 2023: Resumen de modificaciones*.

22. Espinoza, L. (2023, junio 19). *¿Cuál es la situación de la energía eléctrica en el Perú?* ESAN. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/cual-es-la-situacion-de-la-energia-electrica-en-el-peru>
23. Finer, M., Jenkins, C.N., Pimm, S.L., Keane, B., & Ross, C. (2008). *Oil and gas projects in the Western Amazon: Threats to wilderness, biodiversity, and indigenous peoples*. PLoS ONE, 3(8), e2932.
24. Fowks, J. (2019, abril 11). Un conflicto minero pone a prueba al Gobierno peruano. El País. https://elpais.com/internacional/2019/04/11/actualidad/1555002089_553583.html
25. Glave, M. (2007). *La minería peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber*. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135–181). GRADE Group for the Analysis of Development.
26. Grados, C. (2016). *El impacto de la actividad extractiva petrolera en el acceso al agua: El caso de dos comunidades Kukama Kukamiria de la cuenca del Marañón (Loreto, Perú)*. *Anthropologica*, 37(37), 35-59.
27. Peru21 (2025). Petroperú tiene 12 sindicatos que tienen poder y politizan la empresa. Lima, 2 de enero del 2025. Disponible: <https://peru21.pe/politica/petroperu-tiene-12-sindicatos-que-tienen-poder-y-politizan-la-empresa/> (última revisión: enero 2026).
28. Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). Informe técnico: Producción nacional N.º 3 – Marzo 2025. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7781161/6571638-informe-tecnico-produccion-nacional-n-3-marzo-2025.pdf>
29. Infobae. (2024, agosto 26). *Excelente oportunidad para practicantes: en el sector minero, ¿cuánto puede ganar un profesional que se inicia laboralmente?* <https://www.infobae.com/peru/2024/08/26/excelente-oportunidad-para-practicantes-en-el-sector-minero-cuanto-puede-ganar-un-profesional-que-se-inicia-laboralmente/>
30. InfrAmazonia. (2020, octubre 19). *Relatora sobre pueblos indígenas de CIDH: “Quiero invitar a los Estados a que reconozcan los protocolos de consulta previa generados por los pueblos indígenas”*. <https://inframazonia.com/relatora-sobre-pueblos-indigenas-de-cidh-quiero-invitar-a-los-estados-a-que-reconozcan-los-protocolos-de-consulta-previa-generados-por-los-pueblos-indigenas/>
31. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). (2024, julio). *Caso Río Blanco: Inicia proceso de nulidad de concesiones mineras por falta de consulta previa*. Recuperado de <https://www.derechoysociedad.org/rio-blanco-inicia-proceso-de-nulidad-de-concesiones-mineras-por-falta-de-consulta-previa/>
32. La Lupa. (2020, febrero 11). Marcona tiene mina y tres parques eólicos pero viven «sin luz, agua y desagüe». <https://lalupa.pe/peru/marcona-tiene-mina-y-tres-parques-eolicos-pero-viven-sin-luz-agua-y-desague-19683>
33. La Torre, L. (1998). *¡Sólo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*. IGWIA.
34. Lavado Padilla, P. A., & Yamada Fukusaki, G. A. (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
35. León, A., & Zúñiga, M. (2022). *La sombra de los hidrocarburos: Actualización de la información sobre sitios con daño hidrocarburífero en el Perú (1997-2021)*. CNDDHH y Oxfam.
36. Linares, D., & Saavedra, D. (2020). *El Lote 58 del Bajo Urubamba: Las obligaciones de China frente a los derechos indígenas en el sector hidrocarburos*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
37. López, M. (2017, febrero 1). Perú: ¿El ‘paquetazo ambiental’ cumplió con sus objetivos? Mongabay. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/02/paquetazo-peru-ambiente/>
38. Méndez, D., Huapaya, M., Manrique, A., & Vallejo, E. (2023). *Brechas y oportunidades para la equidad de género en el sector minero-energético peruano*.
39. Mendoza, A. (2021). *El derecho a vivir aislados: Implicancias del principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el Perú desde el derecho internacional de los derechos humanos*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
40. Merino R. (2022). The Politics of Localizing Human Rights: Chinese Policies and Corporate Practices in Latin America. *Business and Human Rights Journal*, 7(3):439-460. doi:10.1017/bhj.2022.11
41. Merino, R. (2024). Unraveling a Political Technology: Free, Prior, and Informed Consent in Peruvian Oil and Mining Sectors. *Journal of Politics in Latin America*, 17(1), 131-154. <https://doi.org/10.1177/1866802X241284645>.
42. Merino, R. (2018). Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation. *World Development*, 111, 75–83. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.019>
43. Merino, R. (2020). The cynical state: Forging extractivism, neoliberalism, and development in governmental spaces. *Third World Quarterly*, 41(1), 58–76. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1668264>
44. Merino, R. y Hernando, D. (2024). *Potencialidades y desafíos de la explotación del litio en el Perú*. Natural Resource Governance Institute (NRGI): Lima.

45. Mesones Rojo, G., & Chen, A. (2024, octubre 14). Minera china desplazó a un pueblo entero en Perú, que ahora lucha por sobrevivir. *Global Voices*. <https://es.globalvoices.org/2024/10/14/minera-china-desplazo-a-un-pueblo-entero-en-peru-que-ahora-lucha-por-sobrevivir/>
46. Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP). (2024). *En cifras: Revista Estadística Hidrocarburos. Reporte mensual setiembre (Cifras preliminares)*. Oficina de Planeamiento, Programación de Inversiones y Cooperación Internacional (OPPIC).
47. Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2025). *Boletín Estadístico Minero 2025*. MINEM.
48. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA). (2024a). *Boletín Estadístico Sectorial I Semestre*. Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Oficina de Estadística. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7169559/6147878-boletin-semestral-2024.pdf?v=1730803870>
49. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2024b). *Boletín estadístico: Notificaciones de accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales*. <https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/estadisticas-accidentes-de-trabajo/>
50. Miranda, E. (2022, mayo 18). *Inversiones chinas: Una agenda pendiente con los pueblos indígenas*. Convoca.pe. <https://convoca.pe/agenda-propia/inversiones-chinas-una-agenda-pendiente-con-los-pueblos-indigenas>
51. Niedergang, M. (1971). Revolutionary nationalism in Peru. *Foreign Affairs*, 49(3), 454-463.
52. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2025). *Conflictos mineros en América Latina*. Recuperado de http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/buscar
53. OCDE. (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ: Aspectos destacados y recomendaciones. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
54. OEFA. (2016). *Participación ciudadana en la protección del ambiente: El monitoreo ambiental participativo a cargo del OEFA*. Lima, Perú.
55. OEFA. (2022, diciembre 12). *Reporte N.º 00015-2022-OEFA/DEAM-STEAC*. https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/1299/REPORTE_N_00015-2022-OEFA-DEAM-STEAC.pdf?sequence=1&isAllowed=y
56. Orihuela, J. C. (2019). Embedded counter-movements: The forging of protected areas and native communities in the Peruvian Amazon. *New Political Economy*, 25(2), 1–16. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1570101>
57. Pérez, L. M., De la Puente Burlando, L., & Ugarte, D. (2019). *Las cuidadoras de los mineros: Género y gran minería en Cotabambas*. Universidad del Pacífico.
58. Petroperú. (2024a). Asociaciones colectivas. Sostenibilidad. <https://sostenibilidad.petroperu.com.pe/gestion-social/nuestro-capital-humano/asociacionescolectivas/> (última visita: octubre 2025).
59. Petroperú. (2024b). *Sostenibilidad. Nuestro capital humano*. <https://sostenibilidad.petroperu.com.pe/gestion-social/nuestro-capital-humano/> (última visita: octubre 2025).
60. Perupetro. (2025). Informe sobre contratos vigentes de exploración y explotación de hidrocarburos. Perupetro S.A. <https://www.perupetro.com.pe/>
61. Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uria. (2024, enero 30). *Vigencia del decreto que prohíbe la tercerización laboral sigue a la espera de decisión del Poder Judicial*. <https://ppulegal.com/ppu-legal/vigencia-del-decreto-que-prohibe-la-tercerizacion-laboral-sigue-a-la-espera-de-decision-del-poder-judicial/#:~:text=Ese%20mandato%20sigue%20vigente,el%20cese%20de%20la%20ley>
62. Profonampe. (2021). *Informe de Gestión 2020*. <https://profonampe.org.pe/wp-content/uploads/2021/07/Informe-de-Gestion-2020.pdf>
63. Quiñonez, S. (2025, abril 24). *“La Pachamama nos dio justicia”: Jueces absuelven a defensores de Cotabambas tras una década de persecución por protestas*. La República. <https://larepublica.pe/politica/2025/04/24/la-pachamama-nos-dio-justicia-jueces-absuelven-a-defensores-de-cotabambas-tras-una-decada-de-persecucion-por-protestas-hnews-627360>
64. Radio Cutivalú. (2024, abril 4). *Ayabaca: rondas campesinas alistan protesta contra proyecto minero Río Blanco*. Recuperado de: <https://www.cutivalu.pe/ayabaca-rondas-campesinas-alistan-protesta-contra-proyecto-minero-rio-blanco/>
65. Rodríguez, M. (2011). *Efectos de la flexibilización laboral a 20 años de vigencia: La casi eliminación del mejor instrumento de inclusión social que ha inventado el capitalismo. Entrevista al Dr. Alfredo Villavicencio Ríos. Derecho & Sociedad*, (37), 95-100. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13162>
66. Rojas-Hayes, C., Casas, E. J., & Sucre, C. G. (2023). *Minería verde en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de políticas públicas y estándares industriales para impulsar la sustentabilidad en minería* (Nota Técnica No. IDB-TN-2697). Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Infraestructura y Energía.
67. Romero Wimer, F., & Sarapura Rivas, S. (2021). El extractivismo chino en América Latina: Una aproximación a partir del caso

- Shougang Hierro Perú. *Revista de Investigación y Crítica Social*, 2(4), 117–148. <http://antagonica.org/index.php/revista/article/view/41>
68. Salazar Herrada, E. (2025, abril 3). *El Lote 58 de Camisea, operado por la estatal china CNPC, producirá gas natural a partir del primer trimestre 2026, confirma Minem*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/04/04/el-lote-58-de-camisea-operado-por-la-estatal-china-cnpc-producira-gas-natural-a-partir-del-primer-trimestre-2026-confirma-minem/>
 69. Saade Hazin, M. (2014, septiembre). *Buenas prácticas que favorezcan una minería sustentable: la problemática en torno a los pasivos ambientales mineros en Australia, el Canadá, Chile, Colombia, los Estados Unidos, México y el Perú*. CEPAL. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/11362/37106>
 70. Sanborn, C.A., & Chonn, V. (2016). *La inversión china en la industria minera peruana: ¿bendición o maldición?* En R. Ray, K. P. Gallagher, A. López, & C. Sanborn (Eds.), *China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible* (1ª ed., pp. 217-269). <http://hdl.handle.net/11354/2216>
 71. Sanborn, C.A., & Chonn Ching, V. (2017). *Chinese investment in Peru's mining industry: Blessing or curse?* In R. Ray, K. Gallagher, A. Lopez, & C. Sanborn (Eds.), *China and sustainable development in Latin America: The social and environmental dimension*.
 72. Sanborn, C.A., Pareja, A., & Quispe, D. (2024). *De Marcona a Chancay: La presencia económica y empresarial china en el Perú, 1992–2023* (1.ª ed.; Documento de investigación N° 28). Universidad del Pacífico.
 73. Sanborn, C.A., & Paredes, A. (2015, febrero). *Getting it right? Challenges to prior consultation in Peru*. Research Center of the Universidad del Pacifico (CIUP) & CSRM. The University of Queensland, Center for Social Responsibility in Mining.
 74. Sanborn, C., & Dammert, J. L. (2013, febrero). *Extracción de recursos naturales, desarrollo económico e inclusión social*. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
 75. Schaeffer, V., Leyva, A., Lang Carrillo, S., Wiener, L., & Zegarra, G. (2019). *Flexibilización ambiental en el Perú: El abuso del ITS en el sector minero*. Recuperado de <https://catalogo.oefa.gob.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=487>
 76. Soria, C. (2011). La explotación de hidrocarburos y minería en el contexto político y legal actual: 1990-2009. Dos décadas de desarrollo petrolero en la Amazonía. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*.
 77. SPDA. (2015, julio 10). *Medida judicial no permite que OEFA cobre 56 multas ambientales a mineras*. Actualidad Ambiental. Recuperado de: <https://www.actualidadambiental.pe/medida-judicial-no-le-permite-a-oefa-cobrar-a-empresas-mineras-56-multas-ambientales/>
 78. Súmar, P. & Jaramillo, F. (2022). Historia de la industria eléctrica en el Perú. 9na Revista Peruana de Energía. Santiváñez Abogados.
 79. Tamayo, J., Salvador, J., Vásquez, A., & Vilches, C. (Eds.). (2016). *La industria de la electricidad en el Perú: 25 años de aportes al crecimiento económico del país*. Osinergmin. https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Osinergmin-Industria-Electricidad-Peru-25anios.pdf
 80. Timaná, L. (2025, enero 31). *Río Blanco anuncia consulta popular y ronderos salen a marchar en rechazo al proyecto minero*. Correo. Recuperado de: <https://diariocorreo.pe/edicion/piura/rio-blanco-anuncia-consulta-popular-y-ronderos-salen-a-marcha-en-rechazo-al-proyecto-minero-noticia/>
 81. Vaccaro, G. (2022). *Informe caso peruano: Mujeres & minería del futuro. Primer diagnóstico sobre la situación de la mujer en la industria minera en el Perú, enfocado en mediana y gran minería*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
 82. Weill, C. (2023). *Reconfiguraciones de las relaciones de género en contexto minero: Una mirada feminista-materialista desde Espinar (Cusco)*. School for Advanced Studies in the Social Sciences.
 83. Wise, C. (2005). De la apatía a la vigilancia: La política del desarrollo energético en el Perú. *Apuntes*, 56/57, 5–41.
 84. Yelo, R. P. (2022, enero 24). *Los trabajadores subcontratados por Repsol se juegan la salud para limpiar el vertido en la costa peruana*. El Salto. <https://www.elsaltodiario.com/petroleo/trabajadores-subcontratados-repsol-juegan-salud-limpiar-vertido-costa-peruana>
 85. Zapata, F. (1992). *Atacama: Desierto de la discordia. Minería y política internacional en Bolivia, Chile y Perú*. El Colegio de México.
 86. Zaremborg, G., Torres Wong, M., & Guarneros-Meza, V. (2018). Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México. *América Latina Hoy*, 79, 81–102. <https://doi.org/10.14201/alh20187981102>

Sobre el autor

Roger Merino

ra.merinoa@up.edu.pe

Profesor Asociado en el Departamento Académico de Gestión de la Universidad del Pacífico. Es doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la University of Bath y cuenta con una maestría en Políticas Públicas Internacionales y Globalización por la misma universidad, una maestría en Derecho, Economía y Finanzas Comparadas por el University College of Turin, una maestría en Derecho Civil y Comercial y una licenciatura en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en el Perú. Ha sido director de Gestión Estratégica del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) y coordinador general del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el Perú. Su trabajo se centra en la gobernanza ambiental, la ecología política y los derechos humanos.
