

El desafío de la formalización minera en el Perú: evaluación de los incentivos y resultados

The challenge of mining formalization in Peru: Evaluation of incentives and results

José Jhordy Ventura Zurita*¹

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (Lambayeque, Perú)

jventurazu@unprg.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0006-6683-5731>

Recibido: 06/02/2024

Aprobado: 26/06/2024

Publicación online: 05/07/2024

*Autor corresponsal

¹Estudiante de la Facultad de Derecho y
Ciencia Política.



Cómo citar este trabajo

Ventura Zurita, J. (2024). El desafío de la formalización minera en el Perú: evaluación de los incentivos y resultados. *Chornancap Revista Jurídica*, 2(1), 133-166. <https://doi.org/10.61542/rjch.59>

RESUMEN

La presente investigación aborda el desafío de la formalización minera en el Perú, destacando la ineficacia del proceso actual evidenciada por la baja tasa de formalización, que apenas alcanza el 2.22%. A pesar de los esfuerzos del Estado y las continuas prórrogas a la Ley N.°27651 y el Registro Integrado de Formalización Minera (REINFO), no se han implementado reformas estructurales efectivas que mejoren esta situación. De este modo, bajo una evaluación *ex post* de la norma y de un análisis económico del Derecho, se examina la efectividad de los incentivos estatales para el diseño e implementación del proceso de formalización. Se concluye que es fundamental promulgar leyes que, en lugar de enfocarse únicamente en el desarrollo económico, prioricen las evaluaciones jurídicas y políticas para combatir la minería ilegal y proteger el medio ambiente.

Palabras clave: Formalización minera, Minería ilegal, Minería informal, Registro Integral de Formalización Minera.

ABSTRACT

This research addresses the challenge of mining formalization in Peru, highlighting the ineffectiveness of the current process as evidenced by the low formalization rate, which barely reaches 2.22%. Despite the efforts of the State and the continuous extensions to Law No. 27651 and the Integrated Mining Formalization Registry (REINFO), no effective structural reforms have been implemented to improve this situation. Thus, under an ex post evaluation of the law and an economic analysis of the law, the effectiveness of state

incentives for the design and implementation of the formalization process is examined. It is concluded that it is essential to enact laws that, instead of focusing solely on economic development, prioritize legal and political assessments to combat illegal mining and protect the environment.

Keywords: Mining formalization, Illegal mining, Informal mining, Integral mining formalization registry

Introducción

Los efectos de la minería, especialmente la no formal, son ampliamente conocidos por su impacto perjudicial en el medio ambiente y en los derechos humanos. Entre los problemas más graves se encuentran la explotación sexual y laboral de las víctimas involucradas. Ante esta problemática, el Estado ha intentado diversas estrategias para formalizar la minería, empezando con la promulgación de la Ley N.º 27651, destinada a fomentar la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal.

Frente a la escasa cantidad de mineros formalizados, se crearon dos incentivos importantes para promover la formalización: establecer el Registro Integrado de Formalización Minera (REINFO) y otorgar una exención de responsabilidad penal a los mineros inscritos en el registro. Sin embargo, a pesar de estos incentivos, los resultados han sido insatisfactorios. Muchos mineros inscritos en el Reinfo, que gozan de inmunidad por el delito de minería ilegal, no concluyen el proceso de formalización.

Esta situación ha agravado la incidencia de delitos conexos a la minería ilegal, como la trata de personas con fines de explotación sexual, trata de personas, explotación infantil, el narcotráfico, el trabajo forzado, la explotación infantil, la usurpación de tierras y la evasión fiscal. Además, estos problemas se suman a los graves impactos ambientales, como la tala masiva y la contaminación de los recursos hídricos.

Desde una perspectiva de una evaluación *ex post* de la norma y de un análisis económico del derecho, nos permite examinar la efectividad de los incentivos estatales. Este enfoque nos permite evaluar no sólo el diseño de la política pública, sino también su implementación y los resultados alcanzados en el largo plazo. La continua extensión del proceso de formalización, la creación de Reinfo y la exención de responsabilidad penal plantean la pregunta: ¿Son realmente efectivos estos incentivos para promover la formalización de la minería? Frente a esta pregunta, la evaluación *ex post* permite analizar si estos mecanismos han logrado sus objetivos o si han perpetuado la informalidad.

1. Cuestiones Preliminares

Para abordar adecuadamente la problemática, es esencial familiarizarse con los conceptos claves relacionados a la minería, así como comprender la relevancia de esta en el Perú. Además, resulta fundamental entender el origen y la evolución de la formalización en la pequeña minería y la minería artesanal, aspectos que se detallarán a continuación.

1.1. Informalidad en el Perú

La informalidad representa un serio problema en el Perú, esta ha venido creciendo y tomando parte importante en la operatividad de los mercados, Prado Saldarriaga (2017, citado por Bohórquez y Gómez, 2020, p. 10), atribuye el crecimiento de la informalidad a la inoperatividad de las políticas que fomenten el desarrollo y crecimiento de una economía formal.

Las cifras de la informalidad son alarmantes, según estudios del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022, p.71), esta afecta a alrededor del 76,8% de la población económicamente activa.

Frente a esta problemática, el Estado progresivamente ha venido implementando una serie de medidas con la finalidad de combatir la informalidad. Un ejemplo notable de este esfuerzo lo tenemos específicamente en el sector minero, que mediante de la promulgación de la Ley N.º 27651, se reconoce de manera tácita el gran problema de la minería informal. A través de esta ley, el Estado ha buscado una solución al crecimiento exponencial de la minería ilegal. Desde entonces, se han desplegado múltiples iniciativas con el fin de incorporar al mayor número posible de mineros en el ámbito formal. Estos esfuerzos se han reflejado en medidas como las numerosas prerrogativas asociadas a la Ley de Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, además de la implementación del Reinfo.

1.2. El proceso de formalización minera

Frente al desafío del crecimiento en la producción minera a pequeña escala, en el mandato presidencial de Alejandro Toledo, se implementó un primer intento de regular esta actividad mediante la instauración del proceso de formalización minera. Sin embargo, este primer esfuerzo no logró alcanzar los objetivos y metas propuestos. La aproximación más sistemática y completa para abordar y resolver esta cuestión comenzó a tomar forma durante el gobierno de Ollanta Humala. (Valdés et al., 2019)

La formalización es un proceso gradual y progresivo, diseñado para abordar los principales obstáculos que enfrentan los mineros en su camino hacia la formalidad. Este proceso está dirigido

a aquellos involucrados en actividades mineras de pequeña escala, lo que comprende tanto a la pequeña minería como a la minería artesanal.

Según la Defensoría del Pueblo, (2013), el sector minero se estratifica en cuatro niveles, distinguiéndose de acuerdo a su capacidad productiva, siendo estas de mayor a menor: la gran minería, mediana minería, pequeña minería y minería artesanal. Respecto a estas dos últimas, la pequeña minería se caracteriza por tener concesiones con un límite máximo de 2000 hectáreas y una producción diaria de hasta 350 toneladas. En contraste con la minería artesanal, que opera con concesiones de un tamaño máximo de 1000 hectáreas y una producción diaria que no excede las 350 toneladas.

1.3. Registro integral de formalización (REINFO)

El origen de este registro guarda especial conexión con el delito de minería ilegal. Previa a esta conexión, se tuvo que emitir el Decreto Legislativo N.° 1102, el cual incorporó en el 2012 al Código Penal, los delitos relacionados con la minería ilegal. Este cambio marcó un punto de referencia importante, ya que antes de esta modificación, la minería ilegal se consideraba una actividad económica informal y no un delito punible.

El 29 de diciembre de 2016, bajo el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, se publica el Decreto Legislativo N.° 1293, el cual crea el Reinfo. Este registro nació con el objetivo de inscribir a los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral.

Posteriormente, el 07 de enero de 2017, se realizaron modificaciones en el Código Penal según lo regulado en el Decreto Legislativo N.° 1351. Entre estas modificaciones se incluyó al artículo 307-A, que se refiere al delito de minería ilegal. Se estableció que aquellos fuera del proceso de formalización y que no iniciaron dicho proceso son considerados sujetos activos de este delito. Sin embargo, se exonera de responsabilidad penal a quienes iniciaron el proceso de formalización y se inscribieron en el Reinfo, así como a aquellos que comenzaron el proceso de formalización, pero no obtuvieron la autorización final o el reinicio de sus operaciones debido a negligencia de los funcionarios a cargo del proceso de formalización.

Es decir, a través del Decreto Legislativo N.° 1351, se exime de responsabilidad penal a aquellos mineros informales que desarrollan actividades mineras, pero se encuentran inscritos en el Reinfo bajo la designación de “en vías de formalización”. Sin embargo, muchos de ellos incumplen los requisitos administrativos ambientales, provocando un daño significativo al ecosistema; máxime si la gran mayoría de estos mineros nunca se llega formalizar.

Surge así la pregunta de si el Decreto Legislativo N.° 1351, destinado a fortalecer la seguridad ciudadana al modificar el Código Penal, está verdaderamente cumpliendo su objetivo.

1.4. Minería Informal e Ilegal

Mediante el Decreto Legislativo N.° 1105, se delinear claramente los procedimientos a ser seguidos en el proceso de formalización. Además, se proporcionan definiciones distintivas para la minería ilegal y la minería informal, destacando notables diferencias entre ambas categorías.

Tabla 1

Diferencias entre minero informal y minero ilegal

Minero informal	Minero ilegal
Lo ejecuta quien inició el proceso de formalización.	No ha iniciado el proceso de formalización.
Puede llegar a ser formal.	No puede llegar a ser formal.
Se desarrolla en territorio no prohibido.	Su actividad la realiza en zonas prohibidas.
No se desempeña en ambientes acuáticos (ríos, lagunas y humedales).	Si trabaja en cuerpos de agua.
Utiliza maquinaria y equipo que no se adecúa a las especificaciones requeridas para la actividad minera que está llevando a cabo, o lo hace sin cumplir con los requisitos de las regulaciones legales correspondientes.	
No puede ser perseguido por el Estado, ni sujeto a decomiso o destrucción de maquinaria (interdicción).	Sí puede ser perseguido por el Estado, así como se le puede decomisar o destruir maquinaria (interdicción).

Nota. Esta tabla muestra las diferencias entre el minero informal y el minero ilegal. Información extraída de Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) (2014) y el Decreto Legislativo N.° 1105.

La persecución que puede hacer el Estado al minero, es la diferenciación más relevante y comúnmente empleada para determinar la ilegalidad en la actividad minera.

Según el Ministerio del Ambiente [MINAM] (2016, p. 25), la ilegalidad se configura en situaciones que involucran la falta de un título minero, la carencia de un título que otorgue acceso a la superficie, la superposición de derechos con otros, la realización de actividades sin la documentación ambiental requerida, el no pago de tributos, la falta de cumplimiento de obligaciones laborales y de seguridad, entre otros.

En este contexto, la minería ilegal se puede definir como aquella que opera en áreas no autorizadas, utiliza equipos prohibidos o carece de la debida declaración de compromiso, lo que la excluye de la posibilidad de formalizarse. Por otro lado, el minero informal, aunque comparte algunas similitudes con el minero ilegal, trabaja en áreas no prohibidas y ha iniciado el proceso de formalización, con la opción de completarlo si cumple con los requisitos establecidos.

Aunque se advierta de una sustancial diferencia entre minero informal e ilegal, es importante señalar que el minero informal también opera sin cumplir plenamente con los requisitos del marco legal, lo que resulta en daños ambientales, afectando los derechos de otros ciudadanos y poniendo en peligro su propia salud. (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA], 2014)

Resulta más adecuado referirse a la categoría de "minería no formal". De esta manera, abarcamos tanto la minería ilegal como la informal, dejando a salvo las especificidades administrativas que establecen diferencias con la minería formal. Estas diferencias comprenden aspectos como los procedimientos legales, obligaciones tributarias, normativas laborales, trámites administrativos y responsabilidades sociales que el Estado requiere. (Valdés et al., 2019)

1.5. El impacto socioeconómico de la minería no formal en el Perú

De acuerdo al anuario minero del 2022, el sector minero es uno de los más importantes en el desarrollo de la economía peruana, destacándose por su notable contribución al Producto Bruto Interno (PBI) a través de diversas vías como la balanza comercial y las inversiones nacionales y extranjeras. Además, resalta la posición destacada de Perú como uno de los principales productores mundiales de minerales. De hecho, en el 2022, el sector minero representó el 8.3% del PBI nacional y contribuyó con el 58.9% de las exportaciones peruanas, así como el 10.8% de la inversión privada total y una participación significativa en la inversión extranjera directa. (Ministerio de Energía y Minas, 2023)

Sin duda la actividad minera representa un pilar económico significativo en nuestro país, pero la minería no formal a su vez, representa un fenómeno de relevancia crítica, con impactos significativos en diversos ámbitos socioeconómicos, al respecto, Torres Cuzcano (2015) aborda las consecuencias de estas actividades, las cuales podemos estructurar en dos grandes bloques:

1.5.1. Impacto económico

La minería no formal en el Perú ha generado ingresos sustanciales, estimados en aproximadamente 15,777 millones de dólares entre 2003 y 2014. Estos ingresos provienen tanto de la producción no registrada por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) como de la producción informal registrada. Este volumen de producción no formal representa una parte considerable del mercado aurífero del país y ha tenido un impacto significativo en la economía nacional. Sin embargo, esta actividad también ha resultado en una considerable evasión tributaria, estimada entre 520.6 y 1,741.8 millones de dólares en el mismo periodo, lo que equivale a un promedio anual de entre 43.4 y 145.1 millones de dólares. (p. 41-43)

La magnitud de estos montos no sólo refleja la capacidad productiva de los mineros no formales, sino también la pérdida de ingresos fiscales esenciales para el desarrollo económico del país. La recaudación fiscal se ve afectada, por la evasión de impuestos debilita la capacidad del Estado para financiar servicios públicos y realizar inversiones en infraestructura, salud y educación, perpetuando así ciclos de pobreza y subdesarrollo en las regiones afectadas por la minería no formal. (p. 45-48)

1.5.2. Debilidad institucional

Un factor determinante que ha permitido la expansión de la minería no formal en el Perú es la debilidad institucional, una debilidad no solo del gobierno en particular, sino del Estado mismo. A pesar de los esfuerzos por implementar marcos legales para la formalización de la minería, como la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal de 2002, la efectividad de estas políticas ha sido limitada. La insuficiente coordinación entre agencias gubernamentales ha obstaculizado los esfuerzos para regular y formalizar el sector minero. (p. 27-29)

Entre los factores determinantes en el aumento de la minería aurífera ilegal e informal que encuentra Torres Cuzcano (2015), se encuentra:

- a) Alza sostenida del precio internacional del oro.** El aumento continuo en el precio del oro a nivel mundial ha hecho que la minería aurífera ilegal e informal sea una actividad lucrativa, justificando el riesgo de operar al margen de la ley. El alto valor del oro ofrece grandes ganancias, lo que incentiva a muchas personas a involucrarse en estas actividades, a pesar de los peligros y la ilegalidad.
- b) Restricciones estructurales de la economía peruana para generar puestos de trabajo adecuados.** La economía del Perú enfrenta desafíos estructurales que limitan su capacidad para crear empleos formales y bien remunerados. Estas restricciones económicas empujan a muchas personas a buscar alternativas en la minería informal e ilegal como una fuente de ingresos.
- c) Preocupante debilidad institucional.** Las instituciones del país, encargadas de regular y supervisar las actividades mineras, muestran una preocupante debilidad institucional, y ello se demuestra con los esfuerzos por llevar a cabo la formalización minera la cual ha fracasado, incluso ha facilitado la expansión de la minería ilegal e informal, ya que hay menos control y sanciones para quienes operan fuera del marco legal.

Es así, como lamentablemente, estamos en un entorno en el que la minería no formal no solo persiste, sino que también crece.

1.6. La prórroga del periodo en la formalización minera

Debido a la gran importancia que tiene la pequeña minería y la minería artesanal en la actividad económica peruana, en estas dos últimas décadas se ha dilatado el esfuerzo por regular su funcionamiento. El propósito principal de esta regulación es incorporar a los mineros al sector formal del país. Así, han pasado 21 años desde que se promulgó la Ley N.º 27651, también conocida como Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, la cual regula el proceso de formalización minera, sorprendentemente, esta ley se ha ampliado hasta en cinco oportunidades a pesar de su ineficacia.

En el 2002 se publica la Ley N.º 27651, que tenía como objeto regular las actividades realizadas por la pequeña minería y la minería artesanal, procurando su crecimiento, promoción y protección; encargando al MINEM y a los organismos públicos descentralizados del sector, a elaborar el Plan de Desarrollo de la Minería Artesanal, mediante este plan se promovería y facilitaría la concesión de derechos mineros para aquellos que se encontraran realizando sus actividades en zonas mineras catastradas bajo el dominio estatal. Con esta Ley se esperaba que quienes practicaran la pequeña minería y minería artesanal, se llegaran a formalizar, concediéndoles beneficios.

Sin embargo, la ley mencionada no obtuvo los resultados esperados, es por eso que, en el 2011, mediante el Decreto Supremo N.º 013-2011-EM, se aprobó el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal; posteriormente se emite en el 2012, el Decreto Legislativo N.º 1105, el cual delineó los procedimientos, requisitos y plazos que debían cumplir los sujetos que buscaban formalizarse. Se estableció un período de dos años para concluir el proceso de formalización, lo que implicaba que el plazo vencería en 2014.

Pero nuevamente se amplió el plazo hasta el 2016, a través del Decreto Supremo N.º 029-2014-PCM. El 29 de diciembre del 2016, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski crea el Reinfo, y mediante el Decreto Legislativo N.º 1293, se establece el plazo de 120 días hábiles para la inscripción de los mineros, los cuales comenzarían a contarse a partir del 06 de febrero del 2017. De igual manera, se extiende nuevamente el período para llevar a cabo la formalización hasta el año 2019, y se simplifica el procedimiento de formalización, requiriendo solo la presentación de un número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y una declaración jurada de compromiso para dar inicio al proceso de formalización.

En el 17 de octubre del 2019, se aprueba la Ley N.° 31007 que reestructura la inscripción al Reinfo, dando un plazo de 120 hábiles para la inscripción de los mineros, contándose desde los 60 días de luego de publicada la norma; anudado a ello, se prorroga una vez más la fecha límite para el proceso de formalización, extendiéndola hasta el 31 de diciembre de 2021.

Finalmente, el 31 de diciembre del 2021, a través de la Ley N.° 31388, se vuelve a prorrogar la vigencia del Proceso de Formalización Minera, el cual debería de culminar el 31 de diciembre de 2024. Pero hay una situación, si bien es cierto, se prorrogó el Proceso de Formalización Minera, más no se reguló nada en relación a la inscripción en el Reinfo, justamente este último es el que protege al minero en proceso de formalización, ya que no puede ser perseguido ni sancionado por delitos de minería ilegal.

En este contexto, el 11 de julio del 2022, el congresista Jorge Alfonso Marticorena presentó la iniciativa legislativa N.° 2519/2021-CR, el mismo que busca prorrogar o reabrir el REINFO por 90 días hábiles. Esto estaría dirigido a los pequeños mineros y mineros artesanales que no pudieron inscribirse en el REINFO y que, sin esta inscripción, no podrían continuar sus actividades mineras, a pesar de cumplir con las condiciones básicas para iniciar el proceso de formalización. Tal parece ser que las prórrogas aún no han terminado.

1.7. Desnaturalización del carácter excepcional y temporal de la ley N.° 27651

Bajo el amparo de la Ley N.° 26751, base normativa del proceso de formalización, se tuvo como objetivo combatir la minería ilegal, misma que está simplificada mediante el Decreto Legislativo N.° 1105 del año 2012; esta estrategia del Gobierno Nacional sirve como puente para iniciar el proceso de formalización y permite que mineros pertenecientes a la pequeña minería o minería artesanal del Perú puedan realizar la mencionada actividad, sin la necesidad de una concesión minera o en todo caso, contando con una no tenían la aquiescencia de una licencia ambiental o el apoyo de la comunidad.

Sin embargo, antes de la emisión de la Ley N.° 27651, la actividad minera estaba siendo realizada por mineros ilegales que carecían de un instrumento de gestión ambiental, como el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado. Ante esta circunstancia, se estableció un plazo para que la pequeña minería y la minería artesanal pudieran ajustarse y abordar las cuestiones ambientales necesarias. Tenían la obligación de presentar estos ajustes ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM antes del 31 de diciembre de 2003, lo que les permitiría continuar sus operaciones mineras. Esto se basa en lo regulado en el Artículo 1 de la Ley N.° 28073. La diferencia clave radicaba en que, a partir de entonces, estos mineros tendrían su propia

concesión minera y, en un futuro cercano, contarían con un documento de planificación ambiental adecuado.

A pesar de la iniciativa legislativa peruana por querer formalizar esta actividad minera respecto a la pequeña minería o minería artesanal, no se logró los resultados esperados, debido a que mineros ilegales utilizan esta regulación normativa para disfrazarse de mineros informales, tal como lo analizaremos en el siguiente apartado, y a su vez, llevar este proceso de formalización con la expectativa de no concluirlo satisfactoriamente.

De acuerdo al análisis y recomendaciones de la Comisión de Desarrollo Minero Sostenible, nuestro país tiene alrededor de 20 normas respecto a la regulación del proceso de formalización, entre ellas encontramos Leyes, Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia, una regulación que inició desde el año 2002, así como un régimen especial para la pequeña minería y minería artesanal peruana. No obstante, se evidencia una débil política contra la minería ilegal, generando un problema en el entorno ambiental y viola los derechos humanos de aquellas personas que viven cerca de determinados proyectos mineros. (León & Gamboa, 2020)

1.8. ¿Minería ilegal disfrazada de la minería informal?

A pesar de la oposición pública manifestada por el Ministerio del Ambiente [Perfil de Twitter] (2021), donde se afirmó que, la ampliación al proceso de formalización minera representaría una seria amenaza para el medio ambiente y una regresión en la batalla contra la minería ilegal, además de la insatisfacción de diversas organizaciones de la sociedad civil, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N.º 31388, la cual prolonga hasta el año 2024 el proceso de legalización de la minería.

A su vez, el Ministerio del Ambiente (en adelante MINAM) señaló que la Ley 31388 no motiva a los mineros que han avanzado en su proceso de formalización, al mismo tiempo que podría permitir la inclusión de los mineros que han sido suspendidos debido a su falta de cumplimiento de las obligaciones básicas. (Rivera Daza, 2022)

Por su parte, la SPDA (2022) señala que, son numerosos los operadores ilegales se registran en el Reinfo sin que hagan un cambio en sus prácticas. Por lo tanto, la exoneración de responsabilidad penal para aquellos mineros informales que están inscritos en el Reinfo, el mismo que carecen de compromisos u obligaciones definidos, representan un retroceso en los esfuerzos dirigidos a prevenir y gestionar adecuadamente los aspectos sociales y ambientales de la minería informal.

Araujo (citado por SPDA, 2022), quien es el director de la Iniciativa de Justicia Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, resalta que la extensión del proceso de formalización

plantea ciertos problemas, como la demora en la ejecución de acciones destinadas a prevenir, restaurar y mitigar los impactos ambientales que se encuentran en el IGAFOM. Además, esta ampliación puede desmotivar a aquellos que han avanzado en el proceso de elaboración y presentación ante el MINEM.

Asimismo, el Observatorio de minería ilegal y actividades vinculadas en Áreas Claves de Biodiversidad, (2021), mostró su rechazo a la decisión del Congreso en ampliar el proceso de formalización minera por tres años. Tal observatorio sostiene que, la medida desnaturaliza el carácter excepcional y temporal de la normal, más aún cuando luego de 19 años desde el nacimiento del proceso de formalización, sigue sin cumplir su objetivo inicial, por lo que exigieron al presidente de la república y a la presidenta del consejo de ministros, de asegurar los compromisos políticos de lucha contra la minería ilegal. Tal medida no fue observada.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que, la minería ilegal estaría siendo disfrazada de minería informal debido a la prolongación del proceso de formalización sin cumplimiento efectivo de obligaciones, la falta de cambio en las prácticas de los inscritos en el Reinfo, la desmotivación de mineros que han avanzado en su formalización (muchos de ellos nunca terminan el proceso de formalización), el retardo en acciones ambientales y la desnaturalización del carácter temporal del proceso de formalización.

2. De la problemática planteada

Luego de un desarrollo sucinto respecto a las cuestiones preliminares sobre el desafío de la formalización minera, en específico, de la pequeña minería y la minería artesanal, corresponde plantear la problemática expuesta, esto es: ¿Son efectivos los incentivos estatales, como las continuas prórrogas del proceso de formalización, la creación del Registro Integral de Formalización Minera y la exoneración de responsabilidad penal, para promover la formalización de la minería? Ante la pregunta expuesta, debemos de tratar los siguientes aspectos:

2.1. ¿Cuál es el propósito de una ley?

Al respecto, Guastini (2000, citado por Caballero Álvarez, 2019), la ley contiene dos dimensiones, una material – referido al contenido normativo con independencia del órgano del cual emana – y una formal – referida al acto o documento que emana del poder legislativo, con independencia de su contenido normativo –, de estas se pueden distinguir tres tipos de “leyes”: (1) en sentido sólo formal, es decir, leyes en las que el órgano legislativo ha emitido, pero que no tienen contenido normativo; (2) en sentido sólo material, acá encontramos a leyes emitidas por un órgano no legislativo, pero que está dotada de contenido normativo; finalmente, (3) en sentido formal y

material a la vez, se encuentran acá las leyes que son emitidas por el órgano legislativo y cuentan con un contenido normativo.

El propósito de una ley se encuentra estrechamente relacionada en su dimensión material, esto es, en su contenido normativo, aunque sea el aspecto formal que le da la legitimación para su aplicación. Al respecto, Murto (2007, citado por Caballero Álvarez, 2019, p. 413), sostiene que un sistema normativo formal y material contiene tres aspectos centrales:

- i. Regular la convivencia social y organizar el aparato estatal mediante reglas e instituciones.
- ii. Utilizar la norma como un instrumento de dirección y criterio orientador para alcanzar importantes fines.
- iii. Asegurar que las normas derivadas del ejercicio legislativo sean producto de una reflexión profunda sobre la realidad nacional.

Las normas jurídicas, al ser juicios de valor sobre lo que debería ser, se expresan mediante una fórmula: Si "A" es, entonces "B" debe ser. En esta fórmula, "A" representa el antecedente que está condicionada a la aplicación de la consecuencia "B". Esto nos lleva a entender la norma jurídica como un programa de conducta que regula la convivencia social en un tiempo y lugar específicos, estableciendo derechos y deberes cuya observancia puede ser impuesta de manera coercitiva. (Torres Cuzcano, 2015, p. 229)

Vemos pues, que las leyes desempeñan un papel fundamental en la sociedad, lo que impone al legislador una gran responsabilidad de seguir un proceso legislativo riguroso, basado en estudios serios y profesionales, para crear leyes eficaces. Sin embargo, la tarea legislativa no termina con la promulgación de una ley; es necesario realizar ajustes y modificaciones periódicas basadas en una reflexión profunda y objetiva sobre la realidad nacional. Las leyes no son estáticas ni definitivas; deben adaptarse continuamente a las necesidades sociales y políticas. Por lo tanto, la elaboración de diagnósticos debe ser un proceso permanente y cíclico. En este contexto, es esencial que, en este diagnóstico, se revise la propia ley para evaluar su efectividad, esto es, determinar si cumple con los objetivos originalmente planteados o con sus modificaciones subsecuentes. (Caballero Álvarez, 2019, p. 414)

2.2. Criterios para evaluar una ley

Según el Centro de Estudios Espinoza Yglesias (2010), la calidad y evaluación de las leyes suelen identificar dos componentes básicos en el análisis de las leyes, el análisis legal (es decir, si la ley es clara, precisa y congruente) y el análisis de la efectividad y eficacia de la ley (esto es, identificar los efectos de la nueva regulación en un grupo específicos de ciudadanos, en el aparato

del Estado y en la sociedad en general para asegurar que se correspondan con la voluntad del legislador). En este último, se analiza el costo-beneficio y manifestaciones del impacto regulatorio. Esta evaluación legislativa se suele llevar a cabo antes y después de la promulgación de la norma.

Dentro de los criterios generales que establece la OECD (2001, citado por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2010) para realizar una evaluación de alguna legislación, tenemos los siguientes:

- a.** Definición correcta del problema: El problema debe describirse con claridad, respaldado por evidencia sobre su naturaleza, magnitud y origen, incluyendo los incentivos.
- b.** Justificación de la acción estatal: Se requiere evidencia suficiente que respalde la necesidad de la regulación. Esto implica evaluar la naturaleza del problema, los costos y beneficios de la implementación realista, y considerar las alternativas de política pública, incluida la no acción como primera alternativa.
- c.** Justificación de la regulación particular: Es necesario comparar alternativas regulatorias y no regulatorias, evaluando riesgos, costos, beneficios, efectos distributivos y requisitos administrativos, etc.
- d.** Sustento legal de la regulación: La regulación debe respetar el Estado de derecho, estar alineada con la legislación vigente y los principios de certeza, proporcionalidad y equidad. Además, debe especificar las partes de la legislación actual que serán modificadas.
- e.** Determinación del ámbito estatal apropiado: Se debe justificar qué nivel de gobierno es responsable de la implementación y monitoreo de la norma, estableciendo procedimientos de coordinación eficaces.
- f.** Comparación de costos y beneficios: Calcular los costos totales y específicos para ciudadanos, organizaciones, sectores y el Estado, asegurando que el efecto global sea positivo.
- g.** La distribución de costos en la sociedad debe ser transparente: Es necesario establecer explícitamente los cambios en el bienestar relativo de los diferentes grupos sociales.
- h.** Claridad y accesibilidad: La norma tiene que estar presentada de manera que sea fácilmente consultable y comprensible para el público interesado.
- i.** Consultas: Involucrar a todos los actores relevantes, tanto privados como públicos y de la sociedad civil, en el proceso de opinión sobre la nueva regulación. La elaboración de normas debe ser transparente.

- j. Explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones: Se deben estudiar los incentivos y el marco institucional necesarios para asegurar que los actores relevantes observen la ley. Esto incluye analizar los costos de cumplimiento y de hacer cumplir la ley, así como los trámites necesarios, y establecer parámetros para medir el éxito de la norma.

En palabras de Díaz y Soto Velasco (2009, citado por Caballero Álvarez, R., 2019), el momento *ex post*, es decir, después de la promulgación de una norma, es crucial para someter la ley y sus efectos a un escrutinio detallado. A diferencia de la evaluación *ex ante*, que se enfoca en la configuración de la norma antes de su promulgación, la evaluación *ex post* permite un análisis profundo de su impacto real. Entre las ventajas de evaluar una ley en vigor, los autores destacan las siguientes:

- i. Cumplimiento de propósitos: La evaluación *ex post* permite determinar si la ley ha cumplido con sus objetivos originales. Este análisis beneficia a los órganos legislativos al proporcionar reconocimiento por una labor legislativa adecuada.
- ii. Identificación de áreas de oportunidad: Permite identificar áreas de mejora, estableciendo las bases para una posible reforma legislativa que optimice la eficacia de la ley.
- iii. Corrección de efectos colaterales: Si la legislación presenta efectos negativos no previstos, la evaluación *ex post* facilita su identificación y corrección a través de modificaciones legales.
- iv. Propuestas de cambio: De esta evaluación emergen propuestas de cambio que pueden mejorar la legislación y su aplicación.

En palabras de Caballero Álvarez (2019), los mismos autores señalan que, con esta serie de criterios, en una evaluación *ex post*, nos permite corregir los errores de las leyes aprobadas en el pasado. Esta evaluación recuerda al legislador que las leyes que promulga tienen efectos concretos y medibles, por lo que es necesario someterlas a una evaluación futura para corregir cualquier error.

2.3. Razones económicas y justificación legislativa

La teoría de la legislación ha experimentado numerosos giros en las últimas décadas, evidenciado por la implementación de programas de mejora regulatoria por parte de la OCDE y la Unión Europea. Un elemento central en estos programas es la evaluación del impacto económico de las normas, que hoy en día ha cobrado un protagonismo significativo.

El análisis económico del Derecho (en adelante AED), según Mercado Pacheco, (2013), trae consigo una reformulación entre la ciencia jurídica y ciencia económica. La teoría económica se

constituye como una herramienta capaz de predecir el comportamiento de las personas bajo diversas reglas jurídicas. De esta manera, el sistema jurídico se reinterpreta como un conjunto de incentivos y obstáculos, donde las normas establecen "precios" que fomentan o desalientan ciertas acciones. Además, el AED redefine la función económica del derecho, viéndolo como un mecanismo de asignación y distribución de recursos. En este sentido, un mercado no puede existir sin un entorno jurídico, lo que convierte al marco jurídico-institucional en un elemento crucial para el desarrollo económico. Así, el AED se presenta como una clave para entender la relación entre el sistema jurídico y económico.

En palabras de Atienza (2006, citado por Mercado Pacheco, 2013), la ciencia jurídica y la teoría del derecho han evolucionado desde una postura positivista a un modelo más flexible, basado tanto en normas como en principios. Este nuevo enfoque requiere la ponderación de argumentos y la búsqueda de la mejor decisión posible. El AED encuentra su lugar al proporcionar argumentos económicos, modelos, métodos empíricos e instrumentos desarrollados por la ciencia económica, los cuales son esenciales para evaluar soluciones jurídicas.

La fortaleza del AED, como señala Mercado Pacheco (2013), radica en su carácter empírico y cuantitativo, ofreciendo una fuerza pragmática que complementa los argumentos cualitativos de justicia tradicionalmente empleado por los juristas.

Vemos pues que el AED se presenta como un aliado del sistema jurídico, el cual ayuda a realizar un estudio de impacto normativo en el *ex ante* de la norma, este estudio constituye una base pragmática y fundamental de una justificación de la norma, de esta forma, solo se emiten normas necesarias, que sean proporcionales a las finalidades que persigue el legislador, esto es, que cuando se apliquen, cumplan sus objetivos. De esta forma, el AED en la fase inicial de un estudio de impacto, nos ayuda a identificar el problema (ayuda a esclarecer las causas del incumplimiento de una norma o de su falta de eficacia, de acuerdo a ello propone incentivos y motivaciones). Asimismo, se nos permite realizar tres juicios de valor importante en un *ex ante* de la norma: (1) determinar qué alternativas políticas son viables; (2) identificar entre las alternativas cuáles propuestas son más eficaces y eficientes; y (3) realizar un balance entre los costes estimados y los beneficios. Por otro lado, ayuda a realizar una evaluación *ex post* de las medidas adoptadas. (Mercado Pacheco, 2013)

En este contexto, sin duda queda expresa la gran importancia del AED en el sistema jurídico, pero ello no quiere decir que, se deba preferir o ponderar sobre todo la cuantificación de los argumentos económicos frente a los jurídicos. De hecho, Mercado Pacheco (2013), sugiere que la evaluación económica de la ley puede contribuir a mejorar una ley, pero no debe considerarse como la única razón para elegir una ley sobre otra. Es importante realizar una ponderación en el

proceso legislativo, donde se responda a la interrogante fundamental de qué ley debe regir la ciudad, sin que el cálculo económico eclipse la discusión sobre la mejor ley. Es necesario que los mercados deban ser evaluados según criterios jurídicos que son el resultado de decisiones políticas, y no al revés

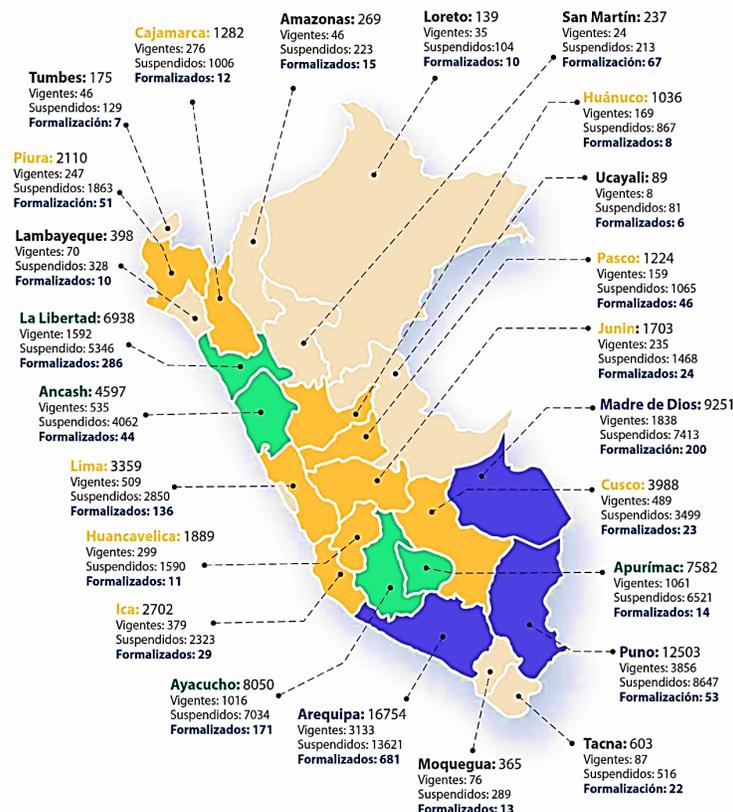
2.4. Mineros informales según REINFO

Según lo regulado en el Decreto Supremo N.° 018-2017-EM, cuando un minero perteneciente a la pequeña minería o minería artesanal se registra en el Reinfo, se le otorga un estado de inscripción vigente. Esta situación marca el inicio del proceso integral de formalización minera y categoriza al minero como "minero informal". En esta calidad, el minero lleva a cabo actividades mineras en cumplimiento de los compromisos y requisitos establecidos durante su inscripción en el Registro. Además, se obligan a cumplir con las condiciones necesarias para la conclusión exitosa del proceso de formalización minera integral.

En el caso del Decreto Supremo N.° 009-2021-EM, se establece que el incumplimiento de los requisitos y condiciones para mantenerse en conformidad con los plazos definidos en el artículo 2 del Decreto Supremo N.° 032-2020-EM, el cual establece los plazos para la presentación de una serie de requisitos y condiciones que el mismo cuerpo normativo establece, el plazo que establece este Decreto Supremo, varía entre el 30 de abril y 31 de julio del 2021, es decir, que el minero que no presentaba los requisitos hasta el plazo requerido, pasaba a un estado de suspendido, lo que significaba la pérdida de vigencia en el Reinfo, debiendo paralizar su actividad minera. Sin embargo, el 30 de abril del 2021, se publicó el Decreto Supremo N.° 009-2021-EM, lo que supondría un salvavidas para aquellos mineros que no presentaron los requisitos en los plazos correspondientes, toda vez que, en su artículo 4, establece una serie de requisitos por los cuales se lograría un levantamiento de la suspensión.

De acuerdo con los datos presentados en el portal web del Registro Integral de Formalización Minera, actualmente se registra un total de 87,267 mineros inscritos en el sistema. De este grupo, 16,216 mineros tienen un estado de "vigente", mientras que 71,051 mineros se encuentran en estado "suspendido". En contraste, los datos proporcionados en el sitio web del Ministerio de Energía y Minas (en adelante MINEM) para el mismo año indican que únicamente 1,940 mineros han completado el proceso de formalización desde su inicio, esto representa aproximadamente el 2.22% del total de 87,627 mineros registrados en el Reinfo. Es importante señalar que las regiones de Arequipa, Puno y Madre de Dios albergan la mayor concentración de mineros informales.

Figura 1
Mineros inscritos en el Reinfo y formalizados



Nota. El gráfico representa las regiones del Perú con datos precisos sobre la cantidad de mineros inscritos en el Reinfo, incluyendo tanto a los vigentes como a los suspendidos, junto con la cifra de mineros que han completado el proceso de formalización. Información extraída del portal web del Registro Integral de Formalización Minera y del sitio web del Ministerio de Energía y Minas.

Los datos que nos brinda el apartado que nos antecede son alarmantes, a pesar de los esfuerzos que hace el estado emitiendo diversas facilidades para que un minero pueda ser formal, muchos de los mineros que se encuentran en vías de formalización, no terminan el proceso, esta renuencia persistente a formalizarse es debido a la evidente comodidad en la que se encuentran.

2.5. ¿Por qué los mineros ilegales no se formalizan?

Hasta este momento, se hace evidente un aspecto crucial: los mineros informales muestran una renuencia persistente a formalizarse, debido a los beneficios que estos obtienen por estar en

vías de formalización. En otras palabras, con la obtención del Registro Especial de Minería Informal (REINFO), ya cuentan con la exención de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal. Ante tal situación, surge la pregunta: ¿por qué los mineros ilegales no se unen en un proceso de formalización para aprovechar los mismos beneficios? La respuesta inmediata podría radicar en que, aunque el REINFO está en proceso de prórroga de su vigencia, no se ha extendido la posibilidad de incorporar a nuevos mineros en dicho registro, por otra parte, una respuesta más analítica nos conllevaría a analizar la pregunta en torno al principio de oportunidad.

De acuerdo con Bovino (1996), el principio de oportunidad se justifica en las teorías utilitarias de la pena, que reconocen la aplicación del derecho penal como un medio para prevenir hechos considerados socialmente disvaliosos, en lugar de ser un imperativo metafísico de justicia. Con ello, aun cuando el órgano encargado de la persecución penal, tenga en sus manos la noticia de un hecho punible, o incluso objetos de prueba que hagan que el fiscal sospeche de la comisión de un hecho que evidencie su perpetración del imputado, este prescinda de ella por motivos de una utilidad social. Es decir, aun cuando por medio de este principio actúa como una excepción de la legalidad, no aparta de esta última al sistema de justicia.

El artículo 2 del Nuevo Código Procesal Penal peruano (en adelante NCPP) aborda el principio de oportunidad, otorgando al Ministerio Público la facultad de abstenerse de ejercitar la acción penal de oficio o a pedido de parte del imputado, bajo ciertas pautas, en las que resalta que el agente activo haya sido afectado gravemente por las consecuencias de su delito (ya sea este doloso o culposo), siempre y cuando su delito no prevea una pena privativa de la libertad no mayor de 04 años y la pena resulte innecesaria. Además, se señala que el delito no debe afectar gravemente el interés público, salvo cuando el extremo mínimo de la pena sea superior a los dos años de pena privativa de la libertad. Por último, se establece la posibilidad de que el fiscal pueda determinar que no existe un interés público seriamente comprometido en la persecución del delito.

En este mismo artículo 2 del NCPP, se detallan diversos escenarios que regulan de manera más específica el principio de oportunidad, siendo relevante el inciso 8. En este inciso se establece una excepción para los delitos 307-A, 307-B, 307-C, 307-D y 307-E del Código Penal, que se refieren al delito de minería ilegal.

En este contexto, es llamativo, según Maier (1995, citado por Bovino, 1996), que, a pesar de que los fundamentos del principio de oportunidad se sustentan en la descriminalización de ciertos actos punibles, donde otras formas de reacción frente al comportamiento desviado podrían ser más efectivas o innecesaria su aplicación, y en la eficiencia del sistema penal al descartar casos menos graves para centrarse en aquellos donde la acción penal es imprescindible, se haya introducido el tipo penal autónomo del delito de minería ilegal (307-A). Este delito conlleva una

pena privativa de libertad no menor de 04 años y no mayor de 08 años. Resulta evidente que, si se quisiera aplicar el principio de oportunidad al delito de minería ilegal, debería hacerse mediante una excepción.

En un estudio estadístico elaborado por el Observatorio Nacional de Política Criminal (2021), se advirtió que, el uso del principio de oportunidad en los casos de minería ilegal es preocupante, ya que el monto de reparación civil a favor del Estado es ínfimo, no correspondiendo el grado de afectación que causa la actividad minera ilegal en el ambiente, ya que en estos delitos ocasionan un daño de forma irreparable. De acuerdo con la revisión de seis expedientes, la sanción impuesta varía en un rango entre S/ 3,000.00 y S/ 5,000.00 soles.

En este marco, el delito de minería ilegal compromete la naturaleza del principio de oportunidad. No es posible considerar que el daño ambiental causado por la minería ilegal sea un hecho que no afecte al interés público. Asimismo, no es de buen recibo la idea de que la pena para este delito sea innecesaria. Resulta difícil concebir que se prefiera prescindir de la acción penal con motivaciones utilitaristas, especialmente cuando se trata de un delito de tal magnitud.

En suma, muchos mineros ilegales evitaron ingresar a los procesos de formalización cuando pudieron, principalmente debido al principio de oportunidad que les ofrece una salida cuando son detectados, evitando así enfrentar responsabilidades por el delito de minería ilegal. Anudado a ello, los mineros ilegales no presentan preocupación alguna por las dimensiones de extracción en las que operan, no teniendo reparos en explotar más hectáreas y toneladas que la minería artesanal o pequeña minería. Asimismo, podrían llevar a cabo sus actividades en áreas prohibidas y cuerpos de agua, lo cual consideran beneficioso para aumentar la productividad. Por último, la falta de preocupación por las obligaciones que conllevaría la formalización también podría ser un factor que contribuye a la reticencia de los mineros ilegales a formalizarse.

2.6. Implicaciones significativas de la minería no formal

Innegablemente, la región que ha experimentado un impacto significativo en términos de deforestación debido a la minería no formal en Madre de Dios. Según datos del Centro de Innovación Científica Amazónica (CIN CIA), una entidad establecida en 2016 en colaboración con la Universidad de Wake Forest de los Estados Unidos, los mineros han deforestado aproximadamente 95,750 hectáreas en un período de 32 años, comprendido entre 1985 y 2017. (Romo, 2018, citado por Valdés et al., 2019)

Desafortunadamente, la ausencia de puestos de trabajo seguros, la inexistencia de empleos adecuados y la limitada intervención del Estado en la mayoría de las regiones donde prospera la minería ilegal y no regulada contribuyen al incremento de la minería informal.

Este contexto traslada la tradición de origen campesino, en la cual toda la familia participa en las labores agropecuarias que constituyen la base de la subsistencia en las zonas rurales, en actividades contraproducentes como la minería artesanal. Esto conlleva a problemas tanto en el sector salud como en el económico.

Según la investigación presentado por el Proyecto Prevenir de USAID (2020) durante el evento "Radiografía de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en Madre de Dios" en 2020, se determinó que, dentro del área de análisis, aproximadamente 5,888 personas laboran en la minería formal, 31,390 están involucradas en la minería informal, y 9,323 se dedican a la minería ilegal. Los estudiosos emplearon un enfoque de investigación indirecta que implicó en el análisis de imágenes satelitales de alta resolución, realizadas por un equipo de especialistas en tecnología geoespacial. Esto les permitió identificar y clasificar un total de 3,551 áreas con maquinaria relacionada con la actividad minera, tanto en el sector informal como en el ilegal.

Estos descubrimientos representan una cifra considerablemente mayor que las estimaciones proporcionadas por la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible en 2020, la cual estimó que alrededor de 50,000 personas en el país estaban involucradas en esta actividad. Esto enfatiza la urgencia de continuar investigando y estudiando el tema para comprender de manera más precisa y detallada la realidad de la minería en este contexto. (Proyecto Prevenir de USAID, 2020)

En las áreas donde se realiza la minería informal, que suelen ubicarse en áreas remotas lejos de los centros urbanos, el oro atraviesa un extenso proceso que involucra frecuentemente actividades ilegales debido a sus lucrativos incentivos económicos. Esta industria se relaciona con una serie de delitos que abarcan desde el narcotráfico, trabajo forzado, explotación infantil, trata de personas, sicariato, extorsión, homicidio, usurpación de tierras y evasión fiscal. Además, tiene un impacto significativo en los bosques y contribuye al agravamiento del cambio climático. Para dar fe de esta realidad, tenemos el caso de la comunidad de San Sebastián de Suyo, que se encuentra en el distrito de Suyo, provincia de Ayabaca, en la región de Piura. En esta zona, aproximadamente 16,000 hectáreas están destinadas a la minería no regulada, y la presencia del Estado es prácticamente inexistente, excepto por operativos ocasionales. El 19 de enero, un día antes de la celebración del 162º aniversario del distrito de Suyo, Wilbelder Ángel Vegas Torres, quien desempeñaba como presidente del Frente de Defensa de la Comunidad Campesina San Sebastián, fue asesinado a tiros con diez disparos. Él expresaba una fuerte oposición en la manera en que se desarrollaba la minería en la región. Este trágico suceso ilustra a todas luces el ambiente de violencia que prevalece en las zonas de minería no formal. La actividad minera atrae delincuentes debido a la circulación de dinero y oro en bruto, lo que genera un alto riesgo de conflictos y violencia. (Valdés et al., 2019)

Respecto a la explotación laboral, un caso extremo de esta situación se halla en la Rinconada, Puno, a una altitud que supera los 5,000 metros, donde un gran número de personas se dedican a la búsqueda de oro en circunstancias extremadamente adversas. El sistema de remuneración empleado se conoce como “cachorro”, donde los trabajadores laboran durante veinticinco días sin recibir un salario para sí mismos, y solo 5 días para su mismo beneficio. Además, las “pallaqueras” son mujeres que buscan oro entre los desechos extraídos de la mina, materia que ya no es deseada por nadie. Esta es una realidad en la que cientos de mujeres se ven compelidas a trabajar en condiciones sumamente difíciles. Estas dinámicas laborales reflejan estructuras que evocan la época medieval, lo cual es una situación enormemente problemática de conciliar con los valores y estándares laborales contemporáneos. (Valdés et al., 2019)

Conforme al Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020), la trata de personas se materializa a través de la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de individuos, involucrando amenazas, el uso de la fuerza u otras formas de coacción. A menudo, este proceso se efectúa a través de engañosas propuestas de empleo que ofrecen salarios atractivos, a menudo en ocupaciones poco calificadas. Además, en las proximidades de la minería informal, es común detectar la existencia de bares, cantinas, restaurantes o clubes nocturnos que funcionan como fachadas para prostíbulos ilegales. En estas áreas, es posible que se desarrollen actividades ilícitas, como la explotación sexual de mujeres y menores de edad. (Ministerio de Justicia, 2015)

La trata de personas es un acto criminal que se manifiesta de manera significativa en contextos de vulnerabilidad, como es el caso de la minería informal, misma que, aunque se ha intentado regularizarla a través de la formalización, sigue operando al margen de las instituciones.

Se puede identificar una conexión subyacente entre la minería informal y la trata de personas con propósito de explotación sexual, ya que comparten un marco simbólico común en la comprensión del desarrollo económico. En otras palabras, ambas actividades deshumanizan a las personas con el objetivo de mejorar su situación económica. El vínculo entre ambas actividades se basa, en primer lugar, en las ganancias económicas que ambas generan, y, en segundo lugar, en el aprovechamiento de la condición de vulnerabilidad económica de las víctimas de trata y de los trabajadores mineros.

Es una realidad que la minería no formal, al igual que cualquier otra actividad económica ilegal, tiende a operar en áreas donde la presencia y control del Estado son limitados. Paradójicamente, en ciertos casos, esto puede requerir la corrupción de funcionarios responsables de aplicar y hacer cumplir las normativas legales, ya sea para evitar que intervengan en las actividades ilegales o para obtener su cooperación en su desarrollo. Esta dinámica destaca los desafíos significativos a los que se enfrentan tanto las autoridades como la sociedad en la batalla

contra la minería no formal y otras actividades ilegales, donde la corrupción y la falta de regulación adecuada pueden fomentar y perpetuar estas prácticas. Es fundamental que el Estado combata la corrupción y fortalezca su capacidad de aplicación de la ley para abordar eficazmente estos problemas.

En 2018, se produjo un incidente inusual en el cual 2 oficiales de la Marina estuvieron bajo investigación, enfrentaron una acusación y posteriormente fueron condenados debido a su participación en la cobranza de sobornos a traficantes de combustibles destinados a la minería no formal que operaban en el río Inambari. Estos oficiales obtuvieron una cantidad sustancial de dinero a cambio de permitir el paso de un convoy compuesto por 26 embarcaciones de combustible a través de un puesto de vigilancia de la Marina de Guerra del Perú. (Valdés et al., 2019)

La corrupción puede destruir los esfuerzos dirigidos a combatir esta actividad informal, lo cual subraya la necesidad de fortalecer la integridad y el cumplimiento de la ley en todos los niveles del gobierno.

2.7. La ineficacia de la formalización minera en el Perú

En este apartado evaluaremos la formalización minera en el Perú, siguiendo los criterios de expuestos en los apartados “II-A”, “II-B” y “II-C”, de esta forma haremos una evaluación ex post de Ley N. ° 27651, con sus correspondientes prórrogas; el Decreto Supremo N.° 029-2014-PCM que crea el Reinfo; y finalmente el Decreto Legislativo N.° 1351, que crea una exención penal para aquellos mineros que se encuentran en proceso de adquirir un estatus formal.

Tal como hemos desarrollado, el propósito de una ley tiene tres aspectos centrales, entre ellas tenemos, ser un instrumento de dirección para alcanzar cierto fin, de esta forma, la Ley N. ° 27651 nace con un objetivo, el de instaurar el proceso de formalización minera, de esta manera se buscó bajar los altísimos niveles de ilegalidad que existía en el sector minero, sin duda esta ley está acorde a otro propósito de la ley, la de ser un producto sobre la realidad social, es decir, frente a un problema, surge una solución en sintonía con las necesidades sociales y políticas. Pero la realidad nacional no es la misma siempre, y las leyes deben estar en un proceso de diagnóstico permanente; la realidad nos muestra este extremo distorsionado, pareciera que las continuas prórrogas a la Ley N. ° 27651 se dan poco antes que, si vigor culmine, sin un correcto procedimiento evaluativo.

Para una evaluación ex ante, seguiremos el procedimiento evaluativo que plantean Díaz y Soto Velasco (2009, citado por Caballero Álvarez, 2019), una evaluación luego de 21 años de prórrogas a la Ley N. ° 27651, para tal fin, debemos preguntarnos lo siguiente:

2.7.1. ¿La ley ha cumplido su objetivo?

Comencemos recordando el objetivo de la ley, está en esencia fue que los mineros ilegales se lleguen a formalizar. Al respecto, según los datos expuestos en el apartado "II-D", indican que, a la actualidad, desde la creación de la creación del Reinfo en el 2016 a la fecha, se han registrado un total 87,267 mineros, de los cuales, hasta la fecha, solo 1,940 mineros han llegado a culminar su proceso de formalización. Es decir, tan solo el 2.22% del total de mineros inscritos llegan a formalizarse.

De la misma forma, del total de mineros inscritos, es decir, 71,051 mineros, se encuentran en estado "suspendido", mientras que tan solo 16,216 mineros tienen un estado de "vigente". Si analizamos estos datos y los transformamos a porcentajes, se tiene que, el 81.4% de los mineros están en estado suspendido.

De lo antecedido, se obtienen los siguientes datos:

- **Baja tasa de formalización:** De los datos analizados, podemos advertir que encontramos una tasa de formalización del 2.22%, esta cifra es extremadamente baja. Esto indica que, a pesar de la existencia del proceso de formalización, existe una muy minúscula fracción de los mineros ha logrado completar el proceso.
- **Alta tasa de suspensión:** El hecho de que el 81.4% de los mineros registrados estén en estado "suspendido" demuestra una seria falta de satisfacción de las condiciones necesarias para avanzar en la formalización. Esto puede interpretarse tanto como una falta de interés como una incapacidad del minero en vías de formalización para cumplir con los requisitos establecidos para culminar la etapa de formalización.
- **Indicadores de falta de eficacia:** Los datos de los mineros inscritos al Reinfo, en contraste con los mineros formalizados, muestran una alta proporción de mineros suspendidos y la baja tasa de mineros formalizados. Estos resultados demuestran una errónea implementación del proceso de formalización, las causas de este fracaso podrían ser causadas por una falta de incentivos adecuados o la complejidad del proceso mismo. De ello lo trataremos en la siguiente pregunta.

Se concluye que, al solo existir la estrepitosa cifra del 2.22% de mineros registrados con el proceso de formalización finalizado y el 81.4% de mineros registrados en el Reinfo con un estado suspendido, se puede concluir que la Ley N. ° 27651 no ha cumplido efectivamente su objetivo de formalizar a los mineros ilegales.

2.7.2. ¿Se ha identificado áreas de mejora?

La Ley N.º 27651 nace en el 2002 otorgando beneficios tributarios y prometiendo ayuda del Ministerio de Energía y Minas para ayudar al minero artesanal con el fin de orientarlo a consolidarse empresarialmente, de esta forma el minero vería en el proceso de formalización, una gran ayuda, pues el MINEM lo capacitaría tecnológicamente en la parte operativa y administrativa, le facilitaría contactos con proveedores y clientes, así como la adquisición de los insumos de producción, entre otros; pero tal como hemos desarrollado, no se obtuvo los resultados esperados. Posteriormente, tal como hemos detallado anteriormente, tras a ver pasado más de 21 años, se ha prorrogado hasta en 5 ocasiones la Ley N.º 27651, durante estas prórrogas, se identificaron diversas áreas de mejora relacionadas con el procedimiento, requisitos y plazos del proceso de formalización minera. En el 2012, mediante el Decreto Legislativo N.º 1105, se delinean los pasos para la formalización minera, entre los cuales se incluía presentar una declaración de compromisos, un contrato de cesión o similar, acreditación de uso del terreno superficial, autorización de uso de aguas, entre otros. Estos pasos o requisitos cambiaron en el 2016 con el Decreto Legislativo N.º 1293, el mismo que solo se requería la presentación de un número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y una declaración jurada de compromiso para tener el camino expedito y dar inicio al proceso de formalización.

En el área de los incentivos, es notable la exención de responsabilidad penal para el delito de minería ilegal. De esta forma, encentramos la creación del Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) mediante el Decreto Supremo N.º 029-2014-PCM, y la modificación del artículo 307-A del Código Penal mediante el Decreto Legislativo N.º 1351, que establece que la responsabilidad penal por minería ilegal recae únicamente en quienes no están en proceso de formalización.

De esta información se pueden extraer los siguientes datos:

- **Simplificación del procedimiento de formalización:** Como hemos podido advertir, se ha simplificado el procedimiento, los requisitos y los plazos del proceso de formalización en más de una ocasión, sin embargo, muy a pesar que el proceso se volvió más accesible, la realidad nos muestra una baja tasa de formalización (2.22%) y un desmedido porcentaje de mineros suspendidos (81.4%).
- **Incentivos y protección legal:** La creación del Reinfo permitió que los mineros ilegales se registren y pasen a ser considerados como mineros en vías de formalización, eximiéndolos de responsabilidad penal para el delito de minería ilegal mientras completan este proceso. Este incentivo tiene como objetivo motivar a los mineros a formalizarse al ofrecerles una especie de “perdón” temporal. Sin embargo, esta medida ha sido criticada porque

proporciona una cobertura legal que puede ser explotada por mineros ilegales para evadir la normativa ambiental y continuar operando sin cumplir las normas legales, sin la documentación ambiental requerida, uso de maquinaria que no es adecuada a la actividad minera que desarrolla. Este incentivo es perjudicial, pues limita la capacidad de aplicar acciones legales efectivas contra la minería ilegal, toda vez que el Ministerio Público tiene las manos atadas. Se facilita pues, que los mineros continúen operando fuera del marco legal ambiental sin temor a sanciones inmediatas.

Se concluye que, a pesar los ajustes en algunas áreas de mejora, aún existen desafíos por enfrentar, pues tenemos como grandes problemas los incentivos legales que ayudan a evadir la normativa ambiental y la persistente baja tasa de formalización. Por lo tanto, aunque se han realizado esfuerzos significativos para mejorar el proceso de formalización minera, la realidad muestra que es necesario ajustar la normativa para abordar estos problemas y garantizar que la ley logre su objetivo de formalizar a los mineros ilegales y proteger el medio ambiente.

Por lo tanto, aunque se han realizado esfuerzos significativos para mejorar el proceso de formalización minera, la realidad nos enseña que es necesario realizar ajustes a la norma para abordar estos problemas y garantizar que la ley cumpla eficazmente su objetivo de formalizar a los mineros ilegales y proteger el medio ambiente.

2.7.3. ¿Se han corregido los efectos colaterales?

A lo largo de esta investigación, se han revelado los grandes impactos colaterales de la minería no formal en el Perú, así tenemos:

- **Impacto económico:** Según el análisis de Torres Cuzcano (2015), la minería informal generó ingresos exorbitantes, específicamente 15,777 millones de dólares entre 2003 y 2014. Sin embargo, estos ingresos estuvieron acompañados de una evasión tributaria estimada entre 520.6 y 1,741.8 millones de dólares en el mismo período, lo que equivale a un promedio anual de entre 43.4 y 145.1 millones de dólares.
- **Impacto ambiental:** La minería informal ha causado graves daños ambientales. Valdés et al. (2019) documentaron una gran deforestación en Madre de Dios, que fue la piedra angular de una investigación realizada por la Universidad de Wake Forest de Estados Unidos, revelando una deforestación de aproximadamente 95,750 hectáreas entre 1985 y 2017 causada por los mineros. Además, el Proyecto Prevenir de USAID (2020) identificó que 5,888 personas trabajan en la minería formal, 31,390 en la minería informal y 9,323 en la minería ilegal, detectando 3,551 áreas con maquinaria que no cumple con las especificaciones ambientales. León & Gamboa (2020) concluyeron que, a pesar de las 20 normas sobre

formalización minera, las políticas contra la minería ilegal son débiles, afectando el medio ambiente y los derechos humanos. El Ministerio del Ambiente [Perfil de Twitter] (2021) advirtió que la extensión del proceso de formalización minera amenaza el medio ambiente. Finalmente, Araujo (2021, citado por Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) (2022)) destacó problemas como la demora en acciones preventivas, restaurativas y de mitigación ambiental en el IGAFOM.

- **Precariedad laboral:** La falta de empleos seguros y la limitada intervención estatal en regiones con minería ilegal aumentan la minería informal. Valdés et al. (2019) describen la explotación laboral extrema en La Rinconada, donde los trabajadores buscan oro en entornos desfavorables, bajo un sistema de remuneración llamado “cachorro”, trabajando 25 días sin salario y solo 5 días para su beneficio, podemos encontrar acá a las "pallaqueras", las mismas que son mujeres que buscan oro entre los desechos mineros.
- **Incremento de escenarios delictuosos:** La minería no formal tiene conexidad con números delitos. De esta forma, Valdés et al. (2019) exponen el asesinato del presidente del Frente de Defensa de la Comunidad Campesina San Sebastián, quien se oponía a la forma en cómo se desarrollaba la minería en la región. En áreas remotas con minería informal, se relacionan actividades ilegales como narcotráfico, trabajo forzado, explotación infantil, trata de personas, sicariato, extorsión, homicidio, usurpación de tierras y evasión fiscal. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020) y el Ministerio de Justicia (2015) señalan que la trata de personas está presente en áreas de minería ilegal, la modalidad de cómo se materializa es a través de la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de individuos, involucrando amenazas, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, así como las propuestas de empleo engañosas en la que ofrecen salarios atractivos. La minería no formal también facilita el soborno para conseguir insumos. Valdés et al. (2019) relatan un caso en el que dos oficiales de la Marina fueron condenados por cobrar sobornos a traficantes de combustibles en el río Inambari. Y finalmente, tal como lo hemos desarrollado, la minería informal es un disfraz de la minería ilegal.

Respecto a la corrección de los problemas colaterales asociados a la minería no formal, se observa lo siguiente:

- **Impacto económico:** No se han implementado acciones específicas para corregir la evasión tributaria directa relacionada con la minería no formal. Aunque la formalización de los mineros podría aumentar la recaudación tributaria, la baja tasa de formalización (2.22%) y el alto porcentaje de mineros en estado suspendido (81.4%) indican que el problema persiste.

- **Impacto ambiental:** A pesar de las continuas prórrogas de la Ley N.º 27651, no se han implementado medidas para prevenir o mitigar los irreparables daños ambientales causados por la minería no formal.
- **Precariedad laboral:** No se han tomado medidas concretas para mejorar las condiciones de trabajo en la minería no formal. Aunque la formalización podría mejorar la situación laboral, la baja tasa de formalización indica que la precariedad laboral sigue siendo un problema importante.
- **Incremento de escenarios delictuosos:** La minería no formal está relacionada con diversos delitos, incluyendo narcotráfico, trata de personas, sicariato y otros delitos graves. El único pronunciamiento del Estado respecto a estos delitos ha sido la creación del Reinfo y la falta de responsabilidad penal para mineros en vías de formalización, lo cual puede fomentar la impunidad y no aborda directamente los problemas delictivos asociado a la minería ilegal.

En conclusión, las consecuencias colaterales de la minería no formal en Perú no han sido corregidos de manera efectiva. La evasión tributaria, los daños ambientales, la precariedad laboral y el incremento de delitos relacionados con la minería no formal continúan siendo problemas significativos.

2.7.4. ¿Hay propuestas de cambio?

Frente a los palpables problemas, toda la historia de los mineros informales terminaría a finales del 2024, fecha en la que culmina la vigencia del proceso de formalización minera. No obstante, parece que se nos viene una prórroga más.

El actual presidente del Congreso, Alejandro Soto Reyes, ha desempolvado los proyectos de ley 2172, 2519, 3621 y 5171, convocando una sesión de la Comisión Permanente para el 18 de enero de 2024, con el propósito de someter a votación dichos proyectos acumulados. Estos buscan reabrir el acceso al Reinfo mediante nuevas condiciones y extender su vigencia. La decisión de votar estos proyectos generó críticas en los medios de comunicación, ya que, desde su establecimiento a finales de 2016, persisten intentos no solo de prolongar su duración sino también de reabrirlo para que nuevos mineros tengan el estatus de “en vías de formalización”. Llama la atención la premura en la votación, dado que podría haberse pospuesto hasta marzo, cuando se reinstalara el Pleno. (Congreso de la República del Perú, 2024, p. 11)

Pasemos a revisar las propuestas de cambio que presentan estos proyectos de ley:

- **Proyecto de Ley N.º 2172/2021-CR:** Este proyecto fue presentado por el Congresista de la República José Daniel Williams Zapata, al cual se le acumulan los proyectos 2519, 3621 y

5171. La fórmula legal que presenta propone la creación de una comisión multisectorial en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, con la finalidad de combatir la minería ilegal y sus delitos conexos. El proyecto pone en evidencia lo que hemos venido desarrollando, y es que la minería no formal causa graves e irreparables daños al medio ambiente, la salud pública, los problemas tributarios, entre otros. Las comisiones multisectoriales pueden formular y proponer al presidente del Consejo de Ministros políticas, planes y estrategias para el Desarrollo social y económico, formalización de la minería y recuperación del medio ambiente. Aunque el proyecto presenta propuestas de mejora, se cabe recalcar que, durante la justificación se expone la postura del Ministerio de Ambiente, el cual advierte que proyectos como las ampliaciones mineras sin establecer condiciones que aseguren los objetivos del proceso de formalización no permiten son sumamente perjudiciales, pues al solo ampliar de manera genérica el plazo, beneficia a aquellos mineros que incumplieron con sus obligaciones básicas. En consecuencia, señala José Williams, que, a fin de atender esta situación crítica, es conveniente crear una Comisión Multisectorial con naturaleza permanente con el objeto de proponer políticas, planes y estrategias de intervención.

- **Proyecto de Ley N.º 2519/2021-CR:** Presentado por el Congresista de la República Jorge Alfonso Martincorena Mendoza, el cual, en sus tres artículos, propone en su fórmula legal, la prórroga al plazo del Reinfo por el plazo excepcional de ciento cincuenta días calendarios, con la finalidad de abrir las inscripciones y posibilitar a las personas naturales o jurídicas que desarrollen una pequeña minería o minería artesanal se incluyan al proceso de formalización. En la exposición de motivos, se destaca la importancia del Reinfo como elemento esencial para que los mineros informales no incurran en el delito de minería ilegal, justifica este análisis en el aporte que hace la pequeña minería y minería artesanal en la economía del país y la disminución de los mineros ilegales.
- **Proyecto de Ley N.º 3624/2022-CR:** Este proyecto fue presentado por el Congresista de la República Jorge Luis Flores Ancachi, en su fórmula legal, en sus tres artículos, amplía el plazo del Reinfo por ciento ochenta días. Además, introduce una serie de requisitos para la formalización, destacando la necesidad de no tener una sentencia condenatoria firme por delitos relacionados con la minería ilegal y no haber sido excluido del Reinfo por incumplir obligaciones ambientales o de seguridad y salud ocupacional. La justificación del proyecto se centra en la preocupación por promover la formalización de la pequeña minería y minería artesanal mediante la extensión del plazo de inscripción en el Reinfo. Asimismo, hay que resaltar que, para este congresista, una de las razones por las cuales no se ha llegado a

alcanzar el objetivo de la formalización minera, es porque no hay suficientes incentivos que impulsar a los mineros a formalizarse.

- **Proyecto de Ley N.º 5171/2022-CR:** Se le atribuye esta iniciativa al Congresista de la República Guido Bellido Ugarte, quien aún menos prolijo que Jorge Martincorena, tiene en su fórmula legal dos artículos, los cuales en buena cuenta prorrogan el plazo de inscripción del Reinfo en ciento ochenta días. En su exposición de motivos, se advierte una emocionante historia minera peruana y remarca la gran relevancia de este sector en la economía nacional, contribuyendo a las importaciones y al producto bruto interno. Asimismo, expresa que mediante el Reinfo se brindan oportunidades de desarrollo económico a las empresas y preserva el medio ambiente en áreas naturales protegidas.

Los proyectos de ley N.º 2519/2021-CR y 5171/2022-CR, cuentan con una fórmula legal que no pasan de tres artículos, los cuales simplemente expresan una ampliación del Reinfo, una medida que parece perpetuar el ciclo de informalidad. Al centrarse únicamente en la ampliación del plazo sin introducir reformas sustanciales o nuevos incentivos efectivos, no aborda las causas profundas que impiden la formalización. Por otro lado, tenemos el proyecto de Ley N.º 3624/2022-CR, amplía el plazo del Reinfo e introduce requisitos adicionales para la formalización, lo cual es un avance en términos de establecer condiciones más estrictas. Sin embargo, el argumento del congresista de que faltan incentivos es cuestionable, dado que se han implementado diversas medidas de apoyo durante más de 21 años. La falta de cumplimiento no se debe a la ausencia de incentivos, sino a la falta de consecuencias firmes para quienes no se formalizan.

A pesar de tener la propuesta del Proyecto de Ley N.º 2172/2021-CR, que propone la creación de una Comisión Multisectorial para controlar los efectos de la minería no formal y no propone la ampliación del Reinfo, en contraposición de los otros proyectos que solo proponen ampliar el Reinfo. Lo cierto es que, ya no se debería seguir ampliando el proceso de formalización minera sin una estrategia clara y eficaz. Si se decide extender el proceso, es fundamental implementar consecuencias rígidas para las violaciones laborales y ambientales, muy recurrentes en la realidad. Como señala el congresista José Daniel Williams Zapata, la falta de políticas específicas ha impedido que se alcancen los objetivos de formalización. El enfoque del AED puede ayudar a diseñar normas proporcionales y efectivas que no solo ofrezcan incentivos, sino que también establezcan sanciones claras y efectivas para quienes no cumplan con las obligaciones legales, asegurando así que el marco jurídico contribuya al desarrollo económico sostenible y al cumplimiento de los objetivos establecidos.

A modo de conclusión, la evolución de la Ley N.º 27651 en las últimas dos décadas, con sus sucesivas prórrogas, el Decreto Supremo N.º 029-2014-PCM que crea el Reinfo y el Decreto

Legislativo N.º 1351 que introduce la exención penal frente al delito de minería ilegal, no ha logrado frenar la ilegalidad minera en el Perú según lo previsto en su promulgación. La evidencia es abrumadora, apenas el 2,22% de los mineros registrados han superado con éxito la formalización, mientras que un enorme 81,4% está en suspensión; ello muestra claramente que incluso después de numerosas revisiones y ampliaciones, el marco legal existente no logrado su objetivo principal, la de formalizar a los mineros que practican una pequeña minería y una minería artesanal.

La continua renovación de plazos, sin realizar cambios radicales en la estructura, ha llevado a lo que podemos denominar una informalidad ad infinitum. La tendencia del Estado en emitir prórrogas sin observaciones o cambios significativos, demuestra una falta de evaluación rigurosa en la norma, pues como hemos advertido, esta no ha logrado abordar las verdaderas causas de la informalidad. La consideración principal en estas determinaciones ha sido un enfoque económico, pues ha jugado un papel determinante en las prórrogas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dichas consideraciones deben ser complementarias y subordinadas a las evaluaciones jurídicas y los juicios políticos. Es fundamental pues, que los mercados sean evaluados sobre la base de criterios jurídicos resultantes de decisiones políticas, y no al revés.

El AED presenta un ángulo interesante en el que las leyes son vistas como medios para un fin, y su éxito está constantemente sujeto a evaluación (evaluación *ex post*), lo que puede ser decisivo para elaborar regulaciones que sean adecuadas y efectivas. Entonces, de la falta de resultados concretos en el proceso de formalización minera, podemos inferir que la Ley N.º 27651 (y sus modificaciones posteriores) no ha dado en el blanco. La baja tasa de formalización, junto con una gran cantidad de mineros suspendidos, muestran una mala gestión; o no hay suficientes razones que obliguen a los mineros a terminar su proceso de formalización, o tal vez las simplificaciones realizadas al proceso les generan enredos.

La justificación detrás de las prórrogas desde un punto de vista económico es racional; de hecho, la minería –aunque sea informal– desempeña un papel importante en la economía peruana. Sin embargo, este enfoque de acción ha generado grandes consecuencias perjudiciales, en particular daños ambientales irreparables. Además, fomenta una inestabilidad laboral extrema y aumenta la actividad criminal conexas a la minería no formal. Por muy atractiva que pueda ser una evaluación económica por sí sola, no debería constituir el único factor decisivo para favorecer una norma o prolongar las concesiones de tales prórrogas. Por lo tanto, es fundamental que estas determinaciones no dependan simplemente de dicha evaluación, sino que también se deriven de un escrutinio legal integral, prestando atención a las implicaciones sociales, ambientales y de gobernabilidad.

La falta de visión estratégica es evidente en las recientes propuestas legislativas como los proyectos de ley N.° 2519/2021-CR, 3624/2022-CR y 5171/2022-CR que apuntan a volver a extender la vigencia del Reinfo sin un cambio en su estructura; por otro lado el proyecto de ley N.° 2172/2021-CR, reconoce la crítica situación que genera la minería no formal y el Reinfo, por tal motivo propuso crear una Comisión Multisectorial con el objeto de proponer políticas, planes y estrategias de intervención para recuperar el medio ambiente, la formalización minero entre otras, pero no apuesta por otra prórroga más para el Reinfo.

En suma, la política de otorgar prórrogas sin implementar reformas estructurales efectivas no ha dado resultados. Frente a estas circunstancias, es imprescindible adoptar un enfoque integral que combine incentivos con sanciones efectivas para quienes no cumplan con las obligaciones legales y que considere los impactos económicos, sociales y ambientales de manera equilibrada. Solo así se podrá alcanzar una formalización minera efectiva y sostenible, contribuyendo al desarrollo económico del país y la protección del medio ambiente.

Conclusiones

A pesar de múltiples intentos legislativos relacionados con simplificar el procedimiento de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, así como sus plazos y requisitos, solo el 2.22% de los mineros informales han logrado completar el proceso de formalización. Esta baja tasa de éxito demuestra la ineficacia del sistema vigente.

Los incentivos actuales, tales como el Registro Integral de Formalización Minera y la exoneración de responsabilidad penal, han sido insuficientes e incluso contraproducentes. Han permitido que los mineros eviten cumplir con las normativas ambientales, aun cuando el 81.4% de los mineros en vías de formalización, nunca tuvieron el interés de concluir su formalización.

La exención de responsabilidad penal para el delito de minería ilegal ha llevado a que muchos mineros ilegales se inscriban en el Reinfo sin la intención de completar el proceso de formalización, aprovechando esta exención. Esto ha generado un aumento de otros delitos conexos, como la trata de personas con fines de explotación sexual, narcotráfico, trabajo forzado, explotación infantil, trata de personas, sicariato, extorsión, homicidio, usurpación de tierras y evasión fiscal.

Las continuas prórrogas del proceso de formalización, sin cambios significativos en el enfoque normativo, han perpetuado la informalidad minera e incentivado que mineros ilegales se disfracen de informales para gozar la exención del delito de minería ilegal.

Se advierte una seria falta de interés en el poder legislativo en explorar alternativas que no se limite en la mera prolongación del proceso de formalización para combatir el problema de la

minería ilegal e informal, por lo que es crucial adoptar un enfoque integral, que tome no solo tome en cuenta el desarrollo económico del país, sino los impactos sociales y ambientales, así como establecer incentivos acompañados de sanciones efectivas para quienes no cumplan con las obligaciones legales.

Referencias

- Bohórquez Pacheco, S., & Gómez Caicedo, M. (2020). Economía Informal: la otra cara de la pandemia COVID-19. *Full Investiga - Fundación Universitaria Los Libertadores*. <https://repository.libertadores.edu.co/handle/11371/3369>
- Bovino, A. (1996). El principio de oportunidad en el Código Procesal Penal peruano. *Ius et Veritas - Pontificia Universidad Católica Del Perú*, 12, 159–169. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15545>
- Caballero Álvarez, R. (2019). Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(154), 411-423. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.154.14148>
- Centro de Estudios Espinoza Yglesias. (2010). Proyecto de Evaluación de Leyes: Criterios de Evaluación. *Centro de Estudios Espinoza Yglesias*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/38754EE251F7DC99052578CD007415E1/\\$FILE/proyecto_evaluacion_leyes.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/38754EE251F7DC99052578CD007415E1/$FILE/proyecto_evaluacion_leyes.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2024). *Agenda de la Comisión Permanente*. Área de Relatoría y Agenda. <https://www.congreso.gob.pe/Storage/modsnw/pdf/15485-m2Xj1Wt0Xo5Ho5M.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Informe N.º 160 - Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N.º 29815*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>
- García, E. (2024). Minem: No habrá más prórroga a registro de mineros en formalización en el REINFO. *Gestión*. https://gestion.pe/economia/minem-no-habra-mas-prorroga-a-registro-de-mineros-en-formalizacion-en-el-reinfo-noticia/?ref=gesr#google_vignette
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Base de datos sobre trata de personas de la Policía Nacional del Perú (2014-2020)*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1802/libro.pdf

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Producción y empleo informal en el Perú*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1878/libro.pdf
- León, L., & Gamboa, C. (2020). *Análisis y recomendaciones en materia de minería ilegal e informal realizados por el Informe Final de la Comisión de Desarrollo Minero Sostenible*. Dar Opina. <https://dar.org.pe/analisis-y-recomendaciones-en-materia-de-mineria-ilegal-e-informal-realizados-por-el-informe-final-de-la-comision-de-desarrollo-minero-sostenible/>
- Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, 47, 85–108. <https://doi.org/10.30827/acfs.v47i0.2159>
- Ministerio de Energía y Minas. (2023). *Anuario Minero 2022*. MINEM. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/4326371-anuario-minero-2022>
- Ministerio de Justicia. (2015). *Política nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación*. <https://www.minjus.gob.pe/pntp/>
- Ministerio del Ambiente (Minam). (2016). *La lucha por la legalidad en la actividad minera 2011-2016: Avances concretos y retos*. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/lucha-legalidad-actividad-minera-2011-2016-avances-concretos-retos>
- Ministerio del Ambiente [Perfil de Twitter]. (2021). *Comunicado - La ampliación del plazo de la formalización minera es un riesgo ambiental y un retroceso en la lucha contra la minería ilegal*. Twitter. <https://twitter.com/MinamPeru/status/1472047792562401282/photo/1>
- Observatorio de minería ilegal y actividades vinculadas en Áreas Claves de Biodiversidad. (2021). *Pronunciamiento de la sociedad civil frente a la nueva ampliación de formalización minera que facilita la minería ilegal*. <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2021/12/Pronunciamiento-ampliacion-REINFO-1.pdf>
- Observatorio Nacional de Política Criminal. (2021). *La minería ilegal en la amazonia peruana*. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1988565-la-mineria-ilegal-en-la-amazonia-peruana>
- Prado Saldarriaga, V. R. (2021). *Una Lectura Contemporánea de los Principios de Legalidad y Mínima Intervención*. 279–295. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/182699/Prado%20Saldarriaga.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Proyecto Prevenir de USAID. (2020). *Radiografía de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en Madre de Dios*. Proyecto Prevenir de USAID. <https://www.acca.org.pe/estudio-estima-que-cerca-de-50000-personas-trabajan-en-la-mineria-informal-e-ilegal-en-madre-de-dios/>

- Rivera Daza, P. (2022). *Ampliación de la Ley de formalización minera. ¿Oportunidad para dejar de lado la informalidad o solo es un camuflaje que genera impunidad?* Lp Pasión Por El Derecho. <https://lpderecho.pe/ampliacion-ley-formalizacion-minera-oportunidad-dejar-lado-informalidad-solo-camuflaje-genera-impunidad/>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2014). *Diferencias entre minero ilegal y minero informal*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://spda.org.pe/wpfb-file/diferencias-entre-mineros-jpg/>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2022). *Promulgan ley que amplía formalización minera, pese a negativa de Minam y sociedad civil*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/promulgan-ley-que-amplia-formalizacion-minera-pese-a-negativa-de-minam-y-sociedad-civil/>
- Torres, A. (2015). *Introducción al derecho. Teoría general del Derecho* (5ta. ed.). Instituto Pacífico.
- Torres Cuzcano, V. (2015). *Minería ilegal e informal en el Perú: impacto socioeconómico* (Primera edición). Cooperación. [https://www.researchgate.net/publication/302935353 Minería ilegal e informal en el Perú impacto socioeconómico](https://www.researchgate.net/publication/302935353_Mineria_ilegal_e_informal_en_el_Peru_impacto_socioeconomico)
- Valdés, R., Basombrío, C., & Vera, D. (2019). *La minería no formal en el Perú, realidades, tendencias y ¿soluciones?* Capital Humano y Social S.A. y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Financiación

El presente artículo no cuenta con financiación específica de agencias de financiamiento en los sectores público o privado para su desarrollo y/o publicación.

Conflicto de interés

El autor del artículo declara no tener ningún conflicto de intereses en su realización.

© El autor. Este artículo en acceso abierto es publicado por Chornancap Revista Jurídica del Ilustre Colegio de Abogados de Lambayeque bajo los términos de la Licencia Internacional Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0), que permite copiar y distribuir en cualquier material o formato, asimismo mezclar o transformar para cualquier fin, siempre y cuando sea reconocida la autoría de la creación original, debiéndose mencionar de manera visible y expresa al autor o autores y a la revista.