



MADRE DE DIOS, RUEGA POR NOSOTROS: CAPACIDAD ESTATAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA MINERÍA ILEGAL Y LA PROTECCIÓN DE DEFENSORES AMBIENTALES

MADRE DE DIOS, PREY FOR US: STATE CAPACITY AND PUBLIC POLICIES IN RESPONSE TO ILLEGAL MINING AND THE PROTECTION OF ENVIRONMENTAL DEFENDERS

Javier Rafael Quiñones Pantigoso

Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú

quinonespantigoso.javier@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-3464-2577>

Envío: 10 de diciembre de 2025 Aceptación: 29 de mayo 2026 Publicación: 31 de julio 2026

Resumen

El presente artículo analiza la capacidad estatal en el Perú desde dos políticas públicas: el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (Mecanismo); en contextos de minería ilegal y violencia contra defensores ambientales en Madre de Dios 2021 – 2025 agosto.



La investigación combina un enfoque cualitativo descriptivo-exploratorio, con un componente cuantitativo sustentado desde una base de datos propia con datos del REINFO. La pregunta de investigación es: ¿Cómo se presenta la capacidad estatal en la ejecución del REINFO y Mecanismo, en Madre de Dios 2021 – agosto 2025? El estudio examina cómo se manifiesta la capacidad estatal en la implementación de ambas políticas, complementado por dos objetivos específicos: describir la ejecución del REINFO en la región y analizar el funcionamiento del Mecanismo frente a situaciones de riesgo y violencia.

Los hallazgos muestran que la capacidad estatal es profundamente débil. Estas debilidades se explican en la falta de coerción, la ausencia de respaldo ciudadano, la débil coordinación interinstitucional y la corrupción. Y se concluye que se requiere un trabajo coordinado, estructural e institucional para la reestructuración de la capacidad del Estado.

Palabras clave: minería ilegal; defensores ambientales; capacidad estatal; políticas públicas

Abstract

The article analyzes state capacity in Peru through two public policies: the Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) and the Intersectoral Mechanism for the Protection of Human Rights Defenders (Mechanism), within the context of illegal mining and violence against environmental defenders in Madre de Dios 2021 – August 2025.

The research combines a qualitative descriptive-exploratory approach with a quantitative component based on a self-constructed REINFO database. The guiding research question is: How does state capacity manifest in the implementation of REINFO and the Mechanism in Madre de Dios between 2021 and August 2025? The study examines how state capacity is expressed in the implementation of both policies, complemented by two specific objectives: to describe the execution of REINFO in the region and to analyze the functioning of the Mechanism in situations of risk and violence.

The findings show that state capacity is profoundly weak. These weaknesses stem from the lack of effective coercion, the absence of citizen support, weak inter-institutional coordination, and corruption. The study concludes that a coordinated, structural, and institutional effort is required to rebuild the capacity of the state.

Keywords: Illegal mining; environmental defenders; state capacity; public policies

1. Introducción

El artículo analiza cómo se muestra la capacidad estatal desde el funcionamiento de dos políticas públicas específicas: Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y el Mecanismo, en el contexto de Madre de Dios, golpeada por la fuerte presencia de la minería ilegal y la marcada violencia contra los defensores ambientales. Se establece la hipótesis de que ambas políticas reflejan debilidad de la capacidad estatal, aunque por motivos distintos: el REINFO por las ampliaciones que generan impunidad y el continuismo de la ilegalidad y la violencia; y el Mecanismo por las limitaciones estructurales y logísticas en la protección de los defensores.

Una de las principales amenazas que enfrenta el país son las economías extractivas ilícitas, entre las cuales se destacan el narcotráfico, la minería y tala ilegal. Actualmente, como principal actividad extractiva ilícita y principal amenaza socioambiental, encontramos a la minería ilegal. La minería ilegal en el Perú nace y/o deriva de un complejo entramado de distintas actividades violentas e ilícitas. En ese sentido, inicia y termina siendo un caldo de cultivo, derivando en serios impactos negativos de nivel social, político y ambiental.

La minería ilegal se concentra en zonas de difícil acceso, donde la presencia estatal es mínima o nula, lo que complica su abordaje. Además de ello —en algunas ocasiones— realizan sus actividades en zonas de comunidades indígenas u originarios y/o reservas nacionales. De esta manera, se desarrolla un primer punto de tensión entre la minería ilegal y los comuneros, quienes asumen el rol de defensa territorial y ambiental.

Así nace la figura de las defensoras y los defensores ambientales. Ante la ausencia estatal, defensoras y defensores son los principales opositores a las economías extractivas ilícitas, son guardianes dedicados a la protección y conservación del medio ambiente. Actores de suma relevancia en temas de conflictividad, protección ambiental y economías extractivas ilícitas. Los defensores y defensoras son actores que deben entenderse desde su contexto; son poseedores de una epistemología comunitaria-ancestral, que percibe al medio ambiente como ser viviente, desde una perspectiva de respeto y reciprocidad. Este choque de interpretaciones explica parte de la violencia y la falta de legitimidad estatal.

La convivencia entre actores de la minería ilegal y defensores ambientales, se torna tensa, así empiezan a cometerse actos de violencia que muchas veces quedan en impunidad. Dichos actos de violencia suelen empezar con hostigamientos y en algunos casos culminan en el asesinato del defensor/a. Por ejemplo, en Perú, señala Muñoz (2024), de 2014 a 2024 se registran 34 defensores ambientales asesinados —registrados hasta el asesinato del defensor Victorio Dariquebe Gerewa.

Frente a estos escenarios complejos, existen diversas respuestas estatales: leyes, protocolos, planes, etc. En el presente artículo se abordan y analizan dos políticas públicas específicas: REINFO y el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (Mecanismo). Ambas políticas están vinculadas a la expansión y violencia de la minería ilegal.

Sobre el REINFO, se debe señalar que es objeto de críticas debido a sus constantes ampliaciones y la impunidad que genera a la minería informal/ilegal; esta doble denominación se debe a que comúnmente la minería ilegal opera encubierta bajo la formal. Aprovechándose de dicha ambigüedad, la minería ilegal busca su beneficio mediante el REINFO.

En tanto al Mecanismo se resalta que también es objeto de críticas, debido a los continuos asesinatos de los defensores. Son, justamente, los defensores de derechos humanos el público objetivo del Mecanismo; asimismo, un grupo significativo son los defensores ambientales, quienes en su mayoría —aunque sin ser una característica excluyente— pertenecen

Ambas políticas serán centrales en el análisis, a partir de Madre de Dios 2021 – agosto 2025. La región seleccionada es un caso paradigmático, del cual, el análisis, los hallazgos y recomendaciones pueden extrapolarse a regiones que se encuentren en el mismo contexto de minería ilegal y violencia hacia defensores ambientales. Dicha región viene siendo afectada por la minería ilegal hace más de 10 años, y —sea cualquier tipo de minería ilegal (fluvial o de socavón)— su *modus operandi* es similar a otras regiones: alianza con organizaciones criminales, amenazas y hostigamiento a comunidades y defensores, y alteración del tejido social tradicional; es preciso señalar que Madre de Dios ya ha sido declarada en estado de emergencia, por la minería ilegal y hace poco esta medida ha sido prorrogada (PCM, 2025). Sumado a esto, Madre de Dios también se encuentra en la tercera posición como región con más registros totales en el REINFO. Estos datos permiten justificar la selección de Madre de Dios como espacio geográfico del artículo.

Respecto al concepto empleado en el artículo, la “capacidad estatal” permite un análisis enriquecedor en el caso de estudio seleccionado. El concepto es empleado desde aproximaciones de la autora Skocpol (1985), quien trabaja la capacidad estatal desde la dimensión burocrática-administrativo; por Flores-Macías, quien aborda la capacidad estatal como construcción y voluntad entre el Estado y las elites económicas tradicionales; por Lindvall y Teorell, quienes se centran en desarrollar el concepto entendiéndolo como una forma de poder; y finalmente por los aportes en materia de análisis y debates presentados por Bertranou.

Paulatinamente, al haberse incorporado al análisis: el REINFO, el Mecanismo y la capacidad estatal, observadas desde el caso de Madre de Dios; se estructura la pregunta de investigación: ¿Cómo se presenta la capacidad estatal en la ejecución del REINFO y del Mecanismo en Madre de Dios 2021 – agosto 2025? Así, el análisis tiene como objetivo principal analizar la capacidad estatal desde la ejecución del REINFO y del Mecanismo. Por otro lado, los objetivos específicos son los siguientes: a) Analizar y describir la implementación del REINFO en Madre de Dios y b) analizar y examinar el funcionamiento del Mecanismo en casos de violencia contra defensores ambientales en Madre de Dios.

Es así como el artículo hace un llamado a prestar atención a la problemática de minería ilegal y de sus diversas y negativas consecuencias. La minería ilegal es sumamente perjudicial para el país: a nivel político corrompe funcionarios y genera nexos con partidos políticos; a nivel social genera un clima de inseguridad y violencia; y a nivel ambiental, genera severos daños al medio ambiente a través de una desmesurada contaminación. Ampliando la justificación, esta también pasa por la necesidad de saber si el Estado cuenta con la capacidad para hacer frente a una problemática que parece dominar las reglas de juego, para repensar políticas, planes y mecanismos.

2. Metodología

El presente trabajo consiste en una investigación cualitativa con componentes de diseño descriptivos-exploratorios. Ello permite una exploración, comprensión y análisis sobre la capacidad estatal a partir de hechos sociales que convergen en cierto punto, como: minería ilegal y violencia contra defensores ambientales desde dos instrumentos de política pública: REINFO y Mecanismo. Desde dicho enfoque, la metodología posibilita un análisis

detallado del contexto como también de dinámicas existentes en estructuras propias de ambos fenómenos.

Una de las principales técnicas de análisis es la estadística descriptiva, así como también lo es el análisis documental. El recojo de información se realizó a través de normativa, reportes oficiales, la página web del REINFO con el número de registros, informes de ONG y medios; ello representa la fuente empírica del artículo

El enfoque cualitativo con componentes descriptivos-exploratorios permite, desde un análisis profundo, comprender las dinámicas sociales y políticas que giran alrededor de la minería ilegal y la violencia contra defensores ambientales y sus desafíos. Adicionalmente, el análisis documental aportar evidencia de cómo el Estado ha aplicado y modificado las políticas públicas mencionadas. Con la incorporación de una base de datos propia se presenta resultados comparativos y gráficos que refuerzan el análisis, generando una respuesta más fundamentada a la pregunta de investigación.

Por su parte, la base de datos se construyó a partir de la información disponible en la página web del REINFO, en la fecha exacta del 13 de agosto de 2025. Se extrajo datos correspondientes a todas las regiones del país, identificando así la posición de Madre de Dios en relación al número total de registros. Recopilados los registros vigentes y suspendidos, se calcularon los porcentajes tanto en Madre de Dios como a nivel nacional. Respecto a las limitaciones, la principal fue la actualización periódica de los datos, dificultando el acceso – mediante ese medio – a cifras anteriores; esta variabilidad, impide, por ejemplo, construir una evolución temporal de los registros. Por ello, en relación al REINFO, se precisa el periodo de análisis, a razón de la fecha de elaboración de la base de datos.

3. Capacidad estatal

La capacidad estatal puede ser abordado desde sus dimensiones: coercitiva, fiscal, administrativa, política, entre otros. Para el análisis, se emplea la dimensión administrativo-burocrático, desarrollada por Theda Skocpol (1985), quien entiende la capacidad estatal, como la capacidad de “implementar objetivos oficiales, especialmente frente a la oposición real o potencial de poderosos grupos sociales o ante circunstancias socioeconómicas recalcitrantes” (p. 9).

Sobre las precondiciones para que un Estado tenga la capacidad de implementar sus políticas, se señala lo siguiente:

La integridad soberana y el control administrativo-militar estable de un territorio dado son precondiciones para la capacidad de cualquier Estado de implementar políticas. Más allá de esto, contar con funcionarios leales y capacitados, así como con abundantes recursos financieros, son elementos básicos para la eficacia del Estado en el logro de todo tipo de objetivos (Skocpol, 1979, como se citó en Cingolani, 2013).

La capacidad estatal – administrativa-burocrática – se entiende como la habilidad y/o efectividad que tiene el Estado para implementar determinadas políticas dentro de su territorio. Esta concepción está vinculada a la noción de poder. Al respecto, Lindvall y Teorell (2016) definen la capacidad estatal de la siguiente manera:

A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que B no haría de otro modo”, donde A es el Estado (o los agentes del Estado) y B es la sociedad (o los miembros de la sociedad). (p. 10).

Finalmente, los autores precisan la capacidad estatal como “la solidez de la relación causal entre las políticas y sus resultados, y distinguir entre los instrumentos de política que utilizan los gobiernos y los recursos que despliegan para hacer efectivos esos instrumentos.” (p. 20), siempre entendiéndolo desde la aproximación del poder.

Entendiendo parte del concepto también como la efectividad del Estado, se debe señalar que dicha “efectividad” se construye desde el apoyo de las élites económicas al Estado. El respaldo de las élites económicas, es indispensable en la capacidad estatal – administrativo-burocrático. Flores-Macías (2022) señala que las élites económicas: “son actores clave en el fortalecimiento o el socavamiento del núcleo de la autoridad política sobre la cual descansan y dependen los regímenes.” (p. 6). Empero, esto es complejo para América Latina, ante las crisis políticas, la seguridad pública y otras demandas, hace que el “respaldo” de las élites económicas no sea orientado a intereses del Estado, sino más bien a los intereses personales y de grupos económicos.

Esto apertura un terreno más enriquecedor para el análisis, puesto que, la minería ilegal también cuenta con sus “élites económicas” que, a través de la corrupción, tiene contacto con el Estado. Como he señalado, esto apertura diversos análisis y espacios de reflexión. Bertranou (2015) propone ejes de análisis y debate propicios para el artículo: La legitimidad del actor estatal, el vínculo entre actor estatal y otros actores; el capital de acción interinsti-

tucional; la autonomía/captura de las organizaciones públicas; cooperación u ocupación del Estado y la coordinación interorganizacional. Propicias todas para el análisis de la capacidad estatal en el marco de minería ilegal y violencia contra defensores. Estas definiciones son relevantes para el análisis de la capacidad del estado, en función al REINFO y el Mecanismo, desde Madre de Dios.

4. Contexto de la minería ilegal en Madre de Dios

El país cuenta con bastos recursos mineros, es por ello que, en términos económicos, la actividad minera resulta atractiva. A ello también se le suma una sostenida alza del precio del oro en el mercado internacional. Bajo ese panorama hay quienes buscan un mayor provecho con operaciones fuera del ámbito legal y burlando la normativa; allí nace la minería informal, vinculada a la ilegal. Aragón y Ruiz (2024) señalan que:

Las actividades ilegales aprovechan la ausencia de instrumentos legales claros que faciliten la diferenciación de las actividades que contravienen la ley de aquellas que no entran a la formalidad por incumplimiento de requisitos administrativos. Mineros ilegales aprovechan estos vacíos para combinar ilegalidad e informalidad.

Sobre la rentabilidad de la minería ilegal, Mamani y Castro (2022) señalan que:

de cada 100 toneladas de oro producidas en el Perú, entre los años 2003 al 2014, alrededor de 19 toneladas o aproximadamente la cuarta parte de la producción total, provenía de la minería ilegal o informal. Además, en 2013, un alto comisionado para la interdicción minera, señaló que la minería ilegal mueve más de 2,900 millones de dólares al año.

Otros factores que influyen en el crecimiento de la minería ilegal son, la falta de oportunidades laborales y la débil capacidad del Estado en controlar y fiscalizar estas zonas de minería ilegal (Becerra et al., 2023).

El artículo enfatiza el caso de Madre de Dios, siendo esta región una de las más afectadas por la minería ilegal. La expansión de la minería ilegal desde y hacia Madre de Dios, no es más que una réplica de lo que sucede en gran parte del territorio nacional. Respecto a la minería ilegal y su difusa separación de la minería informal, Brack et al. (2011), señalan lo siguiente:

Muy pocas empresas cumplen con la legislación vigente sobre EIA [Estudio de Impacto Ambiental] o declaraciones ambientales, responsabilidad social y otras. En consecuencia, la minería aurífera en Madre de Dios debe ser considerada, en la casi totalidad, como “minería ilegal”. A pesar que el título minero otorgado no da derecho a la explotación, si antes no se implementan los requisitos legales, en la mayoría de los casos basta contar con la solicitud de un derecho minero para pasar a la etapa de explotación, sin cumplir con las normas establecidas. (p. 28)

La minería ilegal también opera en Áreas Nacionales Protegidas (ANP) y Zonas de Amortiguamiento (ZA), generando conflictos con los pueblos indígenas u originarios que allí. En Madre de Dios, la minería ilegal ya está posicionada en ZA. Señalan los autores Aragón y Ruiz (2024) que, a la fecha del año 2017, la minería ilegal ha marcado su presencia en: el Parque Nacional Bahuaja Sonene, la Reserva Nacional de Tambopata y la Reserva Comunal Amarakaeri. Un ejemplo es el sector de La Pampa (ubicada en la ZA de la Reserva Nacional de Tambopata), el cual es un caso paradigmático que sirve para entender lo alcances de la minería ilegal. En La Pampa, la minería ilegal ha servido como caldo de cultivo para la expansión de otras problemáticas: trata de personas, crimen organizado y violencia. Sobre esta situación, Rivadeneyra (2025) señala que:

La minería ilegal en esta zona no solo representa un desafío ambiental y económico de enormes proporciones, sino que también pone en evidencia la incapacidad estructural del Estado para garantizar la soberanía y la paz en un territorio que sigue siendo escenario de violencia y explotación.

Finalmente, respecto a La Pampa y la minería ilegal en general, Becerra et al. (2023) señalan que:

Además de los daños ambientales que, en sectores como La Pampa, tardarían al menos 40 años en ser remediados; la minería ilegal permite que problemas como la trata de persona, inseguridad y prostitución se sigan expandiendo, así como la migración de otras regiones del país. (p. 32)

Desde el año 2010 a través del Decreto de Urgencia N° 012-2010 se busca abordar dicha problemática en Madre de Dios, pero con resultados mínimos. Es cierto que se ha declarado como interés nacional el ordenamiento minero, definiendo zonas de exclusión, implementando acciones

de interdicción e iniciando con el proceso de formalización (Becerra et al., 2023); no obstante, los resultados no son los esperados y la minería ilegal continuando representado un problema latente.

La minería ilegal en Madre de Dios se sigue expandiendo con migraciones descontroladas, el uso de dragas y el uso desregularizado del mercurio, causando deforestación y la alteración de los cuerpos de agua, y generando riesgos en la salud; la minería ilegal también trabaja de la mano con el crimen organizado, la minería ilegal cohabita con la trata de personas, sicariato y extorsiones. También, señalan Becerra et al. (2023) que “la actividad de la minería ilegal (...) en la Región Madre de Dios desnuda que los Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local no se vienen cumpliendo con la expectativa” (p. 71), demostrando incapacidad por parte de los tres niveles de gobierno.

5. Sobre el REINFO

El Registro Integral de Formalización Minera fue aprobado en 2016. El REINFO sirve para iniciar el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, busca formalizar a los negocios dedicados a dicho tipo de minería, generando espacios de desarrollo económico para las empresas. Asimismo, estar inscrito en el REINFO exime por ley de cualquier responsabilidad penal por el delito de minería ilegal. La inscripción es vía online y se necesita contar con RUC activo.

En términos generales, el REINFO busca combatir la minería ilegal invitando a empresas y/o negocios a la formalización. No obstante, debilitando la continuidad de este proceso, el REINFO ha tenido constantes ampliaciones, lo cual genera críticas. Sobre estas ampliaciones, Mamani y Castro (2022) hacen un breve recuento:

En 2019, se publicó la Ley 31007, Ley que amplía el proceso de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021. Posteriormente, el 15 de enero de 2020, mediante Decreto Supremo N° 001-2020-EM, se amplió el proceso de inscripción en el REINFO hasta julio de 2020. No obstante, debido a la pandemia por la COVID-19, dicho proceso fue ampliado nuevamente hasta septiembre de 2020, por medio del Decreto de Urgencia N° 029-2020.

En 2021, se presentaron ante el Congreso varios proyectos de ley, por ejemplo, el Proyecto de Ley 688/2021-CR, que prorroga la vigencia del

proceso de formalización minera integral, el Proyecto de Ley 705/2021-CR y el Proyecto de Ley 733/2021-CR. Los tres proyectos de ley, en su conjunto, fueron una iniciativa para prorrogar el plazo de inscripción en el REINFO. También señalan Mamani y Castro (2022):

... cada proyecto de ley formuló un tiempo distinto: (i) el PL 688/2021-CR hasta el 31 de diciembre de 2024; (ii) el PL 705/2021-CR hasta el 31 de diciembre de 2022 y (iii) el PL 733/2021-CR hasta el 31 de diciembre de 2025.

Jorge Montero, el entonces ministro de Energía y Minas, explicó que la Ley 32213, que regula el REINFO, será modificada, señalando el fin del REINFO, posterior a diciembre de 2025. (Delgado, 2025). En la medida que se desarrolla el artículo, el pleno del Congreso está próximo a deliberar una ampliación al 31 de diciembre de 2027.

Las ampliaciones del REINFO generan vacíos legales que permiten impunidad, mientras que la minería ilegal continúa expandiéndose sin control. Estas aprobaciones reiteradas por parte del poder legislativo revela las verdaderas prioridades en la agenda política: las distintas fuerzas políticas del legislativo si logra articularse y conseguir los votos necesarios para ampliar el REINFO, pero no se presentan debates y/o proyectos de ley para alguna modificación o mejora dentro del Mecanismo; esto muestra que el interés está sobre la minería (formal, ilegal).

6. Funcionamiento del Mecanismo

El Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos fue creado bajo el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, en el año 2021. El Mecanismo tiene una orientación preventiva de las situaciones de violencia hacia personas defensoras de derechos. A través de la prevención, protección y herramientas que posibiliten el acceso a la justicia, se busca que defensoras y defensores puedan continuar con el desarrollo de sus actividades.

El Mecanismo incluye a las siguientes nueve instituciones: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Cultura, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio

del Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

Asimismo, el Mecanismo cuenta con las siguientes líneas de acción: Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos; Procedimiento de Alerta Temprana (el cual tiene como finalidad evaluar medidas de protección o medidas urgentes de protección solicitas por y para las personas) y la Mesas Técnicas Regionales, para la implementación del Mecanismo.

7. Comparación

A partir de la información disponible en la página web del REINFO, revisado el 14 de agosto de 2025, se evidencia un total de 31529 de inscritos en el registro. De ello, se desprenden algunos datos.

En primer lugar, entre las primeras 5 regiones con registros totales (vigentes y suspendidos) encontramos a Madre de Dios, posicionándose en el 3er puesto, con aproximadamente 3200 inscritos.

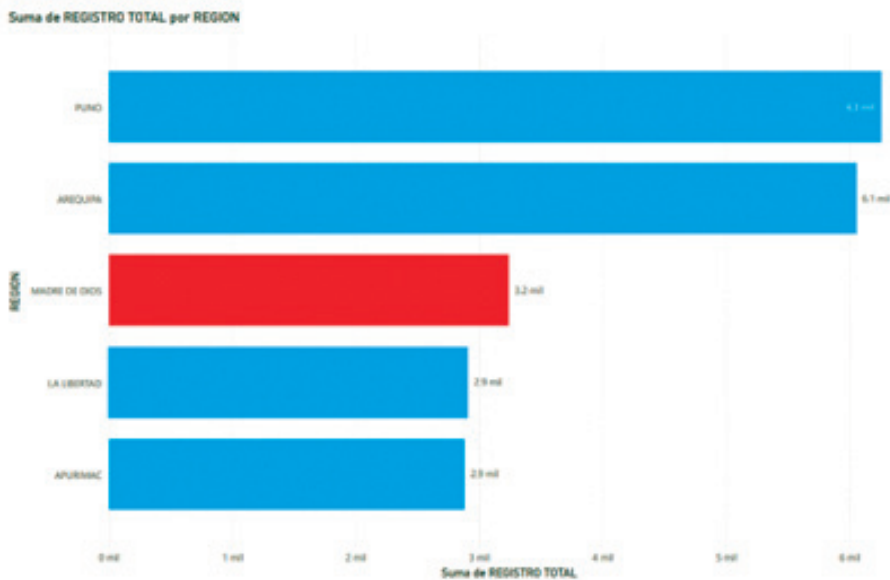


Figura 1. Cinco primeras regiones con registros totales en el REINFO.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del REINFO

Madre de Dios está por encima del promedio nacional de porcentajes de inscritos vigentes, con un 68.4%, como lo señala el siguiente gráfico. En consecuencia, Madre de Dios cuenta con un 31.6% de inscritos suspendidos.

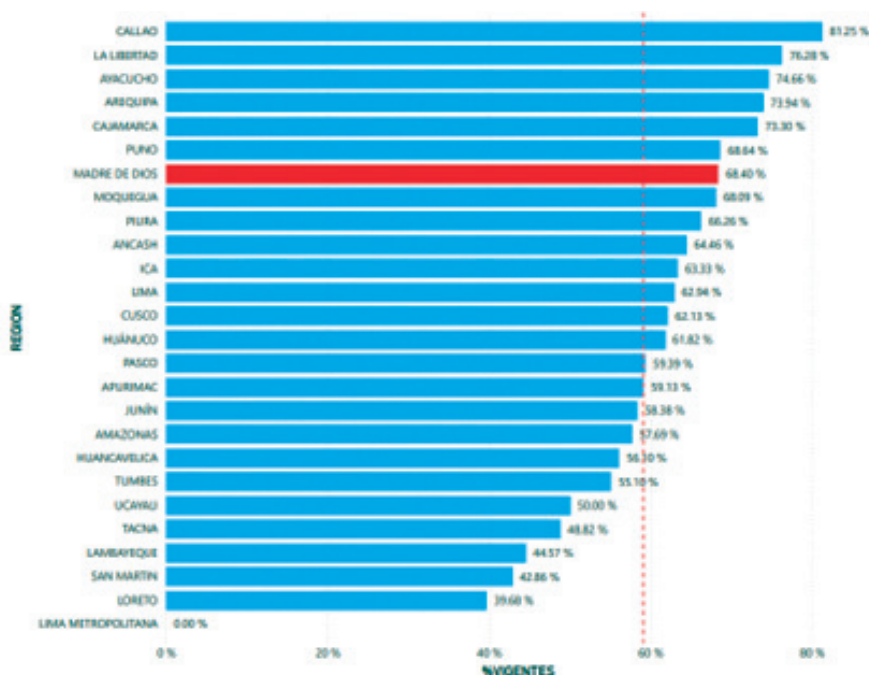


Figura 2. Porcentaje de registros vigentes por región.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del REINFO

Poco menos de un tercio cuenta con la inscripción suspendida. Por otro lado, los dos tercios restantes si cuentan con una inscripción vigente, superando el promedio nacional —el cual es 59% aprox.

A partir de ambos gráficos, se observa que, Madre de Dios es una de las regiones con mayor cantidad de inscripciones en el REINFO y además de ello, se encuentra por encima del promedio con inscripciones vigentes, es decir, cumplen con todos los requisitos solicitados en el Art. 4 del Decreto Supremo N°009-2021-EM.

Desde las observaciones, se podría inferir que el Estado si cuenta con la capacidad de lograr que los mineros se inscriban en el REINFO y busquen su formalización, puesto que los números así lo señalan. Sin embargo, la realidad es más compleja, mientras solo se cuenta con 68.4% inscritos

vigentes, es decir 2215 mineros en el sector de la formalización, se estiman 9323 mineros ilegales, y un total de 40 mil mineros que rondan entre la ilegalidad e informalidad (Alvitres, 2022).

Desde las cifras del REINFO y los números estimados, el porcentaje es realmente bajo; hay un bajo interés en buscar la formalización; 2215 inscritos no les hacen frente a 9323 mineros ilegales, mucho menos a la estimación de más de 40 mil ilegales/informales. Esto demuestra lo complicado que resulta —para el Estado— emprender un proyecto de formalización, demostrando una débil capacidad y poder estatal.

Entonces, este gran espectro de mineros ilegales continúa aprovechando su condición, burlando las normas y leyes; lo cual deriva en el siguiente tópico: la violencia hacia defensores ambientales y la intervención del Mecanismo.

A través de la recopilación de Kene Instituto de Estudios Forestales y Ambientales, de 2016 a agosto del 2025, se han registrado 5 asesinatos de defensores ambientales en Madre de Dios, posicionado a la región como la segunda con más asesinatos, detrás de Ucayali. Respecto a los asesinatos en Madre de Dios, de Juan Fernández Hanco, Victorio Dariquebe Gerewa e Hipólito Quispe Huamán hay dos cosas que se repiten en estos casos: allegados a las víctimas sostienen la hipótesis de que la minería ilegal está detrás de estos asesinatos (Sierra, 2024, 2025; SPDA, 2024; Hurtado, 2024).; por otro lado, el Mecanismo tuvo una tardía respuesta en estos casos. En el caso de Victorio Dariquebe, el Mecanismo fue activado posterior a su muerte (SPDA, 2024); para el caso de Hipólito Quispe, se señala que se solicitó protección para él y su familia, sin embargo, el Estado demostró incapacidad para implementar de manera oportuna y adecuada el mecanismo (Sierra, 2025).

Las herramientas del Mecanismo, como la alerta temprana, poco pudieron hacer para garantizar la seguridad y protección de los defensores ambientales, por ello es entendible el malestar generalizado hacia la eficiencia del Mecanismo. A una sola voz se denuncia que “un papel no detiene las balas”, frase cargada de descontento e indignación de organizaciones indígenas amazónicas.

Ambas variables en su conjunto, muestran una baja capacidad estatal. Si bien, el Estado si cuenta con la facultad y el poder de implementar políticas, de lo que carece es de integridad soberana y un control administrativo-militar, para que no existan vacíos en la ley que permitan acciones irregulares. Esto se ve tanto en el REINFO como en el Mecanismo.

Por un lado, el REINFO permite seguir operando en la impunidad durante la inscripción, por ley —una vez más— se exime de cualquier responsabilidad; también, frente a 40 mil mineros informales e ilegales, la cifra de 2000 inscritos vigentes es nada significativa, aquí se demuestra que A (el Estado) no tiene poder sobre B (mineros ilegales), en la medida que los obliga a hacer algo que A quiere (formalizar la minería).

Por otro lado, desde el análisis de las herramientas del Mecanismo, principalmente el Sistema de Alerta Temprana demuestra la carencia de poder del Estado a nivel institucional. A partir de los casos revisados, se evidencia la tardía o ineficiente respuesta por parte de algunos ministerios; a través de testimonios, los familiares de las víctimas sostienen que los canales de atención del mecanismo no operan las 24 horas del día. De esta manera, se puede constatar que el Estado, a través del Mecanismo, no es capaz de prevenir la violencia hacia los defensores ambientales.

Frente a la creciente cifra de asesinados; algunos especialistas proponen desarrollar capacidades de autoprotección por parte de los defensores ambientales y sus comunidades, lo cual considero válido y necesario. Aunque resulta inevitable preguntarse entonces, ¿el Estado por sí solo, es capaz de proteger a sus ciudadanos?

8. Principales hallazgos y discusión

En el particular contexto de Madre de Dios: del REINFO y del Mecanismo, se observa que la capacidad estatal se presenta débil, mas no ausente. Esto se desprende y argumenta a través de los números obtenidos, como también por los relatos e informes que comprende la información cualitativa.

A través de la revisión de cifras estimadas, hay 40 mil mineros ilegales/informales en Madre de Dios; comparar esta cifra con los datos del REINFO, la cifra de 2000 registros de Madre de Dios, es una cifra nada significativa. Este valor pequeño se debe a que la oferta de la formalización responde a dos supuestos: no resulta atractiva para el minero o el Estado no tiene como imponer desde su capacidad esta formalización.

Aquí entra en el análisis, el vínculo del Estado con otros actores, por ejemplo, “las élites económicas” detrás de la minería ilegal e incluso la misma ciudadanía. Por un lado, dichas élites económicas no perciben atractiva la posibilidad de formalizarse, lo único — quizá — atractivo del REINFO es la exención de responsabilidades por contaminación, daños ambientales u

otros, fuera de ello, no hay un plan de formalización atractivo. La minería ilegal mueve millonarias cifras desde las sombras, desde la clandestinidad, de esta manera, no resulta atractivo ni interesante rendirle cuentas al Estado, ni pagar impuestos. Las élites económicas de la minería ilegal no tendrían por qué trabajar con el Estado y, por ende, no hay un “respaldo” en la ejecución de políticas y/o planes.

Desde otra perspectiva, la situación es complicada también: el vínculo Estado – ciudadanía, pasa por un momento de desconfianza significativa, aún más en una región fronteriza como Madre de Dios, allí donde el Estado difícilmente presta atención. No hay un respaldo a las instituciones ni un respaldo a los funcionarios públicos.

El Estado no tiene la facultad de implementar una política que resulte eficiente y con la obtención de resultados deseados. Tampoco posee el control administrativo-militar total, puesto que entra en disputa con organizaciones criminales asociadas a la minería ilegal. En la medida en que no se encuentren condiciones para que el Estado, ejerza su poder, implemente políticas y haga su voluntad, la capacidad estatal será débil y los resultados de políticas como el REINFO serán siempre los mismos: insuficientes.

Así como la capacidad estatal se presenta débil en la ejecución del REINFO; en la ejecución del Mecanismo Intersectorial la capacidad estatal también se presenta débil. La expansión de la minería ilegal utiliza la violencia contra la vida de los defensores ambientales, como una de sus herramientas eficaces para el ejercicio de economías extractivas ilícitas. Frente a ello, los procedimientos de alertas tempranas, ni mesas regionales han podido evitar esta realidad.

Al ser el Mecanismo una política que involucra a nueve instituciones, resulta pertinente preguntarse si el Estado cuenta con la capacidad para garantizar una adecuada inter-operatividad en los tres poderes del Estado y los tres niveles de gobierno. Sin necesidad de escenarios complejos, basta con observar casos en los que una defensora o defensor solicitan protección: los testimonios señalan que la Policía tarda en llegar, sin poder evitar un posible asesinato. Es “un secreto a voces” quiénes están detrás de estos asesinatos, pero los relatos indican demoras en la detención de los sospechosos; en la emisión de resoluciones judiciales y sentencias; así como tampoco se avanza con problemas conexos como la formalización de minería ilegal, la titulación de comunidades nativas, el control en zonas fronterizas, entre otros. Respecto a los gobiernos regionales, la situación tampoco es alen-

tadora: corrupción, falta de presupuesto, dependencia al gobierno central, entre otros, impiden que el aparato estatal presente un trabajo articulado y fluido en lo interinstitucional

Finalmente, también es válido el análisis de la autonomía/captura de los organismos públicos, para el caso de estudio, lo propuesto por Bertranou no aplica, puesto que, no son organizaciones privadas tradicionales, desde lo legal, que “capturen el Estado”. Sin embargo, este ejercicio de análisis permite evidenciar que, fuera de lo tradicional, si hay organizaciones privadas que están capturando y corrompiendo al Estado, a través de coimas, de sobornos, de una corrupción generalizada; sirva de ejemplo el caso de los oficiales sentenciados por cobro de cupos a traficantes de combustible destinado a la minería no formal (Valdés et. al.; 2019).

Así se demuestra que la capacidad estatal, desde distintos puntos de análisis, es sumamente débil, por no decir “peligrosamente débil”.

9. Conclusiones

A partir del análisis, se concluye que el posicionamiento de la región de Madre de Dios como una de las principales regiones con altos índices de minería ilegal y asesinatos de defensores ambientales revela la débil capacidad estatal en los tres niveles de gobierno por atender aquellos hechos sociales que se convergen y complejizan entre sí. La ubicación periférica de la región puede pensar como un factor explicativo, no obstante, la relación Estado-sociedad debe entenderse como una relación dinámica que se complejiza y dinamiza por sus actores, territorio, recursos, entre otros. En conclusión, tanto el REINFO como el Mecanismo muestran que la capacidad estatal en Madre de Dios es débil: el primero por su uso político que perpetúa la impunidad, y el segundo por limitad operatividad frente a la violencia contra defensores.

El Estado evidencia una débil capacidad frente al REINFO y el Mecanismo; también por los siguientes puntos:

1. El Estado no tiene poder de coerción para imponer su voluntad sobre los mineros informales e ilegales, el Estado quiere formalizarlos, pero no tiene las herramientas para ello. La brecha entre registrados en el REINFO y mineros ilegales, evidencia la gran magnitud del desafío.
2. El Estado no tiene el respaldo de sus ciudadanos, puesto que, tiene altos índices de desaprobación. Sin un plan “atractivo” de formali-

zación y sin ciudadanos que te puedan secundar, el Estado carecerá de apoyo real.

3. El Estado carece de un control administrativo-militar en territorios estratégicos. En Madre de Dios, esta debilidad se refleja en la incapacidad de garantizar soberanía frente a la expansión de la minería ilegal y organizaciones criminales. Una línea de investigación complementaria deberá examinar el poder real que ejercen organizaciones criminales en la Amazonía, tales como Comando Vermelho, Primer Comando da Capital, las disidencias de las FARC, Los Lobos, etc.; estos grupos profundizan la fragilidad estatal y la respuesta frente a la minería ilegal.
4. El Estado no cuenta con una correcta coordinación interorganizacional. La baja articulación entre ministerio u organismos públicos vinculados a la problemática, suponen una capacidad estatal débil también. No hay un trabajo realmente articulado.
5. El Estado y su captura por parte de la corrupción. La corrupción también supone una dificultad para la capacidad estatal, los funcionarios públicos moralmente correctos y al servicio del bienestar general han sido reemplazados por funcionarios corruptos al servicio de intereses privados.

Las conclusiones también buscan colocar sobre la mesa de discusión los enfoques que se utilizan para la construcción de políticas públicas orientadas a problemáticas y/o coyunturas socio ambientales. Las cuales requiere que puedan aplicar un enfoque interseccional e intercultural de manera integral y transversal.

Finalmente, las líneas de acción a recomendar son:

- Para el Mecanismo. El consenso técnico gira en torno a recomendaciones que abordan: Mejorar la capacidad intersectorial; Fortalecer la capacidad y rol de los tres niveles de gobierno; Integración de enfoques integrales, interseccionales e interculturales; Ampliación del presupuesto; Incluir el proceso de titulación de las tierras comunales; ente otros.

Sin embargo, la principal línea de acción a recomendar es la inclusión de un enfoque de cuidados y apostar por el reconocimiento de mecanismo de autoprotección. Desde una mirada intercultural e interseccional el Estado debe reconocer y validar prácticas de

autocuidado de los defensores ambientales; ello sin dejar de hacer hincapié en que la protección es una tarea del Estado.

- Para el REINFO. La principal línea de acción a recomendar es eliminar la impunidad ante delitos ambientales. Otras líneas de acción recomendadas son:

Fortalecer la trazabilidad y transparencia del REINFO, sus datos y números; Incorporar un enfoque territorial diferenciado en este proceso de formalización, reconociendo la geografía heterogénea de nuestro país; Integrar al REINFO en un marco más amplio de desarrollo económico sostenible.

En definitiva, la experiencia de Madre de Dios ha demostrado que la capacidad estatal, en contextos como minería legal y violencia contra defensores ambientales, se halla sumamente debilitada y fragmentada. La ausencia de coerción efectiva, la corrupción y la débil coordinación interinstitucional han limitado la respuesta pública, generando así, un escenario propicio para que la minería ilegal prospere —al igual que otras economías extractivas ilícitas—; en ese escenario, defensoras y defensores quedan expuestos a la violencia asociada de la minería ilegal. Superar esta situación requiere y exige fortalecer la capacidad estatal, contando con enfoques tales como el integral, interseccional e intercultural, capaz de articular la protección de los defensores ambientales con políticas concretas y sancionadoras, así como también con una política ambiental pública que opte por políticas ecosostenibles para el medio ambiente y el problema de la minería.

Referencias bibliográficas

- Alvitres, G. (2022, 1 de agosto). *Informe revela que más de 40 mil mineros ilegales e informales extraen oro en Madre de Dios*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2022/08/informe-revela-mas-de-40-mil-mineros-ilegales-e-informales-extraen-oro-en-madre-de-dios-peru/>
- Aragón, G., & Ruiz, J. (2024). *Indicadores para entender a las economías ilegales en el Perú*. Escuela de Gestión Pública, Universidad del Pacífico. [https://www.up.edu.pe/egp/programas-specializacion_copy\(1\)/SiteAssets/Lists/Observatorio/AllItems/Aragon%20y%20Ruiz%20\(2024\)%20Indicadores%20para%20entender%20las%20econom%C3%ADas%20ilegales%20en%20el%20Per%C3%BA%20\(1\).pdf](https://www.up.edu.pe/egp/programas-specializacion_copy(1)/SiteAssets/Lists/Observatorio/AllItems/Aragon%20y%20Ruiz%20(2024)%20Indicadores%20para%20entender%20las%20econom%C3%ADas%20ilegales%20en%20el%20Per%C3%BA%20(1).pdf)
- Becerra, E., Coaguila, F., Delgado, J., García, J., Morales, C., Revilla, R., Vilca,

- L., Villanueva, J., Vásquez, A., Valverde, J., Núñez, Í., & Aguirre, S. (2023). Minería ilegal y contrabando en Región Madre de Dios. *Revista Cuadernos de Trabajo*, (21), 25–77. <https://doi.org/10.58211/cdt.vi21.33>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59.
- Brack, A., Ipenza, C., Álvarez, J., & Sotero, V. (2011). *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: Una bomba de tiempo*. Ministerio del Ambiente, Lima.
- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (UNU-MERIT Working Paper No. 2013-053). UNU-MERIT. <https://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf>
- Delgado, A. (2025, 21 de mayo). *No habrá Reinfo en 2026: Minem anuncia extinción del registro y de "todas las normas vinculadas"*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/05/21/no-habra-reinfo-en-2026-minem-anuncia-extincion-del-registro-y-de-todas-las-normas-vinculadas/>.
- Flores-Macías, G. A. (2022). *Contemporary state building: Elite taxation and public safety in Latin America*. Cambridge University Press.
- Hurtado, J. (23 de abril de 2024) *Minería ilegal y narcotráfico detrás del asesinato del guardaparque Victorio Dariquebe*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/mineria-ilegal-y-narcotrafico-detras-del-crimen-victorio-dariquebe>
- Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). *State capacity as power: A conceptual framework* (STANCE Working Paper Series, N.º 1). Department of Political Science, Lund University. https://www.svet.lu.se/sites/svet.lu.se/files/stance_working_paper_2016_1.pdf
- Mamani, A., & Castro, A. (2022, 9 de marzo). *La historia del proceso de formalización minera: ¿Capítulo que se cerrará?*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. <https://dar.org.pe/la-historia-del-proceso-de-formalizacion-minera-capitulo-que-se-cerrara/>
- Muñoz, L. (2024, 23 de septiembre). Defender la tierra y arriesgar la vida: El sacrificio de los defensores ambientales en el Perú. *Revista Memoria*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/defender-la-tierra-y-arriesgar-la-vida-el-sacrificio-de-los-defensores-ambientales-en-el-peru/>
- Presidencia del Consejo de Ministros [PCM]. (2025). *Decreto Supremo N.º 094-2025-PCM: Decreto que prorroga el estado de emergencia en diversos distritos de la región Madre de Dios*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8437369/7006041-1-ds-n-094-2025-pcm.pdf?v=1754083187>

- Rivadeneira, G. (2025, 1 de abril). *La Pampa, minería ilegal y crimen organizado: Una prueba de fuego para el nuevo Ministro del Interior*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. <https://dar.org.pe/la-pampa-mineria-ilegal-y-crimen-organizado-una-prueba-de-fuego-para-el-nuevo-ministro-del-interior/>
- Sierra, Y. (2025, 4 de agosto). *Asesinato del defensor Quispe Huamán: Resurgen críticas al mecanismo de protección en Perú y piden proteger a la familia*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2025/08/asesinato-defensor-quispe-huaman-peru/>
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–38). Cambridge University Press.
- SPDA Actualidad Ambiental. (2024, 21 de abril). *Asesinan a Victorio Dariquebe, guardaparque de la Reserva Comunal Amarakaeri*. <https://www.actualidadambiental.pe/victorio-dariquebe-amarakaeri/>
- Valdés, R., Basombrío, C., & Vera, D. (2019). *Minería no formal en el Perú: Realidades, tendencias y ¿soluciones?* Fundación Konrad Adenauer. <https://www.kas.de/documents/269552/0/Mineria+No+Formal+en+el+Perú.pdf/945ec083-8ad5-f52d-5817-fd9cec51ee04?version=1.0&t=1576611669579>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2024, 21 de abril). *Asesinan a Victorio Dariquebe, guardaparque de la Reserva Comunal Amarakaeri*. Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/victorio-dariquebe-amarakaeri/>
- Sierra, Y. (2024, 21 de abril). *Perú: asesinan a guardaparque de la Reserva Comunal Amarakaeri*. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2024/04/peru-asesinan-guardaparque-de-reserva-comunal-amarakaeri/>