



**“AUSENCIA DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA MINERÍA
ARTESANAL INFORMAL AURÍFERA: CASO REGIÓN PIURA”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Víctor Raúl Nizama Espinoza

Asesor: Profesor Juan Carlos Leonarte Vargas

2019

**Dedico el presente trabajo a mi esposa
Norma, a mis hijos Akemi y Akira, y a
la memoria de mi Hermana Olga por su
apoyo. Son mi inspiración para el logro
de mis objetivos.**

**Agradezco al personal Docente y Administrativo
Universidad del Pacífico por su constante apoyo
para que, mi formación en Gestión Pública,
arribe positivamente con el logro de los objetivos
trazados desde el inicio de la Maestría.**

Resumen ejecutivo

La actividad de la pequeña minería y minería artesanal representó, hasta el año 1993, un medio de subsistencia y una oportunidad de desarrollo para sus operadores, además de que se convirtió en un importante instrumento de inclusión social y lucha contra la pobreza. Debido al aumento del precio del oro (*boom* minero 2000-2013), la demanda de oro aumentó haciendo que grandes comercializadores y acopiadores de oro aparezcan en las zonas auríferas del territorio peruano, haciendo que estos pequeños mineros artesanales informales se convirtieran en ilegales explotando a mayor escala con equipos mineros más sofisticados, convirtiéndose en un problema para la administración por el Estado y el bienestar para la sociedad.

La presente investigación se basa en la minería artesanal informal aurífera, entendiéndola como la minería desarrollada en lugares no prohibidos pero que han sido censados por el Estado y se han sometido a un proceso de formalización. La minería artesanal ilegal, llamada así porque desarrolla sus actividades en lugares prohibidos por el Estado (parques nacionales, áreas de reserva nacional, monumentos históricos, entre otros) no es materia de este trabajo.

Los problemas que acarrea la presencia de la minería informal para el Estado y la sociedad no han sido resueltos con los dispositivos legales que se han promulgado hasta ahora, en consecuencia, la explotación minera informal artesanal ha aumentado en gran escala a nivel nacional, convirtiendo la acción del Estado en ineficiente. En la región Piura, la actividad minera informal aurífera se desarrolla principalmente en el distrito de Suyo, en la provincia de Ayabaca. La Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), informó que, hasta el año 2015, se encontraban en proceso de formalización 1.037 mineros informales. Actualmente, la DREM de Piura tiene inscritos 823 mineros artesanales en el Registro Integral de Formalización (Reinfo), de conformidad con la Ley 1293 (30 de Diciembre de 2016) y el Decreto Legislativo N° 1336 (6 de enero de 2017), promulgados por el expresidente Pedro Pablo Kuczynski amparándose en la Ley N° 30506 (delegación de facultades para legislar otorgadas por el congreso al ejecutivo).

Mediante esta normatividad, no se ha logrado culminar el proceso de formalización del minero informal artesanal, lo que se refleja en el número de mineros formalizados en relación al número de inscritos en el Reinfo a nivel nacional. Se repiten los mismos resultados obtenidos en el proceso de formalización llevado a cabo por el gobierno del expresidente Ollanta Humala, quien promulgó el D.L. N° 1105 (abril del 2012), amparándose en la Ley N° 29815 (delegación de facultades para legislar otorgadas por el Congreso).

A pesar que en dichas normas se declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal; los resultados demuestran que ambos procesos se iniciaron obedeciendo a intereses particulares para ampliar los plazos ya vencidos en cada proceso desde la promulgación de la ley original, Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería Artesanal (enero del 2002), siguiendo los operadores con sus actividades, sin ninguna fiscalización, con un impacto socioambiental negativo y pérdidas para el estado.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad contribuir en el análisis de la problemática de la minería informal en el contexto nacional y regional (desarrollando el caso de la Región Piura).

Después del análisis respectivo se determinó que el Gobierno Regional Piura, no ha implementado una política pública regional referida al proceso de formalización de la minería artesanal aurífera informal, por lo que la DREM, viene administrando dicha actividad, acatando las normas que expide el Gobierno central, ejerciendo con limitaciones la ejecución de sus funciones que le exige el proceso de formalización. En lo que respecta a la administración ambiental, a nivel de gobierno regional existe la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA). Se ha comprobado que este ente conoce sus funciones que le exige la normatividad del Gobierno central pero que, al no recibir aprobación a sus requerimientos por parte del gobierno regional, desarrolla también con limitaciones el control ambiental dentro de la región, más aun cuando no cuenta con equipos de monitoreo ambiental para la fiscalización de la minería informal.

Se culmina el trabajo de investigación concluyendo que el proceso de formalización no está arribando a buenos resultados, no se están respetando los plazos, los cuales una vez cumplidos, se vuelven a extender. Estas marchas y contramarchas se deben a la falta de liderazgo.

Este liderazgo debe hacerlo suyo el MINEM, ya que la formalización del minero artesanal aurífero es un proceso de adecuación del sujeto de formalización a la normatividad vigente, como lo fue el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), que obedeció a un programa con plazos fijos. En el presente trabajo se está proponiendo que, esta función sea ejercida por la DGM por la experiencia desarrollada en procesos de difícil implementación tales como, el manejo de pasivos ambientales mineros, el proceso de plan de cierre de minas y el PAMA, contando además con las capacidades humanas e infraestructura que necesita un ente rector. Se recomienda continuar con el proceso, pero con un nuevo liderazgo a cargo de la DGM.

Índice de contenidos

Índice de tablas.....	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de anexos	ix
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Planteamiento del problema.....	3
1. Antecedentes	3
2. Planteamiento del problema	6
3. Preguntas de investigación	9
3.1. Pregunta general.....	9
3.2. Preguntas específicas	9
4. Objetivos.....	9
4.1. Objetivo general	9
4.2. Objetivos específicos	10
5. Justificación	10
6. Limitaciones y delimitaciones	11
Capítulo III. Marco teórico	12
1. Revisión de literatura	12
1.1. Teoría de la administración pública	12
1.2. Teoría de regulación.....	13
2. Marco normativo.....	15
3. Marco conceptual.....	16
3.1. Acto administrativo.....	16
3.2. Estado peruano	17
3.3. Minería.....	18
3.3.1. Ventajas de la minería.....	19
3.3.2. Desventajas de la minería.....	19

3.3.3. Clasificación de la minería.....	20
3.4. Minería informal o ilegal	23
Capítulo IV. Metodología.....	27
1. Tipo de investigación	27
2. Alcance de la investigación.....	27
3. Recolección de datos.....	27
4. Análisis e Interpretación de Datos.....	28
Capítulo V. Descripción, análisis y propuesta	29
1. Evolución del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura .	29
1.1. Requisitos para la formalización de la minería artesanal	29
1.2. Concesiones mineras en la región Piura.....	30
1.3. Mineros en proceso de formalización y formalizados en la región Piura	32
2. Políticas y normas existentes para la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura.....	33
2.1. Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y su evolución hasta la actualidad.....	33
2.2 Administración ambiental de la minería informal	40
2.2.1. Entidades de fiscalización ambiental	40
2.2.2. El Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC)	41
2.2.3. El Igafom.....	42
3. Actores y el rol que cumplen en la administración de la Formalización de la pequeña minería y la minería artesanal aurífera.....	42
3.1. DGFM	43
3.2. DREM	43
3.3. Comunidad campesina	44
3.4. Concesionario.....	45
3.5. Minero informal	46
4. Ineficiencias del Estado existentes en la administración del Proceso de Formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura	46

4.1. Falta de liderazgo. Los principales actores DREM y DGFM, empoderados por el Estado para impulsar la formalización del minero informal, no han implementado eficientemente las políticas y normas existentes para que los administrados completen los requisitos de cada proceso iniciado	46
4.2 La supervisión y fiscalización incipientes que realizan los gobiernos regionales a la pequeña minería y minería artesanal	48
4.3. Ausencia de procesos claros y efectivos de formalización, pérdida de autoridad y desconfianza en las instituciones	49
4.4. Conflicto de intereses que desvirtúan el proceso, obedeciendo a intereses particulares	50
4.5. Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos	52
5. Propuesta.....	54
Conclusiones y recomendaciones	56
1. Conclusiones	56
2. Recomendaciones.....	57
Bibliografía	59

Índice de tablas

Tabla 1. Regiones y zonas con presencia de minera informal o ilegal	24
Tabla 2. Pasos para el proceso de formalización minera	30
Tabla 3. Región Piura: empresas mineras formales 2017	33
Tabla 4. Presupuesto Anual Estimado (Proceso de Formalización a cargo de la DGM)	55

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Región Piura: Distribución derecho de vigencia por provincias 2011-2016 (miles de dólares)	31
Gráfico 2.	Provincia de Ayabaca: Distribución derecho de vigencia 2011-2016 (miles de dólares)	32
Gráfico 3.	Actores que intervienen en la administración minera y ambiental en el proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura	43
Gráfico 4.	Entrevista con el ingeniero Hernán García Lamadrid en la DREM Piura (12 de setiembre de 2018)	47
Gráfico 5.	Entrevista al encargado de la Oficina de Enlace de la DGFM en el distrito de Suyo	48
Gráfico 6.	El autor del presente trabajo de investigación con el minero informal Mixther Leigh Vargas Infante durante la visita a la mina el 13 de setiembre del 2018	52

Índice de anexos

Anexo 1.	Relación de personas entrevistadas	65
Anexo 1A.	Fichas Sistematizadas de Entrevistas.....	65
Anexo 1B.	Fichero Documentario Sistematizado.....	72
Anexo 2.	Declaración de compromisos del minero informal Mixther Leigh Vargas Infante de la Comunidad San Sebastian de Suyo	76
Anexo 3.	Visitas de campo, distrito de Suyo	76
Anexo 4.	Decreto Legislativo N° 1105 DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL.....	77
Anexo 5.	Cuadro de Análisis de Factibilidad.....	85

Capítulo I. Introducción

La formalización minera es una actividad que se ha desarrollado en la mayoría de países principalmente auríferos y ha sido materia de una serie de publicaciones entre las cuales destacan las realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Existen experiencias de formalización de este estrato minero en los países vecinos de Ecuador y de Colombia con una geografía y potencial minero aurífero similar al Perú.

La producción aurífera en el 2006 de los productores en proceso de formalización fue de 508.000 onzas finas de concentrado. Su producción más alta se dio en el 2011 al incrementarse a 723.000 onzas finas de concentrado, reduciéndose el 2015 a 391.000 onzas finas. Esta producción representa en promedio el 10 % de la producción anual nacional de oro. Estos volúmenes de producción ameritan para que el estado, esté en una búsqueda permanente de una solución a la problemática que involucra aproximadamente a 100.000 mineros artesanales a fin de incorporarlos al circuito minero formal.

La informalidad en la que generalmente se desenvuelven las actividades de los mineros artesanales y sus conflictos con los concesionarios, configuran una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica, que contribuye a una actitud de temporalidad, que conduce a una explotación irracional de los recursos y a la despreocupación por el medio ambiente.

La informalidad es una consecuencia de la debilidad e ineficiencia del estado, que no es capaz de integrar a todos en la economía. En el caso particular de la minería informal es urgente imponer más burocracia eficiente, hacer que la administración pública en el subsector minería, sea meritocrática para que no se usen criterios políticos en la elaboración de las normas, que son necesarias para consolidar con éxito los procesos de formalización.

La corrupción es un resultado de esto, porque las normas no se hacen respetar y hay impunidad. No se trata de grabar con impuestos al minero informal, si no de usar los que se tienen de manera más eficiente, reformando a las instituciones que tienen a cargo la incorporación a la legalidad a los mineros artesanales auríferos. Se debe fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales en asuntos de minería artesanal, preparándolos para ejecutar programas a corto y mediano plazo, para contribuir a una mejora de la administración de este estrato minero en los estándares legales, técnicos, ambientales, sociales.

La expansión de las actividades de extracción de mineral producto de la actividad formal e informal y exportación de estos minerales, desde los años noventa han generado grandes beneficios para la economía nacional, permitiendo niveles sostenidos de crecimiento e ingresos significativos para el tesoro público, pero también ha provocado un aumento en los conflictos sociales.

La proliferación de nuevas concesiones mineras ha llegado a regiones y comunidades donde la minería no ha sido parte importante de la historia local. Estos actores, exigen no solamente una mejor distribución de los ingresos generados por la minería, sino también el derecho a la consulta y al consentimiento previo, y una mejor regulación de los impactos sociales y ambientales de estas actividades.

Debemos realizar cambios en las instituciones que tienen participación en la administración de la minería informal. Como gestores públicos egresados del programa de maestría de la Universidad del Pacífico debemos contribuir en el fortalecimiento de los entes administrativos, convirtiéndolos en instituciones líderes para responder al reto de manejar eficientemente situaciones de difícil ejecución como en este caso la minería artesanal aurífera, para lograr el bienestar general. Hacer que se respeten las reglas, es mejorar la política, es mejorar la calidad de la democracia.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Antecedentes

El Perú es un país predominantemente minero y goza de un inmenso potencial geológico, albergando varios de los principales proyectos y minas más importantes del mundo. De acuerdo al Minem, Perú actualmente, ocupa el segundo lugar en producción de cobre, plata y zinc a nivel mundial y se ubica como primer productor de oro, plomo y zinc en Latinoamérica. Asimismo, cuenta con una cartera estimada de proyectos que asciende a más de US\$ 58 mil millones, consolidándose como una plaza atractiva para las inversiones mineras y un lugar lleno de oportunidades. En esa línea, los esfuerzos del Estado están comprometidos con promover una minería moderna, social y ambientalmente responsable que contribuya con el desarrollo sostenible del país y genere progreso para más peruanos.

El sector minero en el Perú, constituye uno de los principales pilares de la economía peruana y un motor de crecimiento y desarrollo que ha permitido generar bienestar en la población, contribuyendo a la reducción de la pobreza. En el 2017, la minería representó alrededor del 10 % del producto bruto interno (PBI) nacional y cerca del 62 % del valor total de las exportaciones peruanas, convirtiéndose en la fuente más importante de divisas de nuestro país. A ello se suma el encadenamiento productivo, la generación de empleo, la contribución al fisco nacional, entre otros (Minem 2018).

La evolución y el dinamismo alcanzados por la economía peruana durante los últimos años, ha estado acompañado también del crecimiento de varias actividades abiertamente ilícitas, entre ellas la minería ilegal (De Echave 2016). Los enclaves principales se encuentran en Cusco, Madre de Dios y Puno. Existen 15 áreas naturales protegidas amenazadas por la minería ilegal. Una de ellas es la Reserva Nacional de Tambopata, cuya zona de amortiguamiento, ha sido invadida por más de 15 mil mineros ilegales que extraen oro con maquinaria pesada y mercurio.

Según Ipenza (2013), la presencia de la minería ilegal en todas las regiones del país se debió, en parte, a que la regulación de la minería artesanal y pequeña minería se ha visto debilitada por la ausencia de procesos claros y efectivos de formalización; y por otro lado a la escasez de recursos y capacidades para hacer frente y poner freno a la expansión de la actividad que se realiza fuera de la ley, sin contar con medidas de protección ambiental o que permitan garantizar el respeto de los derechos de terceros.

La minería ilegal aurífera es un mal que se ha desarrollado a través de los años causando un gran impacto ambiental, y causando daños colaterales como la trata de personas, el aumento del narcotráfico y la prostitución. Tal como lo señala el Ministerio del Ambiente [Minam] (2013), la minería ilegal no solo ocasiona daños ambientales irreparables, también afecta la salud de las poblaciones aledañas e influencia de manera perversa en otras actividades sociales.

Zapata (2016), advierte que la minería informal e ilegal aurífera no solo ingresa a zonas protegidas de nuestro país, como la reserva de Tambopata en Madre de Dios o el Parque Sierra del Divisor en Ucayali, sino que también amenaza los valles agrícolas del norte. En Piura, esta actividad ilícita se expande y amenaza con alcanzar el valle de San Lorenzo, donde se siembran 35 mil hectáreas que representan el 40 % del total de sembríos de agro-exportación de la región, según la Dirección Regional de Agricultura. Asimismo, Piura es la cuarta región en términos de agro-exportaciones, representa al 12 % del total nacional. Estas alcanzan los US\$ 544 millones, según la Asociación de Exportadores (ADEX). Del valle de San Lorenzo sale el 40 % de agroexportaciones (US\$ 217 millones) que realiza esta región norteña a Estados Unidos y Europa.

Esta región en los últimos años presenta problemas serios como la minería ilegal e informal y desarrollo de proyectos mineros en zonas vulnerables de las provincias y distritos, como Huancabamba, Ayabaca o Tambogrande. Según los últimos reportes de la Defensoría del Pueblo se identificaron los reclamos de las autoridades de distritos de Las Lomas y Tambogrande, así como los agricultores y comunidades de Santa Rosa de Suyo, Sapillica, Paimas, entre otros, por la permanente presencia de actividades mineras ilegales. Una evidencia de la ilegalidad de estas actividades es que Piura no aparece en las estadísticas oficiales del Minem como región productora de oro a nivel nacional (Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú 2017: 15). Estas zonas cuentan con un gran potencial minero aurífero y de cobre. Esta actividad se ve influenciada por factores, como el incremento del precio internacional de los metales (oro, plata, cobre y otros), los bajos salarios que perciben los trabajadores en la zona, el desconocimiento de la normatividad vigente para el otorgamiento de concesiones minera y permisos requeridos para el ejercicio de la actividad minera, según la DREM (2012).

En el distrito de Suyo de la provincia de Ayabaca, Radio Cutivalú (2017) indicó: “El subprefecto del distrito de Suyo, Elmer Villalta lamentó que hace casi dos meses se presentó la denuncia ante la Fiscalía Especializada en Prevención del Delito sobre la presencia de minería ilegal en la zona y aún no hay respuesta. La autoridad recordó que la denuncia se hizo primero ante la comisaría del distrito el 23 de abril y al día siguiente se remitió al fiscal de la Fiscalía Especializada en

Prevención del Delito de Sullana, Jorge Arrunátegui. Esto, luego que la teniente gobernadora y el presidente de rondas de Cucuyas se acercaron a su despacho a hacerle saber que ciudadanos ecuatorianos estaban asentados cerca al río Calvas con diversas maquinarias para extraer oro de manera ilegal y causando contaminación. Aseguró que esta actividad ilegal afectaría a más de 5 mil personas que viven de la agricultura, pues el río Calvas llega hasta Poechos y el agua estaría siendo contaminada a través de esta práctica extractiva. Elmer Villalta hizo un llamado a las autoridades regionales, el Ministerio Público y la DREM para que tomen en cuenta la denuncia, pues tiene conocimiento que los ronderos están decididos a quemar la maquinaria”.

El 20 de diciembre de 2011, mediante Ley N° 29815, se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo para normar en materias específicas vinculadas a la minería ilegal y particularmente a la lucha contra la criminalidad asociada a la misma. En virtud de ello, se aprobaron Decretos Legislativos y normas reglamentarias que constituyeron una estrategia integral orientada a afrontar la problemática de la minería ilegal en materia ambiental, social, penal, tributaria y administrativa, con la finalidad de (i) erradicar la minería ilegal y los delitos asociados con ella; (ii) formalizar la actividad a cargo de quienes han expresado su voluntad de adecuar gradualmente su actividad al marco establecido; (iii) remediar ambientalmente los impactos ocasionados; (iv) controlar el combustible e insumos utilizados para el desarrollo de las actividades mineras en pequeña escala (Minam 2016).

A partir de esta ley, se entiende que la minería ilegal es aquella que trabaja en zonas no permitidas o usa maquinaria prohibida, o no cuenta con declaración de compromiso, por lo que no podrá formalizarse. De otro lado, el minero informal es aquel que no trabaja bajo ninguna de las condiciones antes mencionadas, y que además se ha acogido al proceso de formalización y de cumplir con los requisitos podrá formalizarse (Minam 2016: 90).

El Decreto Legislativo N° 1105, estableció disposiciones que crearon el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, y estableció que el proceso culminaba en un plazo máximo de 24 meses; es decir, el 19 de abril de 2014 era la fecha de corte del proceso de formalización.

La promulgación del Decreto Legislativo N° 1336 (05-01-2017) ocasiona un debilitamiento del proceso de formalización. Esta norma hace modificaciones al D.L. N° 1105 emitido durante el gobierno de Ollanta Humala, pero incluye una disposición complementaria que vuelve a permitir el uso de cargadores frontales, retroexcavadoras y otras maquinarias que ya habían sido

prohibidos, con lo que habrá actividad minera a gran escala, sin garantías de un adecuado control. En opinión de Manuel Pulgar (ex ministro del Ambiente) y Mariano Castro (ex viceministro de Gestión Ambiental), el Gobierno permitió el uso de gran equipamiento, generando riesgo del cambio de cauces de los cuerpos de agua y la afectación del suelo amazónico, como ya ocurrió antes en Madre de Dios (*Diario La República* 2017).

Este último decreto legislativo contraviene el proceso de formalización. Son estos retrocesos normativos los que han originado debate y preocupación en la ciudadanía, ya que se inician nuevos procesos, con nuevas inscripciones, sin concluir los anteriormente iniciados en respuesta a los problemas de coyuntura, con el consiguiente impacto socioambiental negativo.

2. Planteamiento del problema

La región Piura está dividida en 8 provincias: Piura, Sullana, Talara, Paita, Sechura, Morropón, Huancabamba y Ayabaca, y cuenta con 65 distritos, con una población estimada –a junio de 2011– de 1.784.551 habitantes. En términos de género, la distribución es equilibrada. Casi las tres cuartas partes de su población son urbanas, localizadas principalmente en las provincias costeras de Piura y Sullana, que contienen en conjunto el 56,9 % de la población total y la mayor densidad poblacional; frente al 25,8 % de la población en el espacio rural. Las provincias de Ayabaca y Huancabamba (donde se desarrolla la minería informal) son predominantemente rurales. La pobreza (35,2 %) y pobreza extrema (8,2 %) se acentúan en las provincias de la serranía piurana. Más del 50 % de la población es infantil y joven, sector donde se identifican tres grandes problemas: la desnutrición del 24,9 % de niños menores de 5 años, la anemia del 43,9 % de niños menores de 3 años, y el 19 % de adolescentes que son madres (Dirección Regional de Salud Piura, citada por Irigoyen 2015).

Los estudios realizados por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet 2011) señalan que los recursos minero-metálicos son especialmente cobre, oro, plata, zinc y molibdeno, que conforman el bloque andino y, el mayor potencial se ubica en la cuenca Lancones, el intrusivo andino de Río Blanco y la faja volcánica cenozoica de la región andina. Las rocas volcánicas del Terciario forman parte de la continuidad norte de la provincia metalogénica de oro, plata y polimetálicos de la franja volcánica cenozoica de la Cordillera Occidental peruana. En la región Piura, estas unidades cubren gran parte de la región andina y son equivalentes en edad, y son de composición similar a los volcánicos que ocurren en Cajamarca, los cuales albergan depósitos diseminados de oro y plata de alta sulfuración.

De acuerdo con Galloso y Loaiza (2010), la actividad minera artesanal aurífera en la región Piura se viene realizando desde hace más de veinte años aproximadamente, fundamentalmente en lavaderos en los lechos de los ríos.

Los recursos mineros se asientan en zonas con alta incidencia de pobreza, entre las que destacan las provincias de Huancabamba y Ayabaca. En 2015, según Irigoyen (2015), las zonas de actividad minera metálica de la región se ubicaron en territorios de los distritos de Suyo, Paimas, Sapillica (los tres en la provincia de Ayabaca), Las Lomas (provincia de Piura), y El Carmen de la Frontera (provincia de Huancabamba), donde se estimó que existían unas diez mil personas que extraían oro de vetas de manera informal o artesanal, para lo cual, en muchos casos, utilizaban mercurio o cianuro para tratar la roca mineralizada, lo que generaba un gran problema socioambiental en la región, especialmente por la contaminación de los ríos.

Esta actividad minera viene generando conflictos y situaciones de violencia en estos distritos de la región entre los propios comuneros, por los ataques y ajustes de cuentas que tienen como objetivo neutralizar a quienes se oponen a esta actividad. Asimismo, la presencia de esta actividad, principalmente en el distrito de Suyo, ha generado que los comuneros abandonen sus actividades agrícolas para dedicarse a la minería ilegal, debido a que les genera mayores ingresos, pese a los operativos policiales que buscan incautar equipos, materiales y detener a personas implicadas en este flagelo social.

La situación a marzo del 2013, se resume en la declaración de Alicia Abanto, adjunta al defensor del Pueblo en Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas: Piura tiene aproximadamente 10 mil personas dedicadas a la minería y 1.200 zonas de donde se extraen unas 858 mil onzas de oro y generan unos US\$ 500 mil de evasión tributaria. Asimismo, señaló que se ha trabajado en el tema de formalización desde las instituciones del Estado, para lo cual recomendó cumplir con los plazos establecidos, no dar más prórrogas para las declaraciones de compromiso, no permitir la explotación minera en las áreas protegidas, exigir que se cumpla con el proceso de formalización, que tengan la licencia ambiental, autorización para el uso de agua, contrato de concesión, entre otros requisitos (Helguero 2013).

Además de los problemas sociales que acarrea la minería informal, se presentan otros, que son descritos por Irigoyen (2015) como, por ejemplo, la existencia de explotaciones que se sobreponen a concesiones legales, pero quienes poseen el derecho minero rechazan la posibilidad de suscribir un contrato de explotación. En otros casos, en un intento de formalizar la situación,

los dirigentes de comunidades autorizan a los comuneros y estos a terceros para que prosigan con la actividad. En los últimos años se ha visto un mayor dinamismo y el comercio ha crecido conforme se expande la actividad minera informal en la región Piura.

En una nota de Perú en Conflicto (2012), se señala que existe un tema de carácter legal que no tiene alternativa hasta el momento; y es que, quienes desean ingresar a realizar actividades de explotación minera deben contar con una concesión minera, concesión para beneficio o contrato de explotación y tras ella cumplir con trámites para obtener la autorización respectiva. Siendo este, el primer obstáculo para todo proceso de formalización, considerando que quienes realizan la actividad en la zona en su mayoría no cuenta con concesión y si la tienen son cuadrículas alejadas del lugar de explotación. Frente a esta circunstancia, quienes poseen el derecho minero muestran rechazo a la posibilidad de suscribir un contrato de explotación. Para los comuneros, el hecho de ser propietarios de la tierra es título suficiente para extraer el material minero que en legalidad le pertenece al Estado. En este proceso, los dirigentes de comunidades han encontrado formas de legitimar la extracción, autorizando a los comuneros u estos a terceros para que prosigan con la actividad (Perú en Conflicto 2012).

En el estudio llevado a cabo por el Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (Inigemm s.f.) del Ecuador sobre las actividades de trabajo de minería artesanal, pequeña minería en Suyo-Perú, se evidenció que estas actividades tienen un alto impacto, pues afectan al ambiente desde el subsuelo hasta la atmósfera. Se produce una gran cantidad de desechos sólidos, líquidos y gaseosos, principalmente en forma de gases, humos partículas, aguas residuales, colas, relaves y escorias, además de aceites y grasas usadas, llantas, plásticos, entre otros residuos que presentan características corrosivas, reactivas, explosivas y tóxicas. Estos impactos negativos de la actividad minera artesanal en el distrito de Suyo se explican por el mal manejo y disposición inadecuada de desechos generados en los procesos de recuperación mineral mediante la utilización de mercurio, y por no tener un sistema de recuperación adecuado, es decir no utilizar una retorta¹, los residuos se pierden al ambiente cargados de grandes concentraciones de mercurio, lo cual perjudica y afecta la salud de la población.

En el sector de San Sebastián, del distrito de Suyo, provincia de Ayabaca, existen dos formas de trabajar en la minería artesanal: si el comunero tiene su veta, se hace un arreglo de acuerdo a un porcentaje que puede ser 30-70, 25-75, 50-50 comunero e inversionista, respectivamente,

¹ Recipiente semejante a un crisol con un mecanismo de abertura/cerradura, un tubo que permite la salida del vapor de mercurio en la parte superior ubicado sobre la tapa y un cuello en forma de tubo que sirve para condensar el mercurio.

mientras que la otra manera es que el inversionista busque la veta y se consiga un comunero para que lo represente; en este caso, al comunero se le otorga una propina, que puede ser S/ 200-500 mensuales. En esta comunidad se está cianurando en pozas, aproximadamente hay 15 lugares donde se trabaja en pozas, no utilizan geomembranas ni protección para los trabajadores y existen 3 plantas, una del expresidente de la comunidad Norman Zapata, que procesa 10 toneladas/día, otra del señor Pablo Neyra a razón de 30 toneladas/día (actualmente no funciona porque no tiene mucha credibilidad y, por lo tanto, nadie le vende material) y la otra del señor Nicolás Risco (trujillano), que está funcionando esporádicamente (Congreso de la República s.f.).

Ante esta realidad, el Estado no ha cumplido con el objetivo de ordenar la actividad minera informal, con lo cual el planteamiento del problema es el siguiente: Existe ineficiencia del Estado en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera la región Piura.

3. Preguntas de investigación

3.1. Pregunta general

¿Cuáles son las ineficiencias del estado en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura?

3.2. Preguntas específicas

- 1) ¿Cuál ha sido la evolución del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura?
- 2) ¿Cuáles son las ineficiencias del Estado en la administración ambiental minera del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura?
- 3) ¿Quiénes son los actores que participan en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera?
- 4) ¿Cuáles son los factores que vulneran el proceso de formalización de la minería artesanal aurífera?

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Determinar las ineficiencias del Estado en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura, con la finalidad de proponer acciones que coadyuven a su fortalecimiento.

4.2. Objetivos específicos

- 1) Presentar la problemática socioeconómica y ambiental ocasionada por la explotación minera aurífera en la región Piura.
- 2) Identificar las políticas y normas existentes para la administración minera y ambiental en el proceso de formalización de la minería artesanal informal aurífera en la región Piura.
- 3) Identificar a los actores y el rol que cumplen en la administración minera y ambiental en el proceso de formalización de la minería artesanal informal aurífera en la región Piura.
- 4) Analizar las ineficiencias del Estado en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal informal aurífera en la región Piura.
- 5) Proponer medidas de solución que contribuyan en la solución de la problemática ocasionada en el proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura.

5. Justificación

La minería informal es un problema de larga data en el país. Un reciente informe realizado por Verité (2013), sostiene que la región de Madre de Dios es el principal foco de producción de oro ilegal y del 97 % de la producción total ilegal. En la región Piura, no existen estudios actualizados sobre este tema y la minería aurífera informal se asienta particularmente en la provincia más pobre, Ayabaca. Por otro lado, se sabe que la región Piura cuenta con recursos mineros, pero existe resistencia de la población para que las grandes compañías mineras las exploten. Esta situación aumenta el riesgo de un mayor crecimiento de explotaciones ilegales e informales.

Si bien la minería es la actividad primaria que históricamente ha desempeñado un papel preponderante como fuente generadora de divisas para el país, la región Piura tiene una baja explotación minera. Sin embargo, como señala el Ingemmet (2011), esta podría aumentar significativamente si se integrara la posibilidad de explotar la mina Tambogrande y Río Blanco. En términos de PBI, la minería ocupa el cuarto lugar en importancia en la Región Piura.

Entre los años 2002 y 2017 se adoptó un conjunto de decisiones, expresadas en normas legales, cuyo objetivo fue formalizar a los operadores mineros que no tenían autorización para desarrollar tal actividad, pero a pesar de los avances en materia normativa, los procesos de formalización iniciados en cada gobierno han fracasado, el problema de la minería informal, sigue vigente. El

Estado ha sido ineficiente para lograr que los mineros informales auríferos continúen el proceso de formalización hasta lograr la autorización de inicio de actividades de explotación.

Es por ello que el presente trabajo se justifica, porque investigará las ineficiencias del Estado en la administración minera y ambiental de los procesos de formalización, para identificar los factores que la vulneran y contribuir con propuestas de solución a la problemática identificada en el desarrollo de la investigación.

6. Limitaciones y delimitaciones

En cuanto a las limitaciones, la investigación presenta las siguientes limitaciones:

- Ausencia de antecedentes de investigaciones específicas a la administración de la minería aurífera artesanal informal en la región Piura.
- Falta de estadísticas confiables en la Dirección Regional de Minería de Piura.
- Falta de disponibilidad de algunos de los actores de la investigación, debido al desinterés del tema o a la idea de que el investigador puede ser visto como intrusivo.

Si bien, el ámbito geográfico de la investigación se desarrolla en la región Piura, el contexto en que se viene desarrollando la minería artesanal informal aurífera obliga a que el marco normativo sea abordado a nivel nacional. En el presente estudio no se incluye la pequeña minería y minería artesanal para otras sustancias, sean metálicas o no metálicas, ya que no tienen el problema de fondo que tiene la minería artesanal aurífera. El período seleccionado para la investigación, comprende el año 2002 a noviembre de 2018, vale decir desde la promulgación de la Ley N° 27651 “Ley de formalización y promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”.

El presente trabajo, se enmarca en el contexto administrativo regulatorio de la minería artesanal informal aurífera, y se circunscribe a los entes gubernamentales involucrados tanto a nivel nacional como regional.

Capítulo III. Marco teórico

1. Revisión de literatura

1.1. Teoría de la administración pública

Existe consenso en la idea de relacionar a la administración pública con la actividad del Estado; sin embargo, uno de los mayores problemas de la administración pública, como disciplina, radica en su carencia de un cuerpo sistemático de teoría. La literatura presenta conceptos y teorías que cubren aspectos parciales, pero no una teoría general. Esto ocurre, debido a que la administración pública es resultado de un conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales interrelacionados, por lo que es inútil enfocarse solamente en los aspectos de eficiencia en el uso de los recursos humanos y materiales para alcanzar objetivos, punto de vista que se atribuye a las teorías que enfatizan lo administrativo del objeto en cuestión.

Bonin (citado por Guerrero 1990) mencionaba que la práctica y las ideas acerca de la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales. En realidad, es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende solo un aspecto del funcionamiento del sistema político.

El mismo autor señala que la administración pública tiene una función esencial en la sociedad, porque es una capacidad activa en pro de su desarrollo y preservación. La acción administrativa es aquello que se refiere a las personas, así como las cosas, y que constituye la vida de la administración. Es la materia administrativa involucrada en la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres que la administración debe asegurar, pues su objeto es el bienestar social.

Rosenbloom (citado por S. Shafritz y Hyde 1999) observa que existen tres enfoques de la administración pública que se corresponden con la separación de poderes existente en los gobiernos democráticos: político, empresarial y jurídico. Indica que estos aspectos son opuestos entre sí, y que no pueden sintetizarse por la sencilla razón de que tales enfoques forman parte integral de una cultura política que subraya la separación de poderes, no la acción política integrada.

Por ello, en gran parte es verdad que cada uno de dichos enfoques va asociado a los valores encarnados en una diferente rama del gobierno. El empresarial o administrativo está más directamente asociado al Ejecutivo. La presidencia ha adoptado gran número de papeles y funciones, pero un rasgo importante de su poder constitucional consiste en asegurarse de que las leyes sean fielmente aplicadas. Esto es principalmente el papel de la implantación, que es el centro de la definición hecha por el enfoque administrativo a la administración pública. En contraste, el enfoque político se asocia más directamente con preocupaciones legislativas. Considera a los administradores públicos como legisladores complementarios y hacedores de la política en general; de ahí su hincapié en la representatividad, la sensibilidad y la responsabilidad. El enfoque jurídico está relacionado muy de cerca con el judicial, en su preocupación por los derechos individuales, el procedimiento adversario y la igualdad.

Se puede afirmar, como lo hace Guerrero (1999), que la teoría de la administración pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado. A ella le atañen los principios que explican, de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública consiste en los elementos esenciales que la constituyen; el devenir es su evolución hasta el presente. El cultivo teórico de la administración pública ha estado más ocupado en la edificación constante de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología: El fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad.

1.2. Teoría de regulación

De acuerdo con De La Cruz (2002: 3), el término “regulación”, acuñado por los economistas anglosajones, se ha incorporado al acervo jurídico continental al hilo de las políticas públicas de liberalización de la economía. En una primera aproximación, la regulación se ocupa de analizar el derecho desde una perspectiva dinámica, en cuanto proceso de elaboración, aprobación y aplicación de normas jurídicas o de actos o contratos con eficacia normativa.

Desde una perspectiva económica, la expresión “regulación” hace referencia a una de las formas de intervención pública que restringe, influye o condiciona las actuaciones de los agentes económicos por razones de equidad, para alterar la distribución del ingreso, o de eficiencia, para mejorar la asignación de recursos. Según Bustamante (1993), en las regulaciones subyace una visión crítica en cuanto al funcionamiento del libre mercado y de los intercambios voluntarios.

En consecuencia, las regulaciones alteran sus resultados a favor de unos u otros, buscando siempre la equidad o la eficiencia.

La teoría de la regulación y de los procesos de regulación estatal en general, como requerimiento para la privatización de los servicios públicos, ha sido estudiada desde tres enfoques. Por un lado, están las teorías del interés público y privado y, por el otro, la nueva economía de la regulación desde la posición de la nueva economía institucional (Páez y Silva 2010).

La teoría del interés público, desde un carácter normativo (la elección social) se concentra en lo que “debería” perseguir el Estado; es decir, en las recomendaciones políticas y en la búsqueda del bienestar social sin considerar las posibles desviaciones (por ejemplo, en eficiencia) ya sea por parte de la burocracia, del político, del gobernante o bien del regulador. Uno de sus propósitos es corregir las fallas de mercado (la competencia imperfecta, la información asimétrica y las externalidades) que entorpecen la búsqueda del bienestar social. La teoría del interés privado, desde un enfoque positivo (la elección pública), analiza los comportamientos que producen las desviaciones del Estado en la búsqueda del bienestar social, con el fin de localizar y corregir sus potenciales fallas.

Mientras que la nueva economía institucional surge de los reparos de Coase (1960) a la teoría de las externalidades pigouviana. Coase no es partidario de la acción estatal, ya que supone que esta se relaciona con costos elevados, pero admite la posibilidad de que a la mayoría de las externalidades se les deba permitir existir si se quiere maximizar el valor de la producción.

La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. En este caso, el principal es el Estado (la agencia reguladora) que no posee toda la información y que dispone de los derechos de propiedad de un activo o de la función administrativa más relevante. En cuanto al agente regulado, es el operador del servicio que administra la propiedad de los activos y, por tanto, es la parte informada sobre los detalles de sus contenidos específicos (insumos, tecnología y estructura de costos). Así, el problema de la regulación se relaciona con los costos de transacción, con los problemas de economía política y con información incompleta.

La actividad minera es, por sus características, una actividad con riesgo ambiental que obliga a un manejo responsable de cada uno de sus procesos y la internalización de las medidas de

prevención. No hacerlo implica trasladar los impactos de contaminación, afectación a la salud, degradación del suelo, pérdida de biodiversidad, deforestación u otros, a los ciudadanos.

A modo de conclusión, las teorías que respaldan la presente investigación son la teoría de la administración pública y la teoría de la regulación. En este caso, el impacto de la minería informal e ilegal genera externalidades negativas al emplear químicos (mercurio y cianuro) que ponen en riesgo la salud de la población cercana a dicha actividad, al degradar la calidad del aire o el agua, entre otros. Se justifica, entonces, la actuación del Gobierno en estas actividades, regulándolas en el marco de los poderes que les son conferidos.

2. Marco normativo

Desde el punto vista de la normatividad, se tienen las siguientes normas aplicables a la pequeña minería y minería artesanal en el Perú:

- Ley N° 27651, “Ley de formalización y promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”. Promulgada en el año 2002. Expresa la preocupación del Estado por lograr ordenar la actividad minera informal. Asimismo, esta ley presenta por primera vez en la legislación minera peruana las diferentes características de un pequeño productor minero artesanal y del pequeño productor minero. El objetivo de esta norma fue incorporar el concepto de minería artesanal dentro del contexto de la legislación y, bajo este marco jurídico, propender a su formalización integral y desarrollo evolutivo sostenible.
- Ley N° 29815, norma que se dio dentro de las facultades otorgada por el Congreso al gobierno del presidente Ollanta Humala en diciembre del 2012, solo para legislar en materia de minería ilegal. El Gobierno promulgó normas tanto para minería ilegal como para la minería informal. Según Ipenza (2013), como fruto de esta ley se emitieron decretos legislativos que regulan y dan un nuevo panorama sobre la materia:
 - Decreto Legislativo N° 1100: Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
 - Decreto Legislativo N° 1101: Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
 - Decreto Legislativo N° 1102: Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.
 - Decreto Legislativo N° 1103: Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

- Decreto Legislativo N° 1104: Modifica la legislación sobre pérdida del dominio.
 - Decreto Legislativo N° 1105: Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería y minería artesanal.
 - Decreto Legislativo N° 1106: Promueve la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería artesanal.
 - Decreto Legislativo N° 1107: Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en minería ilegal, así como del producto minero obtenido en dicha actividad.
- Ley N° 29910, promulgada en abril del 2012. Establece nuevo plazo para la presentación de la Declaración de Compromisos en el marco del Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal.
 - Decreto Legislativo N° 1293, promulgada el 30 de diciembre del 2016. Declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Esta norma se promulgó en cumplimiento de la Ley N° 30506, que delegó el Poder Legislativo al gobierno del presidente Kuczynski legislar para el perfeccionamiento del marco legal del proceso de formalización, así como el mejoramiento de las capacidades de las direcciones regionales de minería para garantizar un adecuado desarrollo de las operaciones mineras a pequeña escala, a través de un proceso ordenado y simplificado.
 - Decreto Legislativo N° 1336, del 6 de enero del 2017, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral a efectos de que este sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del territorio nacional.
 - Decreto Supremo N° 018-2017-EM, del 31 de mayo de 2017, en el cual se establecen disposiciones para la simplificación de requisitos en el marco del proceso de formalización minera integral.

3. Marco conceptual

3.1. Acto administrativo

De acuerdo con el numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de

derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Como manifestación del poder público, los supuestos y consecuencias del acto administrativo responden a la regulación prevista en la ley para su emisión. En efecto, en la emisión de un acto administrativo rige el principio de legalidad, que establece que la autoridad administrativa debe actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

3.2. Estado peruano

El Estado peruano, que conceptualmente es la nación peruana jurídicamente organizada, es la entidad que ejerce el Gobierno en la República del Perú. La estructura del Estado está definida en la Constitución Política del Perú aprobada a finales de 1993 y vigente desde el 1 de enero de 1994.

En la Constitución Política del Perú está establecido que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Su gobierno es unitario, representativo y organizado según el principio de separación de poderes y es ejercido por un Estado unitario.

En la estructura del Estado, nivel central o nacional, está conformado por el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos constitucionales autónomos. El nivel regional, como consta en la constitución, corresponde a las regiones y departamentos. Anteriormente, el Perú contaba con regiones; actualmente, el país no cuenta con regiones. Se han conformado gobiernos regionales de ámbito departamental para liderar el proceso de regionalización.

La administración de cada región es dirigida por un organismo llamado gobierno regional, integrada de un consejo regional, una presidencia regional y un consejo de coordinación regional.

Perú es un país fuertemente centralizado. Así, en el 2003, el Gobierno central concentraba el 86 % de los ingresos frente un 65 % de los países de la región y un 54 % de los países desarrollados; el gasto público de los gobiernos subnacionales fue del 12 % frente al gasto total, mientras en los países de Latinoamérica es de 35 %, y en los países más desarrollados es de 43 %. Lima representa un 86 % de la recaudación fiscal.

Entre las instituciones que intervienen en la regulación de la minería informal se encuentran las siguientes:

- Minem: Puede y debe establecer el marco general obligatorio para el desarrollo de la gestión sobre la actividad minera, actualizando la normatividad vigente para fiscalizar el desarrollo de las actividades de beneficio y comercialización de minerales.
- Minam: Encargada de formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente, aplicable a todos los niveles de gobierno. Además, es el ente rector del sistema nacional de evaluación de impactos ambientales.
- Ministerio de Salud (Minsa): Como parte del plan nacional de formalización de la minería, el Minsa se encarga de monitorear los impactos a la salud derivados de esta actividad.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Desde la Sunat, propone la aplicación del Régimen General y Régimen Especial del Impuesto a la Renta en la actividad minera artesanal.
- Gobiernos regionales (GORE): Algunas de las funciones en materia de pequeña minería y minería artesanal de los gobiernos regionales son las siguientes: (i) promover las inversiones en minería con las limitaciones de ley; (ii) fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región; (iii) fiscalizar, sancionar y ejercer otras facultades ante los que realizan actividad minera dentro de los rangos de capacidad de producción o extensión; (iv) participar en el proceso de formalización y demás acciones conexas a la minería informal.

3.3. Minería

Con respecto a la definición de minería, para el Minem (2015), es la ciencia, técnicas y actividades que tienen que ver con el descubrimiento y la explotación de yacimientos minerales. Estrictamente hablando, el término se relaciona con los trabajos subterráneos encaminados al arranque y al tratamiento de una mena o la roca asociada. En la práctica, el término incluye las operaciones a cielo abierto, canteras, dragado aluvial y operaciones combinadas que incluyen el tratamiento y la transformación bajo tierra o en superficie.

Para el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (Osinergmin 2017), la minería es una actividad extractiva que se desarrolla en todo el mundo. Tiene un rol fundamental al ser fuente de crecimiento, sustento y desarrollo. La minería siempre implica la extracción física de materiales de la corteza terrestre, con frecuencia en grandes cantidades para recuperar solo pequeños volúmenes del producto deseado. Por eso resulta imposible que la minería no afecte al medio ambiente, al menos en la zona de la mina. De hecho, algunos consideran que la minería es una de las causas más importantes de la degradación medioambiental provocada por los seres humanos.

3.3.1. Ventajas de la minería

De acuerdo con el Osinergmin (2017), la minería es importante por su aporte al PBI, por la generación de empleo y por los ingresos que genera (impuestos, regalías, canon minero, etc.). Los beneficios mineros son más claros cuando la actividad se maneja de una forma integral y responsablemente vinculada al desarrollo. De manera particular, lo siguientes son argumentos a favor:

- Las exportaciones mineras contribuyen a balancear el intercambio comercial de los países productores.
- La minería genera canon y regalías que benefician los presupuestos de los gobiernos locales y regionales.
- La minería tiene el potencial de dinamizar las economías, tanto a escala nacional, como local.
- La minería genera empleo. Además del empleo directo que privilegia la mano de obra local, se promueve empleo de forma indirecta a través de contratistas y proveedores.
- El sector minero puede convertirse en una fuerza que estimula y maximiza el desarrollo de otros sectores productivos a través de *clusters*², generando beneficios económicos y sociales para todos los actores.
- El sector minero tiene el potencial de estimular el desarrollo de capacidades técnicas locales y promover la innovación tecnológica.
- Los programas de responsabilidad social corporativa de las grandes empresas mineras complementan o apoyan la inversión social y ambiental del Estado.
- La minería responsable mitiga y compensa los daños ambientales y sociales.

3.3.2. Desventajas de la minería

Para Guerrero (2009), las desventajas de la minería son las siguientes:

- La minería contamina cauces de agua con metales pesados y otras sustancias tóxicas.
- La minería afecta el régimen hidrológico local, tanto de aguas superficiales como subterráneas.
- Los beneficios sociales de la minería son cuestionables. Las promesas y expectativas generadas por los gobiernos y las empresas han producido, en general, limitados y aislados avances en términos de desarrollo humano. Aunque la minería no es el único factor de desarrollo regional, ni mucho menos las empresas mineras responsables del desarrollo humano, resulta inquietante que los índices de pobreza en muchas regiones mineras, no han mejorado e incluso han empeorado a lo largo de los años.

² Término acuñado por Michel Porter, el cual hace referencia a un “grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas, vinculadas por algo en común y por la complementariedad entre ellas”.

- Los beneficios económicos favorecen de manera desproporcionada a las grandes empresas concesionarias de los recursos mineros.
- En la mayor parte de los casos, los gobiernos nacionales y locales no honran debidamente sus responsabilidades de invertir los ingresos fiscales en programas consistentes de gestión social y ambiental.
- Los potenciales beneficios de la minería son temporales y aislados, mientras que los perjuicios son de largo plazo.
- Argumentando altos intereses de política nacional (estabilidad macroeconómica, ingresos fiscales) y preceptos constitucionales (el subsuelo es del Estado), el sector minero suele pasar por encima de otros altos intereses de Estado como la conservación y uso sostenible del patrimonio natural (parques nacionales y otras áreas protegidas, ecosistemas estratégicos como los páramos, entre otros), cuyo valor actual y futuro para la sociedad es mayor en términos de provisión de agua y otros servicios ambientales, desarrollo local e incluso competitividad económica en el largo plazo.

3.3.3. Clasificación de la minería

De acuerdo con Briones (2017), la minería se clasifica de la siguiente manera:

1) Por la magnitud

a) Gran minería

La gran minería es una actividad que consiste en la remoción de grandes cantidades de suelo y subsuelo, que posteriormente es procesado para extraer minerales. Este mineral puede estar presente en concentraciones muy bajas, en relación con la cantidad del material removido. Tienen una capacidad instalada o beneficio de más de 5.000 toneladas métricas diarias (TMD).

Para Osorio (2012: 42), la minería a gran escala o gran minería, es desarrollada exclusivamente por las empresas multinacionales especializadas en la explotación minera y se lleva a cabo principalmente en los países previamente seleccionados que cuentan con gobiernos proclives a la entrega de los recursos mineros nacionales.

b) Mediana minería

La mediana minería y la gran minería son las únicas que pueden disponer de los recursos y la tecnología suficiente para asegurar una adecuada protección ambiental al entorno en el que operan y garantizar un trabajo en condiciones adecuadas de seguridad y salud ocupacional para sus trabajadores. Tiene una capacidad instalada de producción o beneficio de 350 a 5.000 TMD.

c) Pequeña minería

Tiene una capacidad instalada de producción o beneficio de 350 TMD. Entre las principales características de la pequeña minería, se resalta:

- Intensa utilización de mano de obra
- Bajo desarrollo tecnológico
- Abastecimiento de mercados locales
- Deterioro ambiental
- Alternativa laboral para sectores afectados por la pobreza
- Precarias condiciones de seguridad e higiene
- Conflictividad social y legal
- Bajos costos de producción
- Dinamizador de las economías locales

d) Minería artesanal

El término minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) se refiere, en términos generales, a la minería practicada por individuos, grupos o comunidades, usualmente de manera informal (ilegal) y en países en vías de desarrollo. Se dedican a la explotación o beneficio directo de minerales utilizando métodos manuales o equipos básicos. Poseen cualquier título de hasta 1.000 ha, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras o han suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según el Reglamento General de Minería. Poseen una capacidad instalada no mayor a 25 TM x día (Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre [Osinfor] 2016). La minería artesanal, es usualmente caracterizada por los siguientes aspectos:

- El uso mínimo de maquinaria y tecnología. Se utiliza técnicas simples que requieren de un mayor esfuerzo físico de las personas.
- La explotación de recursos naturales sin contar con los títulos de minería correspondientes (concesiones, reclamos) ni un contrato válido con el titular de la concesión.
- La baja productividad debido al uso de técnicas ineficientes y a que usualmente se realiza en pequeñas parcelas y en terrenos de superficie o creados por aluvión de materiales.
- La falta de medidas de seguridad, de atención de salud y de protección del ambiente.
- La práctica estacional (por ejemplo, en momentos de poca actividad agrícola) o temporal (en respuesta al aumento del precio de los minerales).
- La inseguridad económica.

2) Por los métodos de explotación

a) Minería a cielo abierto

Se denomina minería a cielo abierto al proceso de explotación minera que se realiza en la superficie terrestre, no se efectúa en galerías subterráneas. Para extraer minerales de estos yacimientos, se remueve gran cantidad de tierra con maquinaria y explosivos, se crean inmensos cráteres que pueden llegar a ocupar más de 100 hectáreas y normalmente alcanzan de 200 metros a 800 metros de profundidad (Bellotti 2011: 1). Asimismo, la explotación minera a cielo abierto produce una alteración significativa de la corteza terrestre, tiene el doble efecto de eliminar las capas superiores del suelo (extracción), y de cubrir las en otros lugares (establecimiento de escombreras).

b) Minería subterránea

Para Briones (2017: 3), la minería subterránea es aquella explotación de minerales que se realiza en el subsuelo. Generalmente se realiza en yacimientos de vetas o cuerpos mineralizados. Para la minería subterránea es necesaria la construcción de túneles, rampas, chimeneas, galerías, y toda la infraestructura para hacer esta actividad.

En minería subterránea, la extracción de estéril suele ser prácticamente insignificante a lo largo de la vida de la mina, pues solo procederá de las labores de acceso y preparación (Herrera 2006: 2). En este grupo de métodos, el control de la estabilidad del terreno o de los huecos, una vez extraído el mineral, es una de las consideraciones más importantes que interviene en la forma de explotar un yacimiento, en cumplimiento de las normas de seguridad minera a que están obligados los titulares mineros.

Toda operación minera subterránea que no ejecuta medidas de control en el manejo de sus efluentes mineros que salen al exterior impacta negativamente a las aguas superficiales (ríos, lagos, lagunas), pero mayor daño causan a las aguas subterráneas afectando a las poblaciones que yacen aguas abajo de la operación minera.

c) Minería aluvial

Seguendo a Briones (2017: 3), la particularidad de esta metodología es que los minerales se encuentran disueltos junto con arena y grava, y se encuentran cerca de lechos de ríos. El mismo proceso natural que genera la concentración del mineral hace que en este tipo de explotación el mineral se libere de su roca protectora. El proceso de explotación es sencillo, generalmente se usan dragas en su recuperación. En efecto, la minería de oro aluvial es muchísimo más perjudicial social y ambientalmente que la de socavón, aunque esta última tampoco sea inocua.

Para el Minam (2016), es aquella que deriva de procesos a través de los cuales el mineral, que por razones geológicas se presenta cercano a la superficie en zonas altas, se desplaza por las laderas y quebradas a raíz de fenómenos como terremotos, erupciones, lluvias, erosión y otros, y se deposita en áreas planas, en especial en cauces, riberas o en tierras secas.

Estos yacimientos son poco profundos porque el mineral no viene del subsuelo por formaciones geológicas, sino que se ha desplazado hacia las partes planas. Se podría señalar que esta es una minería de yacimientos superficiales. Por esto su intervención, a través de la masiva remoción de tierra, genera efectos degradantes del suelo, que son de muy difícil recuperación.

La minería aluvial en la Amazonía requiere remover el suelo y deforestar, lo cual causa impacto ambiental en los bosques. Cuando se realiza en cauces, cursos de agua o playas, implica el uso de maquinarias pesadas como las dragas, las cuales remueven los sedimentos y trasladan en forma de contaminación, alterando el curso de los ríos (Minam 2016).

3.4. Minería informal o ilegal

Para Briones (2017: 6), la minería informal es aquella actividad extractiva que opera sin el cumplimiento de las formalidades de ley (permisos, pago de impuestos, pago de beneficios laborales, procesos permitidos y controlados, usos de insumos químicos). El autor resalta que la minería informal tiene la posibilidad de formalizarse, lo cual depende en la gran mayoría de los casos de la voluntad del minero y las facilidades que se le dé para ello.

Por su parte, el Minam (2016: 11) define a la minería informal como aquella actividad que es realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (pequeño productor minero o productor minero artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo.

Con respecto a la minería ilegal, Vargas (2014: 6-7) la define como aquella actividad ejercida por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipos y maquinarias que no corresponden a las características de la actividad minera que desarrolla (pequeño productor minero o minero artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las

normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. La minería ilegal se caracteriza por desarrollarse en lugares remotos, donde existen pocas instituciones del Estado, lo que dificulta la labor de vigilancia y fiscalización. Asimismo, para el autor la minería ilegal tiene las siguientes características:

- Actividad altamente lucrativa, realizada por personas o grupos organizados, nacionales o extranjeros, con gran poder económico que, transgrediendo normas mineras, tributarias, laborales, sociales y ambientales, explotan yacimientos auríferos tipo placer, principalmente, ubicados en zonas de selva y sierra. Utilizan maquinaria de alto costo y gran capacidad: dragas, cargadores frontales, retroexcavadoras, volquetes.
- Es una actividad minera al margen de la ley, que genera grandes utilidades sin ningún compromiso ni responsabilidad, depredando yacimientos, disturbando terrenos y causando graves daños ambientales en los recursos hídricos y en el sector agropecuario, así como daños a la salud de las poblaciones y generando, además, serios conflictos sociales.

Las zonas con mayor actividad minera informal o ilegal en el Perú son las siguientes regiones:

Tabla 1. Regiones y zonas con presencia de minera informal o ilegal

Región	Zonas
Amazonas	Condorcanqui (Cordillera del Cóndor), Río Marañón, Río Cenepa, Río Santiago, Distritos de Nieva y Manuel Antonio Mesones Muro
Áncash	Provincias de Casma (distritos de Huallanca y Buenavista), Huarme, Pallasca y Huaylas (Comunidad campesina de Coirocsho)
Apurímac	Provincias de Grau, Cotabambas, Aymaraes, Antabambay y Andahuylas (Pampachiri y Chiara)
Arequipa	Provincias de Condesuyos. Caylloma (Pedregal), Caravelí (Chaparra, Huanuhuaní), Unión (Cotahuasi), Camaná (Ocoña), Condesuyos,, Majes (el Pedregal) y Castilla
Ayacucho	Provincias de: Parinacochas (Coracora), Paucar del Sara Sara (Colta, Pausa, Sacraca), Parinacochas (mina Luicho), Lucanas (Puquio, Otaca) y Sucre
Cajamarca	Provincias de Cajabamba (Cachachi, Pomabamba), Celendín (Sucre, Jorge Chavez y Utco) y San Miguel (Pedro Galvez, Unión Agua Blanca, San Gregoria)
Cusco	Quispicanchis (Camanti – Quincemil, Limonchayoc, Golondrina, Comunidad Nativa de San Lorenzo, a lo largo del eje carretero hacia Madre de Dios), Espinar y Chumbivilcas
Huánuco	Huanuco (Churubamba), Puerto Inca (Yuyapichis, Codo de Pozuzo) y Pachitea (Panao – Reserva Comunal El Sira)
Huancavelica	Castrovirreyna (Mollepampa, Ticrapo), Tayacaja (San Marcos de Rocchac), Huancavelica (Vilca, Huachocolpa), Churcampa (Pachamarca) y Huaytará (Pilchaca)
Ica	Provincias de Ica (Distrito Yauca del Rosario), Nazca (Valles de las Trancas, el Pajonal y Vista Alegre), Palpa y Pisco (Huamay y Huancano)
Junín	Provincias de Junín (Ulcumayu, Carhuamayo, Jauja (Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas, Ricran y Canchayllo) y Concepción (Comas y San José)
La Libertad	Provincias de Otuzco (Pataz y Usquil), Sanchez Carrión (Cerro el Toro – distrito de Huamachuco), Trujillo (Cerro Campana – Huanchaco), Santiago de Chuco (Caserio San Pedro-Distrito de Quiruvilca), Gran Chimú (Sallapuyo) y Pataz (Tayabamba y Ongón)
Lambayeque	Ferreñafe, Distrito de Salas y Chongoyape

Lima	Provincias de Huaura (Huacho), Lima (Carabaillo, Collique), Oyón, Canta (Huamantanga y Santa Rosa de Quives), Huarochirí (Distrito San Antonio – Agua Salada, Chaclla), y Barranca (Supe y Pativilca)
Región	Zonas
Loreto	Cuencas de los ríos Marañón (Borja, Saramiriza, San Juan, San Lorenzo) Napo (Oro Blanco, Santa Clotilde, Diamante Azul), Curaray (Arica), Nanay (Alvarenga), Putumayo (Estrecho) y Ucayali (Inahuana, Orellana)
Madre de Dios	Provincias de Tambopata (Laberinto, las Piedras, Guacamayo, La Pampa) y Manu (Huepetuhe, Mazuko, Manuani, Malinowsky, Delta)
Moquegua	Centro poblado de ChenChen, Zona de Pampas de CongaChojata, Ubinas, Puquina, La Capilla, Matalaque en Sanchez CerroSamegua, Carumas, Torata, San Cristobal, en la provincia de Mariscal Nieto Pacocha, El Algarobalillo y Moquegua
Pasco	Provincias de Daniel A. Carrión en el distrito de San Pedro de Pillao Carhuamayo, Chipa en el distrito de Huachón, provincia de Pasco Provincia de Oxapampa (alturas de Pozuzo), Huachon y Ninacaca
Piura	Las Lomas, Distrito de Suyo y Sapillica, provincia de Ayabaca, Caserío de Chirinos (Suyo), Julili y Paimas en Ayabaca, Amotape en Paita, Sechura y Catacaos
Puno	Ríos Ramis y Suches, Ananea, Cuenca del río Inambari, distrito de Massiapu, Distrito de Taraco, provincia de Sandía, Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional BahuajaSonene, San Antonio de Putina, Lunar de Oro, provincia de Sandía y Carabaya
Tacna	Provincias de Palca, Tacna (Alto de la Alianza, Pachia, Sama) y Jorge Basadre (Locumba, Ite)
Tumbes	Cuencas de los ríos Puyango - Tumbes (de origen en el Ecuador). Distritos de Corrales, La Cruz, San Jacinto, San Juan de la Virgen y Distrito de Zorritos, provincia de Contralmirante Villar
Ucayali	Aguaytia e Irazola y Curimana, provincia de Padre Abad, Cuenca del Abujao, Nueva Requena y Calleria, provincia de Coronel Portillo Raymondí, provincia de Atalaya

Fuente: Sociedad Peruana de Derechos Ambientales (SPDA) 2014.

De acuerdo con la SPDA (2014), algunos de los impactos de la minería ilegal e informal en el territorio nacional, son los siguientes:

a) Impactos ambientales

- Contaminación por mercurio: La incorrecta utilización del mercurio, tanto en la fase de preparación de la amalgama, como en la fase de quemado de la misma, origina considerables emisiones de mercurio al ambiente, el mismo que afecta la salud de las personas.
- Acumulación de cascajo y grava: La minería aurífera se caracteriza por el movimiento de grandes volúmenes de grava, lo que conlleva a la eliminación de la cobertura vegetal (la tala y quema de los bosques), la remoción del suelo, y la erosión forzada.
- Deforestación: Consiste en la destrucción del bosque.
- Destrucción de tierras agrícolas aluviales: Las mejores tierras agrícolas en la Amazonía son las aluviales a lo largo de los ríos, y precisamente en estas zonas también operan diversos tipos de dragas y maquinaria pesada destinada a extraer material aurífero.
- Liberación de sustancias tóxicas: Perjudica la subsistencia de especies, animales y vegetales, así como la salubridad humana.
- Contaminación de aguas por material fino en suspensión: La tecnología de extracción del oro aluvial se basa en el movimiento de tierras, desplazando gran cantidad de suelo, limo y gravas

por la acción del agua utilizada para el “lavado” del material aurífero. Este proceso trae como resultado el incremento de los sólidos en suspensión en el agua, lo que afecta la vida acuática.

b) Impactos socioeconómicos

- Trata de personas con fines de explotación laboral: Se da en mayor nivel la explotación de menores, a quienes se les fuerza a realizar actividades de alto riesgo en la minería, sin ninguna garantía ni mecanismo de seguridad ocupacional y menos de seguridad social.
- El trabajo infantil: Se debe tener en cuenta, la idiosincrasia de los pobladores y el hecho de que no existe una relación laboral propiamente dicha, sino un aporte de los adolescentes a los magros ingresos familiares. Son usados en diferentes fases del proceso minero.
- Las condiciones de vida: El carácter espontáneo y la expectativa de temporalidad de la ocupación de las áreas de minería artesanal/informal han dado lugar a centros poblados desordenados y hacinados, sin servicios básicos ni viviendas adecuadas, lo cual afecta la salud de toda la población.

Capítulo IV. Metodología

1. Tipo de investigación

Los hechos a investigar están referidos al proceso de administración de la minería artesanal informal aurífera en la región Piura. Al abordar la realidad de este estrato de la minería, a través del enfoque cualitativo, me siento identificado con el problema y al interactuar con éste, me entusiasma porque me da libertad de tocar, temas como minería formal, minería informal, minería ilegal, administración, propiedad, regulación y bienestar social que se entrecruzan y se afectan entre ellos y que son parte de mi experiencia profesional. Esta realidad será construida por los individuos involucrados en la situación investigada, por cuanto es percibida de distinta manera por los actores implicados. En la presente investigación se informará fielmente sobre esta realidad basada en las voces e interpretaciones de los informantes.

Por otro lado, el hecho de que algunas de las formas de explotación del oro o su procesamiento se consideren actividades informales induce a una complejidad que exige utilizar el enfoque cualitativo. Hernández (2014), señala que las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo: explorar, describir y luego generar perspectivas teóricas. Van de lo particular a lo general.

2. Alcance de la investigación

Al ser la investigación de aproximación cualitativa, se ha planteado el problema, pero no se seguirá un proceso definido claramente como en el enfoque cuantitativo. Como afirman los autores mencionados líneas arriba, “en la mayoría de estudios cualitativos no se prueban hipótesis, sino que se generan durante el proceso de investigación y se perfeccionan conforme se recaban más datos; son resultado del estudio” (Hernández *et al.* 2014: 8).

El resultado de la investigación será válido para la zona en estudio, no se pretende generalizar; sin embargo, las propuestas resultantes servirían para un mejor entendimiento del fenómeno y manejo adecuado por parte de las autoridades en la búsqueda de soluciones a la problemática de la minería artesanal informal aurífera.

3. Recolección de datos

Los trabajos cualitativos no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni obtener necesariamente muestras representativas. Este enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente.

La Recolección de Datos implica:

- **Fase Inicial.-** Una revisión crítica de la normatividad vigente referida al proceso de formalización de la minería artesanal a nivel nacional, por cuanto las normas se aplican para todo el país y búsqueda presencial de información en el Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Minería-DGM y Dirección General de Formalización Minera-DGFM).
- **Recolección de Información de Campo.-** Con miras al levantamiento de datos (entrevistas) y/o acopio de documentos que evidencien los problemas latentes relacionados a la minería artesanal aurífera: denuncias, noticias en medios locales, informes etc., se programó visitas a las sedes regionales de Piura: Dirección Regional de Energía y Minas(DREM), Entidad de Fiscalización Ambiental(EFA), Oficina de Enlace de la Dirección General de Formalización Minera en el Distrito de Suyo y Municipalidad Distrital de Suyo. En el **Anexo 1**, se adjunta Relación de personas entrevistadas.
- **Sistematización de la información.-** Con el fin de organizar, categorizar y describir la información, se hará uso de una ficha con los siguientes datos: código, fuente, fecha, descripción de la fuente y observaciones. Este instrumento tiene el propósito, primero, de contar con un mapa general de la información corregida que permita analizarla y, segundo, para con una perspectiva interpretativa no causal, no lineal, reconocer las diferentes voces constitutivas de las prácticas, en este caso de las experiencias de los diferentes actores que resulten involucrados en la ejecución del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura. Este procedimiento permitirá establecer los ejes temáticos que permitan presentar los resultados de la investigación.

4. Análisis e Interpretación de Datos

En el análisis se han contemplado dos dimensiones, el texto y el contexto. Por ello, la contextualización de los argumentos expresados por el entrevistado ha sido de orden transversal, esto es, ha acompañado todo el proceso de estudio. El objetivo fundamental era la búsqueda y sistematización de las categorías utilizadas por el entrevistado, lo cual ha permitido codificar toda la conversación a través de conceptos emergentes en forma inductiva. Fijados estos conceptos como núcleos centrales, se ha procedido al análisis conjunto con la información documentaria codificada y coloreada con los mismos colores para cada categoría. El Resultado obtenido, se ha logrado colocando juntos todos los trozos de texto que corresponden a un mismo código y color.

Las Fichas sistematizadas de la información de campo: fichas de entrevistas y fichas documentarias se adjunta en el **Anexo 1A: Sistematización de la Información de Campo**.

Capítulo V. Descripción, análisis de Resultados y Propuesta

1. Evolución del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura

1.1.Requisitos para la formalización de la minería artesanal

En febrero del año 2002, el Gobierno del Perú promulgó la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Luego de diez años, no se registraron casos de formalización minera. Sin embargo, en febrero de 2012 se dictó un nuevo proceso de formalización para el pequeño minero y el minero artesanal, obligando a los mineros a registrarse y cumplir, con nuevos plazos, con la entrega de los requisitos necesarios para este proceso, pero sin aumentar el plazo para la formalización minera que venció indefectiblemente en abril de 2014.

En abril de 2012 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1105 (Ver Anexo 2), el cual tiene como objeto establecer las disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional. En el artículo 4 de esta norma se indica que la formalización podrá ser iniciada o continuada, según sea el caso, por aquellos que realizan la actividad cumpliendo con la presentación de declaración de compromisos. Asimismo, el Ministerio de Cultura (Mincul) establecerá mediante decreto supremo, en un plazo máximo de treinta días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, el procedimiento simplificado que establezca el otorgamiento de un certificado de inexistencia de restos arqueológicos respecto del área en que se desarrolle la actividad minera.

Desde la presentación de la declaración de compromisos (**Ver Anexo 2**) hasta la expedición de la autorización para inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación o beneficio de minerales, el sujeto de formalización deberá contar con un certificado de capacitación emitido por el gobierno regional, que acredite la capacitación básica requerida para el ejercicio de la actividad minera materia de formalización.

En enero del 2017, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1336, en el cual se establecen las disposiciones para el proceso de formalización minera integral a efectos de que este sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del territorio nacional. Al igual que lo señalado en el D.L. N° 1105, no será exigible la presentación del certificado de inexistencia de restos

arqueológicos, siendo suficiente la presentación de una declaración jurada sujeta a fiscalización posterior por parte del Mincul. Cumplidos los requisitos, la Dirección o Gerencia Regional de Energía y Minas, o quien haga sus veces, emite la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de explotación o beneficio de minerales o título de concesión de beneficio.

Tabla 2. Pasos para el proceso de formalización minera

Ley N° 27651 (febrero de 2002)	Decreto Legislativo N° 1105 (abril de 2012)	Decreto Legislativo N° 1336 ³ (enero de 2017)
<ul style="list-style-type: none"> • Acreditar la condición de productor minero artesanal • Derecho minero • Autorización para el uso de la superficie • Autorización de agua • Instrumento de gestión ambiental (declaración de impacto ambiental, estudio de impacto ambiental semidetallado o PAMA) • Autorización de inicio o reinicio de operaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de declaración de compromisos • Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera • Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial • Autorización de uso de aguas • Aprobación del instrumento de gestión ambiental correctivo • Autorización para inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación o beneficio de minerales 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (Igafo) o del instrumento de gestión ambiental correctivo cuando corresponda. • Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial • Acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera

Fuente: Elaboración propia

1.2. Concesiones mineras en la región Piura

La concesión minera se otorga a su titular el derecho real a explorar y a explotar los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrado, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM).

Las concesiones se otorgan en extensiones de 100 a 1.000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes, salvo en el dominio marítimo, donde podrán otorgarse en cuadrículas de 100 a 10.000 hectáreas. No obstante, una persona puede pedir varias concesiones sin que existan límites a la tenencia de títulos de concesión. Asimismo, se establece el carácter divisible⁴ de la concesión minera, siempre que no dé lugar a particiones inferiores a las 100 hectáreas.

Según la ley de minería, el otorgamiento de título de concesión minera implica, entre otros requisitos u obligaciones del titular minero, el pago anual del derecho de vigencia, el mismo que

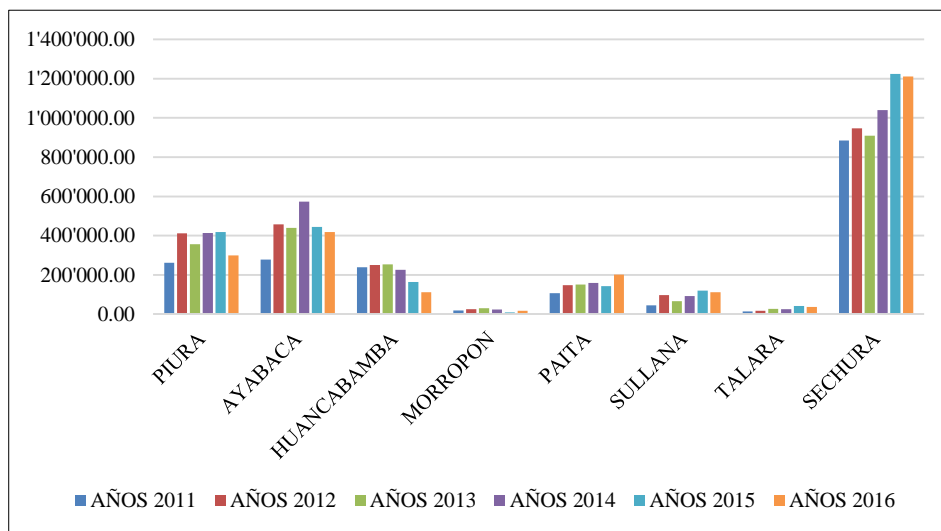
³ Requisitos para la culminación de la formalización minera integral.

⁴ La divisibilidad se entiende en un sentido vertical, o sea desde la superficie al interior de la tierra. La concesión es a plazo indefinido.

es distribuido de acuerdo a ley. Así, durante el periodo 2011-2016, la región Piura recibió un total de US\$ 13.951.227.98. En el 2011 recibió un total de US\$ 1.845.752.33 y en el 2016, un total de US\$ 2.405.552.88.

La distribución de los derechos de vigencia que le corresponden a la región se ha dividido entre las provincias en función a la cantidad de concesiones mineras que tienen en el área de su jurisdicción. Así, la provincia de Sechura es la que más ingresos ha recibido por derechos mineros, siendo un total de US\$ 6.215.503.56 durante el periodo 2011-2016 (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Región Piura: Distribución derecho de vigencia por provincias 2011-2016 (miles de dólares)



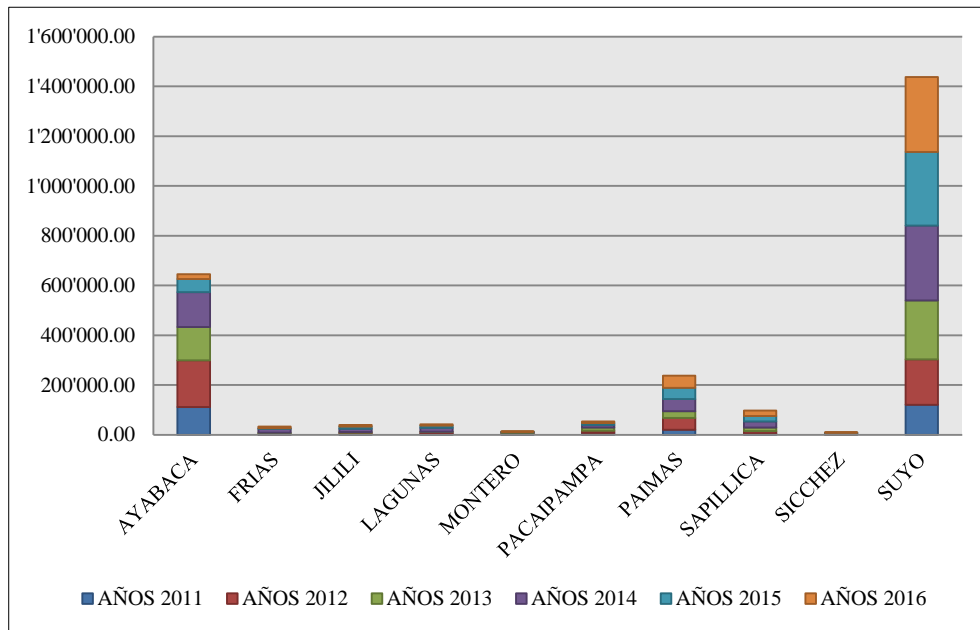
Fuente: Gobierno Regional de Piura – DREM. Elaboración propia

La provincia de Ayabaca recibió en dicho periodo de análisis un total de US\$ 2.610.267.64. Por su parte, la provincia de Piura recibió un total de US\$ 2.160.221.24, mientras que la provincia de Huancabamba recibió un total de US\$ 1.243.712.00. Por otro lado, las provincias de Talara y Morropón fueron las que menos ingresos por derechos de vigencia recibieron.

Según la tasa de crecimiento promedio anual, se tiene que la provincia de Ayabaca registró un crecimiento de 8,5 %. La provincia de Piura registró un crecimiento de 2,7 %. Asimismo, la provincia de Huancabamba decreció en promedio en 14,6 %. Mientras que, a nivel de región, se registró un crecimiento promedio anual de 5,4 % en dicho periodo.

En el caso de la provincia de Ayabaca, se tiene que el distrito de Suyo es el que más ingresos por derechos mineros ha recibido durante el periodo 2011-2016 (monto total de US\$ 1.437.470.15), como se puede apreciar en el gráfico 2. Se pasó de un total de US\$ 120.224.57 en el 2011 a US\$ 300.686.10 en el 2016, registrando un crecimiento promedio anual de 20,1 %.

Gráfico 2. Provincia de Ayabaca: Distribución derecho de vigencia 2011-2016 (miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia, Gobierno Regional de Piura – Dirección Regional de Energía y Minas.

1.3. Mineros en proceso de formalización y formalizados en la región Piura

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1105, en su artículo 3, el proceso de formalización de la actividad minera de pequeña minería y minería artesanal es aquel mediante el cual se establecen y administran los requisitos, plazos y procedimientos para que el sujeto de formalización pueda cumplir con la legislación vigente. El sujeto de formalización puede ser una persona natural, una persona jurídica o un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad. Asimismo, se establece que el proceso de formalización culmina en un plazo máximo de 24 meses.

La actividad minera metálica y no metálica a nivel nacional –especialmente los estratos de la pequeña minería y minería artesanal– se ha visto empañada por la presencia de minería informal e ilegal. La región Piura no es ajena a ello, hay presencia de mineros desarrollando actividades informales e ilegales. Es por ello que el Gobierno nacional, después de la ley de formalización y su reglamento, ha otorgado varios dispositivos legales con la finalidad de lograr la formalización minera.

Con respecto a las empresas mineras formalizadas en la región Piura, según el Reinfo, en el 2017 existían 4 empresas formalizadas, las cuales se detallan en la tabla 3. Pero a setiembre del 2018, de acuerdo con el MINEM, con el objetivo de lograr que los miles de peruanos dedicados a la pequeña minería y minería artesanal logren insertarse en la economía formal, 18 mineros artesanales del distrito de Suyo en la región Piura recibieron de manos del ministro Francisco Ísmodes los certificados que los autorizan a realizar actividades extractivas (Minem 2018). En otras palabras, en la actualidad existen 22 mineros artesanales formalizados en la región Piura.

Este suceso ha marcado un hito en la región Piura, ya que, por primera vez en más de 16 años, un grupo de mineros artesanales logra ser formalizado. El ministro de Energía y Minas resaltó el rol que tuvo el Gobierno Regional de Piura en este importante logro. La entrega de estos certificados permitirá a este grupo de mineros, pertenecientes al derecho minero San Sebastián de Suyo, realizar formalmente la actividad extractiva en la región y propiciar el desarrollo de su localidad.

Asimismo, el ministro resaltó que entre los principales beneficios de la formalización destaca el acompañamiento que brindará el Estado en el proceso de exploración para asegurar el éxito de las inversiones ejecutadas. Es importante resaltar que con la formalización de este grupo de mineros ya suman 6.244 los operadores formalizados a nivel nacional.

Tabla 3. Región Piura: empresas mineras formales 2017

Datos del cliente		Derecho minero		Ubicación geográfica		
DNI/RUC	Minero formalizado	Código único	Derecho minero	Departamento	Provincia	Distrito
20516106281	Minera Las Lomas S.A.C.	10090806	Cerro Verde	Piura	Piura	Las Lomas
2828420	Castillo Ramirez Chino Dagoberto	10090806	Cerro Verde	Piura	Piura	Las Lomas
3893634	Murga Pastor Tobias Desiderio	700007211	La Debora	Piura	Talara	La Brea
20543412709	Minera Las Lomas Doradas S.A.C.			Piura	Piura	Las Lomas

Fuente: DREM – Minem. Elaboración propia

2. Políticas y normas existentes para la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura

2.1 Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y su evolución hasta la actualidad

Las DREM, han venido ejerciendo autoridad solo sobre la pequeña minería y minería artesanal

en cumplimiento del Art. 59 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002, que en su literal c) dice: “Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a ley”.

Diez meses antes, el 21 de enero de 2002 se había promulgado la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, en la cual se expresa la preocupación del Estado por lograr ordenar la actividad minera informal. Esta ley presenta, por primera vez en la legislación minera peruana, las diferentes características de un productor minero artesanal y del pequeño productor minero. El objetivo de esta norma fue incorporar el concepto de minería artesanal, dentro del contexto de la legislación y, bajo este marco jurídico, propender a su formalización integral y desarrollo evolutivo sostenible.

A partir de esta norma y la promulgación de su Reglamento (Decreto Supremo N° 013-2002-EM, aprobado el 21 de abril de 2002), se establecieron una serie de competencias para el sector público en dicha materia, con el Minem y las DREM como los principales actores llamados a impulsar la formalización de acuerdo a la ley. Entre otras, se establecieron las siguientes competencias:

- Competencias del Minem
 - Disponer la acreditación de la condición del minero artesanal
 - Ayudar al minero artesanal, en una labor tutelar de fortalecimiento orientada a su consolidación empresarial, por no más de dos años, siempre que cuente con acuerdo o contrato de explotación con el titular del derecho minero

- Competencias de las DREM
 - Se estableció que las direcciones regionales de energía y minas podrían ejecutar acciones de fortalecimiento y consolidación, relacionadas con el plan de desarrollo de la minería artesanal.
 - Se dispuso que la fiscalización de las actividades de la pequeña minería artesanal –a partir del segundo año de vigencia de la Ley de Formalización– fuera competencia de las direcciones regionales de energía y minas, dependientes del Minem.

Paralelamente, se inició el proceso de descentralización con la publicación, el 20 de julio de 2002, de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en la cual se estableció la organización del Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomías. Por tanto, en dicho texto legal, se precisaron nuevamente las competencias

exclusivas y compartidas correspondientes a cada nivel de gobierno. Es por estas razones expuestas que, en esta etapa de transición hacia un nuevo ordenamiento administrativo nacional, considero que, comienza la problemática en el proceso de formalización minera por la ausencia del estado para abordar este problema como consecuencia de la falta de planificación en el proceso de descentralización. Los principales actores GORE y MINEM, no implementaron políticas ni hicieron respetar las normas vigentes respectivamente. Entre las evidencias encontradas en el presente trabajo de investigación se encuentran las siguientes:

i. Período de adecuación de la normatividad al proceso de regionalización y el estancamiento del proceso de formalización minera

En este punto es necesario recordar que el objetivo para el cual fue diseñado el proceso de formalización; y debidamente descrito en la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, “como la introducción en la legislación minera un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, las cuales venían realizando sus actividades sin considerar las políticas medioambientales y, sin tener autorización del Estado para realizar dichas operaciones; proponiendo la formalización, promoción y desarrollo de las mismas”.

Iniciado el proceso de descentralización y la reacción inmediata del Ejecutivo a través del Minem, para adecuar la normatividad de formalización minera dentro del contexto de la regionalización, originó que durante el período 2002-2007 se produjera un estancamiento del proceso de formalización minera mientras se ejecutaba el régimen transitorio de la transferencia de funciones en materia de energía y minas a los gobiernos regionales. La Ley N° 28926, publicada el 8 de diciembre de 2006, estableció que las direcciones regionales sectoriales –entre las que se encuentran las direcciones regionales de minería, que dependían hasta ese momento del Minem, sean órganos dependientes de las gerencias regionales. En este período hubo ausencia de la autoridad administrativa minera nacional y regional, lo que ocasionó una insuficiente fiscalización a las actividades desarrolladas por los mineros informales respecto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad ambiental y social.

Es en este período que, tras las manifestaciones de preocupación de los agricultores de Las Lomas y Tambogrande por la contaminación producida por la actividad minera informal realizada en esas zonas, el 29 de marzo de 2007 se reunieron el congresista Jhony Peralta, los alcaldes de Sullana, Tambogrande, Las Lomas, Suyo, Sapillica y las juntas de regantes del valle de San Lorenzo con la viceministra de Minas Rosario Padilla. El 19 de abril de 2007 se designó a Manuel Barranzuela Herrera como presidente de la comisión transitoria para la elección de la Junta

Directiva del Frente de Defensa de los Intereses de Tambogrande y San Lorenzo, culminando la asamblea multisectorial con la toma de medidas urgentes frente a la minería artesanal informal desarrollada en las subcuencas Quiroz y Chipillico. El acuerdo de mayor envergadura fue solicitar al gobierno regional la elaboración de un proyecto de ley que proponga la intangibilidad de las subcuencas y el valle de San Lorenzo.

Esto generó que el presidente regional César Trelles Lara propusiera en ese entonces formalizar la minería artesanal en la región. Sin embargo, esta propuesta no es viable, debido a que los mineros artesanales informales no son, en su mayoría, dueños de las tierras en las que trabajan, las cuales son de propiedad comunal o pertenecen a propietarios que las han adquirido a través de denuncios mineros. Ello es, hasta ahora, el principal problema para la formalización. Por otro lado, la presencia de la minería artesanal ya venía produciendo una serie de cambios en la estructura económica de los distritos, debido a que algunos pasaban de la agricultura a la minería artesanal, además de los riesgos debido a la manipulación de sustancias nocivas (cianuro), los riesgos de contaminación ambiental y la posible afectación de las infraestructuras de riego. Es desde este momento que los pobladores comienzan a tener opiniones contrapuestas sobre el tema; sin embargo, estaban de acuerdo en el tema del ordenamiento territorial, es decir, dejar que cada comunidad decida qué modelo de desarrollo económico desea, minería o agricultura.

En resumen, podemos observar que ante la presencia de un desequilibrio (en este caso un conflicto social), el presidente regional quiso abordar el problema como autoridad formal y propuso la solución inmediata “formalizar a los mineros artesanales” pero cuando se le informó que dichos mineros en su gran mayoría no eran propietarios; no trascendió a su autoridad, y el problema continúa. Trató de buscar el equilibrio cambiando de foco al problema, dejó el problema en otras instancias: propiedad superficial para los registros públicos y propiedad minera para el MINEM. Si hubiera mantenido el desequilibrio, se hubiera convertido en líder porque la gente en este período se hubiera enfocado en el tema y se habría fortalecido la capacidad del grupo para enfrentar el reto y se hubieran desarrollado nuevas capacidades ofreciendo soluciones nuevas y creativas.

Ya desde el período 2002 a 2007, había ausencia de liderazgo para afrontar el problema de la minería artesanal informal aurífera, es por eso que no se ha podido llegar a una gestión exitosa para su formalización. Solo con la presencia de este liderazgo, hace tiempo hubiéramos llegado a desarrollar muchas capacidades, para estar listos, adecuando la gestión del estado a los nuevos desafíos y el carácter impredecible e inestable que nos presentan las nuevas realidades.

ii. El Decreto Supremo N° 005-2009-EM, los conflictos a nivel nacional y la formalización de la minería informal.

Así como el conflicto latente que acontece en la región Piura, similares casos preocupantes venían sucediendo en el resto del país. La Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (Fenamarpe), que representa a unos 300 mil mineros artesanales a nivel nacional, se dio cita en Lima el 12 de mayo de 2009, con alrededor de 4 mil de sus agremiados, para realizar una marcha de protesta contra el Decreto Legislativo N° 1040 y su reglamento, Decreto Supremo N° 005-2009-EM. En paralelo, la Fenamarpe ordenó a otro contingente de mineros artesanales el bloqueo de la carretera Panamericana Sur a la altura de Nazca, remeciendo al país.

Mediante estas normas se facultaba al Estado y a titulares mineros a embargar las herramientas, desalojar y encarcelar a informales por considerarlos ilegales en terrenos que son propiedad del Estado.

Luego de estas medidas de presión al Estado realizada por la agremiación de los mineros artesanales informales, el Decreto Supremo N° 005-2009-EM es derogado por el Decreto Supremo N° 051-2009-EM, el cual precisa que para mejorar el desarrollo de las actividades de minería artesanal “se acordó continuar conjuntamente con el proceso de elaboración de propuestas”.

Se considera que este momento es un segundo punto importante dentro del análisis de la problemática de la minería informal artesanal, por cuanto se demuestra que las soluciones que se han intentado ejecutar para la administración de la minería artesanal informal no han obedecido a estrategias de Estado, sino a reacciones de los gobiernos de turno desde el Ejecutivo a las presiones y movilizaciones de la Fenamarpe, no logrando ejercer autoridad a través de sus entes competentes a nivel nacional y regional, una realidad heredada desde un proceso de regionalización que no se completó y que ha originado entes regionales débiles sin presupuesto para ejercer sus funciones y recursos humanos con falta de capacidades.

Esta es la realidad, hasta ahora, de la débil administración minera regional que no cuenta con el apoyo de sus gobiernos para la atención de sus requerimientos: recursos humanos, movilidad para labores de supervisión y requerimientos para la compra de equipos de monitoreo medioambiental. Por lo tanto, la administración regional no está en la capacidad de liderar el manejo de la problemática de la minería artesanal informal.

iii. Exceso de normatividad e ineficiencia del Estado en el proceso de formalización minera

En el año 2010, se emitió el Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, a través del cual se constituyó la comisión técnica multisectorial para la elaboración y seguimiento de la implementación del plan nacional para la formalización de la minería artesanal.

En el año 2011, como resultado de este trabajo y a través del Decreto Supremo N° 103-2011-EM, se dispuso la aprobación del plan nacional para la formalización de la minería artesanal, que incorporó un componente de formalización y promoción de la actividad minera artesanal, con objetivos y resultados proyectados al año 2016.

En diciembre de 2011, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, mediante la Ley N° 29815, el Congreso otorgó facultades al Ejecutivo para legislar en materia de formalización minera. La relación de decretos legislativos que se promulgaron en ese contexto, se detalla en el marco normativo expuesto en la presente investigación.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1105, del 18 de abril de 2012, se estableció que el proceso de formalización se considerará iniciado con la presentación de una declaración de compromisos, documento que deberá ser presentado por la persona, natural o jurídica ante el gobierno regional correspondiente en un plazo de 60 días calendario contados a partir de la entrada en vigencia el decreto supremo, lo que permitirá al solicitante encontrarse en proceso de formalización.

Asimismo, se estableció que el proceso de formalización culminaba en un plazo máximo de 24 meses; es decir, el 19 de abril de 2014 era la fecha de corte del proceso de formalización como tal, por lo que se esperaba que al 2016 los mineros cuenten con la mayoría de requisitos que se detallan en la tabla 2 (pasos para el proceso de formalización minera).

Se inscribieron 75.372 mineros en el registro nacional de declaración de compromisos que, en el transcurso de los años, el proceso de formalización no fue el que deseaba el gobierno. Al mes de abril del año 2014, los gobiernos regionales –a través de su respectiva DREM– han reportado que de 106 solicitudes de autorización de inicio/reinicio, 7 se encuentran aprobadas. En el caso de Piura no hubo solicitud alguna de autorización de inicio/reinicio y, por consiguiente, ninguna aprobada. Las que obtuvieron mayor cantidad de solicitudes fueron Puno con 69 de las cuales 6 fueron aprobadas y Cuzco, con 30 solicitudes y ninguna aprobada.

Con la emisión del Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, el cumplimiento de los pasos por parte

de los mineros artesanales en proceso de formalización, que podía realizarse hasta el 19 de abril de 2014, fecha máxima de proceso de formalización, podría concluirse, incluso con posterioridad a dicha fecha, hasta el año 2016, es decir, contando con dos años adicionales, bajo la denominación de “etapa de saneamiento”.

La Defensoría del Pueblo, en la página 45 del Informe Defensorial Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú 2012-2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional, advierte que “si bien se ha logrado un avance significativo en la regulación derivada de la delegación de facultades otorgadas al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 29815, dicho desarrollo normativo no contempla una adecuada planificación para atender la formalización de la minería a pequeña escala, con las características en las que se desarrolla en cada una de las regiones del país, en un proceso ordenado, progresivo, pero exigible y riguroso, que cautele el derecho de todos los peruanos y peruanas a realizar actividades económicas y el pleno respeto del estado de derecho”.

Este ente, además, observó con preocupación que “hasta en tres oportunidades, se modificaron los plazos de exigencia del cumplimiento de los pasos para obtener la autorización de inicio/reinicio de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal”.

En la página 126 del mismo Informe Defensorial se advierte que la supervisión y fiscalización que realizan los gobiernos regionales a la pequeña minería y minería artesanal es muy incipiente.

Al asumir el gobierno, el presidente Pedro Pablo Kuczynski, al amparo de la Ley N° 30506 (delegación de facultades, para legislar otorgadas por el Congreso), dictó 112 decretos legislativos en diferentes materias, una de ellas sobre el perfeccionamiento del marco legal del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, así como el mejoramiento de las capacidades de las DREM para garantizar un adecuado desarrollo de las operaciones mineras a pequeña escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado.

El 30 de diciembre de 2016 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1293, que declara de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, crea el Reinfo y redefine los criterios sobre minería informal e ilegal. Con este nuevo decreto, el Gobierno les facilita a los operadores mineros (que no pudieron registrarse en el registro nacional de declaración de compromisos), las acciones de formalización de estas

actividades, so pretexto de perfeccionar su marco legal. El 5 de enero de 2017 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1320 que amplía el plazo de caducidad de concesiones inactivas hasta 30 años.

Estas medidas, lejos de fortalecer el proceso de formalización de la minería en pequeña escala, lo vienen debilitando; con el Reinfo se abren las puertas para que los mineros que fueron depurados en el registro de saneamiento puedan volver a inscribirse, así como a la inscripción de nuevos operadores.

El Ministerio del Ambiente se pronunció oportunamente cuando esta norma estaba a nivel de proyecto, mediante el Oficio N° 066-2015-MINAM/SG, advirtiendo que dicha propuesta contraviene el conjunto de normas vigentes que regulan el proceso de formalización de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal.

Por otro lado, el 6 de enero de 2017, mediante el D.L. N° 1336, se volvió a permitir que los mineros informales usen cargadores frontales, retroexcavadoras y otras maquinarias que habían sido prohibidas en el D.L. N° 1105.

Es un hecho que el proceso de formalización minera no está funcionando. La gestión es ineficiente la cual se debe a una planificación inadecuada, hay problemas en la implementación (personas no motivadas ni lideradas de manera idónea), se percibe que hay una falta de control profesional y sistematizado, entre otros. Las medidas aprobadas por el Ejecutivo perjudican directamente a los mineros que sí desean formalizarse. La estrategia del gobierno frente a la formalización de la minería en pequeña escala no está abordando los temas de fondo, lo cual favorece a aquellos sectores que no quieren formalizarse.

2.2 Administración ambiental de la minería informal

2.2.1. Entidades de fiscalización ambiental

En el 2008, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como ente encargado de la fiscalización en medio ambiente de las actividades productivas a nivel nacional. El 21 de enero de 2010, se publicó el D.S. N° 001-2010 MINAM, en el cual se aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA. La transferencia se realizó el 4 de marzo de 2011.

El OEFA, en concordancia con la Ley del Sistema Nacional del Ambiente, creó en cada región

las EFA, las cuales no intervienen en el proceso de evaluación de los expedientes técnicos y ambientales presentados por los mineros informales en el proceso de formalización. Las EFA, según sus funciones, en el Gobierno Regional de Piura solo intervendrán una vez formalizados los titulares informales. Existen EFA para cada sector productivo y también se crearon EFA para cada gobierno local. Con respecto al municipio del distrito de Suyo, no existe EFA y funciona como Departamento de Servicios Públicos y Gestión Ambiental.

En la entrevista con el encargado del Departamento de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Suyo, Arbel Calle Torres, manifestó que no tiene relación con las EFA, que durante los siete años que viene funcionando el departamento a su cargo, no forman parte de la gestión ambiental minera. No tienen injerencia en concesiones mineras. Incluso, las diligencias de interdicción contra la minería ilegal las realiza el gobierno regional. Además, afirma que se ha formado un comité ambiental (CAM) con autoridades del distrito, pero no actúan por temor a la delincuencia. Es un comité figurativo, solo porque lo pide el OEFA. Concluye diciendo que no se les ha proporcionado instrumentos de gestión ambiental, con Salud sí hay relación, pero con minería “cero”, no se interviene.

2.2.2. El Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC)

Para el caso de la pequeña minería y minería artesanal, cuyas actividades ya se venían desarrollando sin contar con un instrumento de gestión ambiental y requerían ser formalizadas, había la necesidad de regular, desarrollar y diseñar un instrumento de gestión ambiental para lograr la adecuación de dichas actividades, el cual debía comprender medidas de carácter correctivas y preventivas.

De acuerdo con lo señalado en el Decreto Legislativo N° 1105, se dispuso como requisito para la obtención de la autorización de inicio y reinicio, y con ello culminar satisfactoriamente el proceso de formalización, contar con el IGAC aprobado, cuya regulación corresponde de conformidad con lo establecido en dicha norma al MINAM.

En ese contexto, mediante el Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM, del 6 de setiembre de 2015, el Minam aprobó las disposiciones complementarias para el IGAC, estableciendo sus objetivos, contenido, etapas del procedimiento tales como la elaboración, revisión, aprobación y seguimiento y control.

Es así que, en el marco del proceso de formalización impulsado por el Estado, se establece con carácter temporal el IGAC como un instrumento de gestión ambiental para la formalización de

las actividades de la pequeña minería y minería artesanal en curso. Este instrumento es importante, porque permite al sujeto de formalización identificar y evaluar los impactos ambientales producto de su actividad en curso, así como adoptar las medidas ambientales para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales.

Los objetivos del IGAC se establecieron en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM, siendo los siguientes:

- Contribuir a la aplicación de las políticas y legislación ambiental en los procesos de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal en curso, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones ambientales vigentes, principalmente, las orientadas a reducir los niveles de degradación y contaminación generada por sus emisiones, efluentes o prácticas no sostenibles y minimizar el impacto sobre la flora, la fauna y los ecosistemas.
- Establecer las obligaciones del sujeto de formalización para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales, según corresponda.

2.2.3. El Igafom

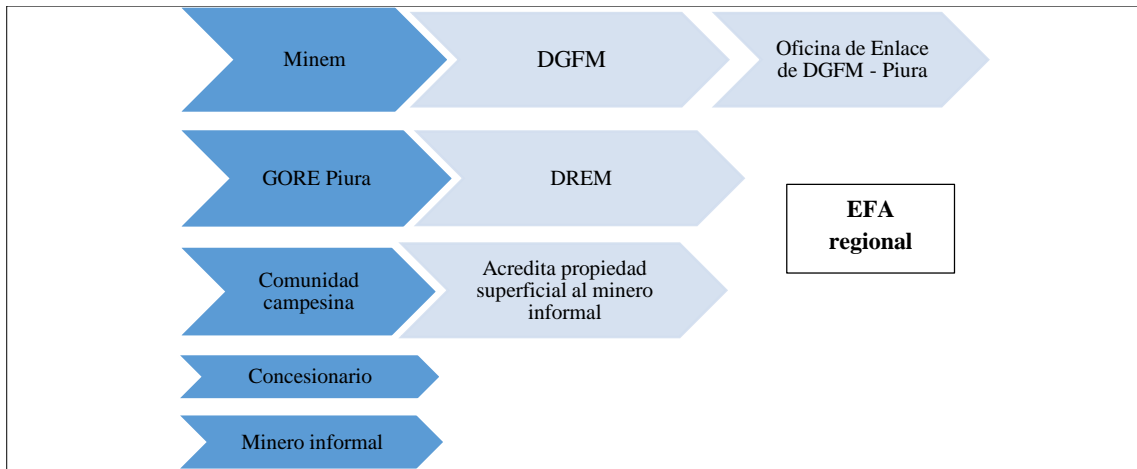
El D.L. N° 1336, en su contenido, crea un nuevo Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades (Igafom). De acuerdo con el Art. 4 del D.S. N° 038-2017.EM, el ente competente para evaluar y aprobar el Igafom es la DREM, restando competencias y funciones al Minam.

Es entendible el propósito de la norma de simplificar los requisitos para la formalización del minero artesanal informal, pero es inaceptable que la presentación del instrumento de gestión ambiental, el Igafom, se realice en un simple formato de declaración jurada, lo cual constituye un atentado a la fiscalización de las obligaciones de los administrados con respecto a la protección y conservación de medio ambiente.

3. Actores y el rol que cumplen en la administración de la Formalización de la pequeña minería y la minería artesanal aurífera

Los actores en el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal aurífera en la región Piura vienen determinados por la ley que impone los requisitos necesarios para ser considerado minero formal. A partir del Decreto Legislativo N° 1336, los involucrados directos se muestran en el gráfico 3.

Gráfico 3. Actores que intervienen en la administración minera y ambiental en el proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura



Fuente: Elaboración propia

3.1. DGFM

Tiene como función proponer y evaluar la política sobre formalización minera en concordancia con las políticas sectoriales y nacionales, y en coordinación con la DGM. Con la finalidad de fortalecer la presencia y el acompañamiento del Estado para que el minero pueda ser asesorado en el proceso de formalización integral, esta dirección ha creado oficinas desconcentradas. En Piura está ubicada en el distrito de Suyo, distrito con mayor cantidad de mineros artesanales informales. Actualmente, cuenta con un responsable y un asistente administrativo. Además, cuenta con computadora, impresora y camioneta. Uno de sus principales logros es la formalización de 18 mineros artesanales, destacando el portal de Minem que, por primera vez en más de 16 años, un grupo de mineros artesanales logra ser formalizado.

3.2. DREM

Las funciones de la DREM con respecto a la pequeña minería y minería artesanal descritas en el título segundo de la estructura orgánica, son las siguientes:

- a. Fomentar la formalización y explotación de los recursos mineros
- b. Promover y fiscalizar sus actividades
- c. Implementar las acciones correctivas correspondientes
- d. Aplicar las sanciones correspondientes

Con la promulgación del Decreto Supremo N° 005-2017-EM, se delegó a las direcciones o gerencias regionales de minería la emisión de las resoluciones de autorización de inicio/reinicio

de las actividades de explotación o beneficio, culminando el proceso de formalización minera integral.

La DREM cuenta, actualmente, con trece personas. Solo seis profesionales están asignados al rubro de minería, dos de los cuales desarrollan el trabajo de campo. El resto de profesionales pertenecen a los rubros de energía e hidrocarburos. Han recibido capacitación hasta el 2017 a cargo de la Dirección de Formalización Minera solo desde el punto de vista normativo. Entre sus profesionales, la DREM Piura cuenta con un abogado y un ingeniero de sistemas, que tiene a cargo, entre otras, la función de la administración del sistema de Ventanilla Única. La DREM conserva la función de capacitación a los mineros informales y lo está haciendo a través de la ONG Megam.

3.3. Comunidad campesina

La comunidad campesina se caracteriza por un manejo parcialmente colectivo de un conjunto de recursos naturales dentro de su territorio (tierras, agua, bosques, etcétera), y por elegir internamente sus propios órganos de regulación y a las autoridades que se relacionan con el exterior (Castillo *et al.* 2007). En lo que compete al desarrollo de actividades mineras, es la organización de la sociedad civil que representa a la comunidad local no solo en el plano de la interacción social, sino también en el marco de la negociación legal por el uso y control del territorio superficial que administra; por lo tanto, son las comunidades las instituciones que deben acreditar la titularidad del minero artesanal en el proceso de formalización.

A pesar de que constituye la forma de organización más antigua en el espacio rural peruano, y de que han transcurrido casi 90 años desde su reconocimiento legal, la situación de vulnerabilidad jurídica y social de las comunidades campesinas no ha cambiado lo suficiente (Castillo *et al.* 2007). Prueba de ello es la existencia de más de 6 mil comunidades campesinas legalmente reconocidas en las que se encuentran los más altos índices de pobreza y de pobreza extrema del Perú (Carrillo 2011:16).

Las comunidades campesinas del distrito de Suyo, en la provincia de Ayabaca, donde se desarrolla minería artesanal aurífera en Piura, son San Sebastián, Santa Rosa de Suyo. Según Mixther Leigh, minero informal y comunero de la Comunidad San Sebastián de Suyo, la comunidad tiene 1.500 hectáreas y hay 85 comuneros que hacen minería, los demás se dedican a la crianza de ganado caprino. La comunidad le ha cedido a cada comunero 3 hectáreas.

3.4. Concesionario

Un concesionario, en la legislación minera, es aquel ciudadano que ha obtenido un título de concesión, el cual le otorga el derecho a explorar y explotar los recursos mineros que se encuentren ubicados en el subsuelo del área que comprende la concesión.

En la minería informal aún prevalece la dificultad del minero informal para acreditar la titularidad de una concesión minera. Algunos informales se encuentran trabajando en áreas concesionadas por terceros, cuyos titulares no se encuentran realizando actividades mineras, ya sea porque fueron obtenidas con fines especulativos, por la imposibilidad de ingresar al área concesionaria o por cualquier otro motivo. En otros casos, los titulares mineros han permitido el desarrollo de actividades por parte de mineros informales sin la suscripción de un contrato minero, de cesión o explotación. Otra modalidad existente es que otros titulares mineros han sido invadidos o les fue otorgada una concesión cuya área venía siendo explotada con anterioridad por los mineros de la zona.

Con el fin de superar dicha situación, se dispuso, como parte del segundo paso del proceso de formalización, que aquellos mineros informales que no pudieran acreditar la titularidad de una concesión acrediten la suscripción de un contrato de cesión o acuerdo o contrato de explotación y cumplir así con las formalidades establecidas. Pero es preciso indicar que la suscripción del contrato requiere, principalmente, de la voluntad de las partes, es decir, tanto del titular minero como del sujeto de formalización.

Al respecto, en la visita realizada a las instalaciones a la mina El Portillo (**Ver Anexo 3**), propiedad del minero artesanal informal Mixther Vargas, este facilitó copia de su declaración de compromisos (DDC). Al ver que, en la DDC figuraba el nombre de la concesión Yurichan, con código 03-00110-04, le pregunté por su relación con el titular, contestó que el titular minero le permite desarrollar actividades sin la suscripción de un contrato minero.

De acuerdo con la consulta en la base de datos de Ingemmet, la concesión minera Yurichan tiene una extensión de 400 hectáreas y fue solicitada por el ciudadano Teisuke Mario Garay Chong, mediante petitorio el 31 de mayo del 2004. Teisuke Garay obtuvo el título de concesión el 4 de octubre de 2004, mediante Resolución Jefatural N° 03532-2004-INACC/J. Con fecha 28 de setiembre de 2015, el titular de la concesión, Teisuke Garay, realizó un contrato de transferencia de su derecho a la Compañía Minera Yurichán S.A.C., representada por el señor Iván Alexander Flores Lazo.

3.5. Minero informal

Según el D.L. N° 1336, un minero informal es aquella persona, natural o jurídica, que realiza actividad minera en zonas no prohibidas, que se encuentre inscrita en el Reinfo cumpliendo con las normas de carácter administrativo y además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM. En el caso del minero informal Mixther Leigh Vargas Infante, manifestó que cuenta con inscripción mediante la DDC y está en proceso de formalización.

En la región Piura se encuentran inscritos más de 1.400 mineros que estarían en proceso de formalización. Sin embargo, esta información del portal de la DREM no distingue cuántos de ellos son pequeños mineros o mineros artesanales ni qué mineral pretenden explotar. Recientemente se han formalizado 18 mineros artesanales con apoyo de la DREM y de la DGFM.

4. Ineficiencias del Estado existentes en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera en la región Piura

4.1. Falta de liderazgo. Los principales actores DREM y DGFM, empoderados por el Estado para impulsar la formalización, no han implementado eficientemente las políticas y normas para que los administrados completen los requisitos de cada proceso iniciado

Las ineficiencias mostradas por los principales actores, DREM y DGFM, persisten. Existe una gran diferencia entre el número de inscritos en la DDC y el Reinfo, y aquellos que logran completar el proceso de formalización.

Con respecto a la DREM, en la entrevista realizada al Ing. Hernán García Lamadrid de la DREM de Piura (ver gráfico 4) al plantearle la pregunta ¿cómo va el proceso de formalización? Las funciones están bien definidas. El rol de la DREM de Piura, en esta etapa, solo se circunscribe a desarrollar labores de capacitación en el tema de formalización minera. La DREM no tiene a cargo el Reinfo, solo lo alimenta. Ya no hay inscripción. Terminó el año pasado. Considera que hay 1.400 unidades mineras de las cuales, solo entre 18 y 20 están formalizados.

La DGFM no cumple su función, ya que no se ha logrado, a través de reuniones o estrategias de sensibilización al minero informal, que cumplan con culminar el proceso de formalización minera. La DGFM fue creada como consecuencia de la persistencia de la problemática de la minería informal. El Minem creó la DGFM para que cumpla la función principal de proponer y evaluar la política sobre formalización minera en concordancia con las políticas sectoriales y

nacionales, y en coordinación con la DGM.

En entrevista al encargado de la Oficina de Enlace de la DGFM en Suyo, señor Vicente Félix Luna Vargas (Ver Gráfico 5), éste manifestó que la ejecución del proceso de formalización es una situación compleja. Señala que “no se puede ayudar al minero informal con la infraestructura actual, ya que solo se va esporádicamente al lugar del yacimiento del minero informal”.

Asimismo, afirma que “el problema no es normativo, sino el concepto que se tiene de servidor público. Se necesita una visión integral del servidor público y si son pocos como en esta oficina, se deberían dar las facilidades, por ejemplo: logística. No contamos con equipos de oficina. Uso mi propia laptop. Se debería –según él– implementar conexión 4G (velocidad de internet para trámites). El ámbito es muy grande para esta oficina”.

Continúa diciendo: “Si no hay un liderazgo de la autoridad la relación con la administración pública se convierte en corrupción. Los concesionarios no dan la cara. Las plantas procesadoras les compran a todos sean formalizados o no. No hay control de las Guías de Remisión de Cuchicorral, Servilleta, Paimas, San Sebastián. En cuanto a la comercialización es un problema. No hay control de la producción minera. ¿Dónde va la producción? se pregunta el Señor Vicente Luna encargado de la Oficina de Enlace de la DGFM.

Gráfico 4. Entrevista con el ingeniero Hernán García Lamadrid en la DREM Piura



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5. Entrevista al encargado de la Oficina de Enlace de la DGFM del distrito de Suyo



Fuente: Elaboración propia

4.2 La supervisión y fiscalización ambiental incipientes que realizan los gobiernos regionales a la pequeña minería y minería artesanal

La actividad minera informal no es fiscalizada ambientalmente, por ningún ente en el intervalo que transcurre entre la fecha que logró su inscripción en el Reinfo y la fecha en que la dirección expide la resolución de inicio o reinicio de actividades de explotación.

En esta etapa, el OEFA no interviene, tampoco las EFA regionales. El OEFA intervendrá solo en caso los gobiernos regionales soliciten su apoyo. El OEFA no tiene un programa calendarizado de visitas a las unidades mineras informales, ya que la pequeña minería y minería artesanal están a cargo de los gobiernos regionales. Las EFA solo intervienen cuando el minero informal logra la autorización de inicio de operaciones mediante resolución de la DREM.

En la entrevista al señor Pedro Alvarado Flores, encargado de la EFA en el Gobierno Regional de Piura, manifestó que, en las diligencias de fiscalización realizadas a las actividades desarrolladas por los mineros informales, una vez que logran su formalización, se verifica la idoneidad de la información planteada en el Igafom. En la mayoría de los casos se comprueba que no cumplen lo manifestado en el instrumento ambiental presentado a la DREM de Piura. Asimismo, señala que no se hace el seguimiento de los niveles de contaminación ambiental, porque no se cuenta con personal especializado que tenga competencia en evaluación ambiental y, tampoco se cuenta con equipos de monitoreo.

A su vez, el Ing. Hernán García Lamadrid de la DREM, coincide diciendo: No tenemos equipos de monitoreo, pero existe un proyecto para compra de equipos y así poder realizar las evaluaciones ambientales relativas a la fiscalización de las actividades de los mineros informales. Dicha solicitud está registrada con el código 2352142 “Mejoramiento del servicio de supervisión de la DREM”. Con respecto a este último, señala que dicho proyecto está en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y la Resolución N° 473-2018-GRP-CR colgada en la web del gobierno regional.

Las limitaciones presupuestales impiden realizar un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones administrativas mineras y ambientales por parte de los mineros informales, debido a que, según a lo manifestado por el Sr. Alvarado de la EFA, “solamente se ha realizado el traslado de competencias, mas no el traslado presupuestal correspondiente”.

Al ingresar al portal amigable del MEF, se ha podido conocer que para el 2018 se han realizado transferencias a la Región Piura en la Categoría Presupuestal No. 126 “Formalización Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” con un PIM de S/. 500,181, habiéndose ejecutado S/. 318,231, habiendo tenido un Avance de solo el 63.6%. Esto último reafirma lo manifestado por el Ing. Hernán García de la DREM, que tanto la EFA y DREM al no ser Gerencia, no tienen decisión sobre la aprobación de sus pedidos para cumplir con sus funciones.

4.3 Ausencia de procesos claros y efectivos de formalización, pérdida de autoridad y desconfianza en las instituciones

Las soluciones que se han intentado ejecutar para la administración de la minería artesanal informal no han obedecido a estrategias de Estado, sino a reacciones de los gobiernos de turno desde el Ejecutivo a las presiones y movilizaciones de las dirigencias de los mineros informales e ilegales, sin lograr ejercer autoridad a través de sus entes competentes a nivel nacional y regional.

Las interrupciones a cada proceso de formalización del minero informal han causado que las personas naturales y empresas constituidas que sí quieren formalizarse no tengan confianza en sus instituciones. Paredes, R.(2006) analiza la visión empírica de un área de la economía que sugiere que las regulaciones surgen de las presiones de grupos de interés, llegando a la conclusión que un primer desafío de la regulación es el generar un esquema objetivo, que no sea el producto de las presiones de grupos organizados y que, por el contrario, propenda al bienestar de la comunidad toda. Un segundo desafío se refiere a los incentivos económicos de los regulados.

Termina diciendo que los incentivos de los regulados y la capacidad del regulador limitan el efecto positivo que la regulación pueda tener sobre el bienestar social.

En el presente caso los incentivos de los regulados (mineros informales) y la capacidad limitada del regulador (estado), dan cuenta de la ineffectividad de las normas emitidas referidas a la formalización de la minería artesanal informal aurífera en cumplimiento de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso a los gobiernos de los Presidentes Humala y Kuczynski.

En la entrevista realizada a la abogada Kattia Bocanegra Carrión, quien fue designada por la Adjuntía de Medioambiente de la Defensoría del Pueblo, conversamos sobre el Informe Defensorial Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Del 2012 al 2014, en el cual la Defensoría dejó recomendaciones para cada una de las entidades de alcance nacional y regional.

Con respecto al seguimiento de tales recomendaciones, se encontró respuestas de las entidades a las acciones propuestas por la Defensoría, por ejemplo, en el seguimiento de la recomendación N° 8 del Informe Defensorial N° 167: “Recomendación para la Comisión Multisectorial Permanente de la Presidencia del Consejo de Ministros: Vigilar el cumplimiento de las metas anuales previstas hasta el 2016 de la estrategia de saneamiento de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”.

La respuesta a esta importante recomendación realizada por la Defensoría del Pueblo es la siguiente: “Es necesario indicar que, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1293, se creó un nuevo proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, con lo cual se creó un nuevo registro, el cual se denominó Reinfo; se encarga de este la DGFM del Minem. Actualmente, hay un nuevo escenario, diferente del momento en que se efectuó esta recomendación, ya que hoy ahora el único registro que existe para la formalización minera es el Reinfo, el cual tiene su propia normativa, que debe ser cumplida”.

Este es un claro ejemplo que demuestra que, ante un nuevo proceso de formalización, se desconoce el esfuerzo de todos los mineros encaminados hacia la formalización, aumentando su desconfianza, ya que se crean nuevos procedimientos y con nuevas entidades a cargo, generando importantes vacíos normativos que permitirán el avance e incremento de la minería ilegal en todo el territorio nacional.

4.4 Conflicto de intereses que desvirtúan el proceso, obedeciendo a intereses particulares

Este es el factor que vulnera el proceso de formalización de la minería aurífera artesanal informal. Existen empleados públicos (funcionarios) de elección popular directa, como congresistas, que desarrollan sus funciones, de representación al Estado o a un sector de la población, que mediante acciones deliberadas se encuentran en una situación de conflictos de intereses.

Un caso concreto es la iniciativa legislativa presentada por el congresista Amado Romero antes de concluir el mandato del expresidente Humala, del Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR proponiendo declarar de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal, a fin de garantizar el desarrollo económico y social sostenible de las zonas y regiones donde se ejerce esta actividad. Dicha propuesta planteó una serie de medidas, entre ellas las siguientes:

- Permitir el uso de dragas y equipos similares sin tener en cuenta que existen diversos estudios que determinan el alto impacto negativo
- Permitir la obtención de calificación de pequeña minería y minería artesanal con la sola presentación de una declaración jurada
- Ampliar el plazo para la presentación de la DDC
- Ampliar el proceso de formalización de 24 meses a 10 años
- Desconoce los escalafones de gobierno que ejercen fiscalización ambiental en el Perú

Esta propuesta se convirtió luego en el D.L. N° 1336, cuyo único propósito fue eliminar y derogar las normas que crearon y sentaron las bases de la formalización, como el Decreto Legislativo N° 1105 (**Ver Anexo 4**) y la estrategia de saneamiento.

Es conocido que el excongresista por el Partido Nacionalista desarrolla actividades de minería informal en Madre de Dios. El congresista Amado Romero estuvo detrás de la construcción de una carretera de integración regional en Madre de Dios, que a todas luces buscaba beneficiar a los mineros ilegales de la zona afectando zonas de reserva.

Morón Urbina Juan Carlos (2014), menciona, entre otros, que uno de los casos que advierten la aparición de un conflicto de intereses es que ese otro interés, sea propio o ajeno, pero atribuible a él por su relación personal (parientes, amigos, comunidades o colectivos a los que pertenece, empresas, sindicato, partido político, etcétera), tal como han sido descritos por la ética normativa. Todo servidor público tiene intereses personales y también a su cargo la defensa del interés general, pero debe mantenerlos suficientemente disgregados.

El otorgamiento de nuevos plazos en los decretos legislativos promulgados al amparo de la delegación de facultades para legislar otorgadas por el congreso, no obedece al principal objetivo de lograr el perfeccionamiento del marco legal del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, sino a intereses particulares.

4.5. Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos

En el Perú se extienden mafias que buscan romper la institucionalidad. El aparato estatal no ha logrado exterminarlas. La sociedad civil tampoco ha puesto en la prioridad de su agenda el tratamiento de la minería informal que arremete contra los derechos de las poblaciones de menos recursos, aprovechándose de vacíos legales.

En la visita a la mina “El Portillo” del minero informal Mixther Leigh Vargas Infante⁵, se pudo observar que cuenta con cuatro personas empleadas para la explotación del oro, se utiliza como herramientas un winche para extraer el mineral y una motobomba para bombear el agua de mina hacia el exterior y a la vez reciclarla (ver gráfico 6). El mineral extraído es llevado por intermediarios en sacos, como materia prima, fuera de la región Piura hacia plantas de proceso en Trujillo o Ica para su beneficio. Para la región Piura no queda ninguna actividad productiva adicional a la de explotación llevada a cabo por el pequeño productor minero artesanal.

Gráfico 6. El autor del presente trabajo de investigación con el minero informal Mixther Leigh Vargas Infante durante la visita a la mina el 13 de setiembre del 2018



Fuente: Elaboración propia

⁵ Cuenta con DDC, tiene RUC y se encuentra en proceso de formalización.

Mixther Leigh Vargas Infante, minero artesanal de la comunidad de San Sebastián, está en proceso de formalización; mostró su DDC. Señaló que es difícil cumplir con los requisitos, debido a la falta de comunicación de los entes responsables tanto a nivel nacional como regional. Asimismo, manifestó desconocer todo lo referido al Decreto Legislativo N° 1336, en el cual se establecen las disposiciones para el proceso de formalización minera integral.

Mixther Vargas permanece informal, porque, a pesar de contar con inscripción en la DDC y tener RUC, no es dueño de la concesión minera. A pesar de no tener problemas con el titular de la concesión, no ha podido sustentar con un documento de cesión o contrato el requisito de propiedad minera. Al permanecer informal vende en crudo el material a los intermediarios. La no firma de contratos de cesión por los titulares de la concesión se debe a que al refrendar dichos documentos se van a hacer responsables de los pasivos que se contraigan en los trabajos de explotación. Producto de ello, Mixther Leigh, como la mayoría de operadores artesanales, permanecen en condición de informales teniendo limitaciones para la comercialización del mineral.

La mayor expansión física y geográfica de la actividad minera ha originado la proliferación de nuevas concesiones en regiones y comunidades donde la minería no ha sido parte importante de la historia local. Esta expansión viene acompañada por transformaciones tecnológicas en una industria que hoy requiere mayores expansiones de tierra, mayores cantidades de agua y mucho menos mano de obra local, para las cuales el minero informal no está preparado.

La proliferación de delitos, como amenazas y asesinatos informados por los diarios de la región, para silenciar a quienes se oponen a la minería informal e ilegal, es una constante preocupación de la población.

En la entrevista al Sr. Arbel Calle Encargado del Departamento de Servicios Públicos y Gestión Ambiental de la Municipalidad Distrital de Suyo informó que, el Comité Ambiental (CAM), no actúa por temor a las amenazas que reciben quienes se oponen a la minería informal e ilegal. Es un comité que se ha formado solo porque lo pide la OEFA

En la actualidad, los actores exigen no solamente una mejor distribución de los ingresos generados por la minería, sino también el derecho a la consulta y al consentimiento previo, y una mejor regulación de los impactos sociales y ambientales de estas actividades, temas en los cuales la intervención del Estado ha sido nula, a pesar del exceso de normatividad promulgado.

5. Propuesta

El análisis realizado permite concluir que existe ineficiencia del Estado en la administración del proceso de formalización de la minería artesanal aurífera a nivel nacional y regional. De las entrevistas realizadas a los principales actores de la región Piura y del Gobierno central y al resultado del análisis realizado en este proyecto de investigación, se llegó a la conclusión de que la no culminación del proceso de formalización del minero artesanal aurífero se debe a la falta de liderazgo en el desarrollo de este proceso.

En ese sentido, hace falta un ente rector que no solo sea normativo, sino que gestione ante los responsables del Ejecutivo y Autoridades Regionales, se realicen las transferencias de los presupuestos que competen a la Categoría Presupuestal 0126: Formalización Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y se culmine el Proceso de Formalización. Sin presupuesto no se pueden ejecutar las funciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de los mineros informales y mucho menos contar con la infraestructura necesaria para brindar un buen servicio al ciudadano. La entidad que lidere el proceso de formalización deberá valorar al funcionario público, dotándolo de capacidades y las herramientas necesarias para llegar al actor principal de este proceso, que es el minero informal, mediante el asesoramiento y capacitación en cada uno de los requisitos que le exige la ley.

El MINEM, debe ser el líder del proceso de formalización y debe hacerlo suyo, ejerciendo además autoridad, características que solo tienen entidades que hayan manejado procesos de adecuación de difícil ejecución. El enfoque político del Estado debe direccionar sus preocupaciones legislativas a buscar la forma de que ante la existencia de dos niveles de gobierno, el MINEM pueda liderar y hacer propio este proceso en un período de adecuación de cinco años, como un programa de corto plazo en que este ente atacará los problemas de fondo para la formalización del minero artesanal informal aurífero: la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial y, la acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera.

En el presente trabajo se propone que esta función rectora sea liderada por la DGM por la experiencia desarrollada en procesos de difícil implementación, como el manejo de pasivos ambientales mineros y los procesos de plan de cierre y el PAMA. Además durante estos cinco años la DGM preparará al personal de la DREM, reforzándolo en sus capacidades, para que en el sexto año se haga cargo de la administración, control y fiscalización de las actividades del minero artesanal aurífero. Para consolidar esta propuesta se deberán implementar los siguientes puntos:

- 1) Derogar en su totalidad el Decreto Supremo N° 025-2013-EM del 25 de julio del 2013, mediante el cual se crea la DGFM teniendo como función principal la de “proponer y evaluar la política sobre formalización minera en concordancia con las políticas sectoriales y nacionales, y en coordinación con la DGM”. Las funciones que en dicha norma se otorgan a la DGFM, deberán delegarse a la DGM como ente rector del proceso de formalización.
- 2) Mientras la DGM (cinco años) esté en la conducción del proceso de formalización del minero artesanal informal aurífero, la evaluación y fiscalización del instrumento de gestión ambiental presentado por el sujeto de formalización, estará a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM.
- 3) Al sexto año, concluida la participación de la DGM el personal capacitado de la DREM, se hará a cargo de la administración de la minería artesanal aurífera, para lo cual deberá abrir un registro de inscripción de empresas consultoras para fiscalizar a las actividades de la minería artesanal formalizada.
- 4) El proceso de formalización cuenta con un presupuesto asignado a nivel nacional en la Categoría Presupuestal No.126. En el caso de la Región Piura, el Presupuesto necesario para que la DGM, ejecute el proceso es de S/. 780,000 por año. En la Categoría Presupuestal 0126 a la Región Piura le ha sido asignado un PIM de S/. 983,293 para el Período 2019.

Tabla:4. Presupuesto Anual Estimado (Proceso de Formalización a cargo de la DGM)

Personal	-Coordinador (12 meses x S/.8000)	96,000
	-Abogados (12meses x 2 x 3,500)	84,000
	-Ingenieros Mineros y Ambientales (12 meses x 4 x 5000)	240,000
	-Consultores (Talleres de Sensibilización) (12mesesx 2x5000)	120,000
	Subtotal	540,000
Monitoreo	-Materiales y Análisis de Muestras	72,000
Transporte y Material de Campo	-Alquiler de camioneta	140,000
	-Combustible	
	-Repuestos	
Hospedaje	-Alquiler de casa, materiales y comunicaciones	28,000
Total (S/.)		780,000

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- **Sobre la administración del Proceso de Formalización.-** Los problemas tratados hace 16 años –que dieron origen a la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (**LEY**)–, continúan hasta el presente. Los principales actores DREM y DGFM, no han implementado eficientemente las políticas y normas existentes. Ante un universo de 100,000 mineros a nivel nacional, se logró inscribir al 75%, pero menos del 1% ha logrado formalizarse. A nivel de la región Piura, ante un universo de 10,000 mineros, se inscribieron 1400 (14%), habiéndose formalizado solo 18(0.2%). La ineficiencia del Estado en este estrato de la minería, definida así en el presente trabajo de investigación, si bien es cierto es una amenaza, es a la vez una oportunidad de desarrollo que no se va a lograr si lo seguimos tratando como una “debilidad, que solo se origina por problemas presupuestales o de recursos humanos con capacidades”. Debemos asumir y efectuar un cambio en la gestión, para enfrentar este reto, con nuevas ideas que funcionen (innovación) que se traduzcan en mejoras significativas en los resultados de eficiencia y eficacia.
- **Sobre la Administración Ambiental de las actividades del minero informal.-** No se realiza fiscalización ambiental de las operaciones de la minería informal, lo cual las ha convertido en un riesgo para las generaciones actuales y futuras, con la consecuente formación de pasivos ambientales. La Oefa, está acargo solo de la mediana y Gran Minería a nivel nacional. La supervisión ambiental de la pequeña minería y minería artesanal está a cargo de los Gobiernos Regionales (DREM-EFA), entes que no cuentan con presupuesto ni equipos de monitoreo para fiscalizar las actividades del minero informal.
- **Ausencia de Procesos claros y desconfianza en las instituciones.-** Hasta en tres oportunidades se han interrumpido los procesos iniciando otros, siendo el único objetivo modificar los plazos de exigencia del cumplimiento de los requisitos por parte de los mineros informales para obtener la autorización de inicio o reinicio de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal. En todos los procesos iniciados se abren nuevas etapas de inscripción con otros nombres, nuevos plazos, Esto permite a los mineros informales continuar con su actividad sin ninguna fiscalización originando desconfianza, en el ciudadano y los mineros que si desean su formalización, en las instituciones responsables del proceso.
- **Conflicto de Intereses e Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos.-** Las acciones deliberadas de parte de funcionarios del estado que se encuentran en una

situación de conflicto de intereses han desvirtuado el proceso de formalización minera desde el 2002 a la fecha evitando el desarrollo y evolución sostenible del minero artesanal, afectando a las poblaciones del entorno ya que con la no formalización, no recibirán los beneficios del canon minero, ni contarán con una minería responsable en su entorno.

2. Recomendaciones

- **Sobre la administración del Proceso de Formalización.**- Se recomienda que el proceso de formalización de la minería informal sea liderado por la DGM del MINEM. Este ente debe asumir de manera efectiva el ordenamiento progresivo y riguroso que se requiere en la administración de la minería artesanal informal aurífera, tanto a nivel nacional como regional. La prioridad número uno es lograr el objetivo de la **LEY** que es “Propender a la formalización integral del minero artesanal y lograr su desarrollo evolutivo sostenible”. La normatividad está dada, pero continuamente es vulnerada por intereses particulares. La DGM, ha demostrado competencia, cuando hizo respetar la normatividad del PAMA, no cediendo ante las presiones para no sancionar a la Empresa Doe Run por incumplimiento de la ejecución de su PAMA en los plazos acordados en dicho instrumento ambiental, A pesar de dichas presiones Doe Run no ha podido reiniciar operaciones en la Oroya. Estas competencias demostradas por la DGM, le dan autoridad para liderar el Proceso de Formalización para primero lograr la formalización de mayor número de mineros informales artesanales auríferos y dejar sentadas las bases para su desarrollo evolutivo sostenible.
- **Sobre la Administración Ambiental de las actividades del minero informal.** -Ante lo manifestado por el señor Pedro Alvarado Flores, encargado de la EFA en el Gobierno Regional de Piura, en cuanto a que la fiscalización ambiental a las actividades de los mineros informales, solo se llevan a cabo una vez lograda la autorización de inicio o reinicio de operaciones y dado a que durante ese lapso de tiempo entre la inscripción y la obtención de la Autorización de Inicio de Operaciones (1 a 2 años), se sigue contaminando aumentando los pasivos ambientales, se recomienda que, mientras la DGM, esté en la conducción del proceso de formalización del minero artesanal informal aurífero, la evaluación y fiscalización del instrumento de gestión ambiental presentado por el sujeto de formalización, esté a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM, ente que cuenta con los equipos de monitoreo ambiental y el recurso humano para la verificación de la información contenida en el Igafom presentado por los operadores informales. La DGAAM en forma conjunta con la DGAAM ha intervenido en procesos de adecuación de difícil ejecución tales como los PAMA y los Planes de Cierre de la minería formal.

- **Ausencia de procesos claros y desconfianza en las instituciones.** - En referencia a la Regulación de la minería informal, se recomienda que las normas que diseñe el gobierno central tengan un cuerpo simple, que pueda ser claramente comprendido por los involucrados en este proceso, y además deberán ser consistentes con principios generales aceptados. La simplicidad facilita el cumplimiento de la legislación. La DGM, como nuevo ente responsable, no deberá abrir nuevos Registros de Inscripción, lo que permitirá sincerar el número de informales inscritos en los registros de la DDC, Saneamiento y REINFO.
- ***Conflicto de Intereses e Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos.***- Las estrategias para la mitigación a estos dos factores que vulneran el proceso de formalización, deberán responder al objetivo principal que es el bienestar del ciudadano. No son ineficiencias que correspondan solo a los entes responsables de la administración de la minería artesanal informal. Corresponden a una realidad integral y actual del estado. Para llegar a la solución quizá correspondan medidas de largo plazo, pero a criterio del autor desde ahora se debe trabajar a escala institucional, para crear componentes que al interconectarlos y optimizando las funciones de cada uno de ellos, lograr una mejor administración y gestión con control y racionalidad con miras a solucionar el problema de corrupción y el consecuente impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos.

Debemos gestionar con una visión sistémica. Se recomienda implementar el liderazgo (que en este trabajo de investigación se propone) en cada una de los entes que administran los otros sectores (agricultura, pesquería, industria, etc.), para que descentralicen la administración y envíen recursos humanos con capacidades competentes a las regiones, para que trabajen con el personal de las regiones influenciándolos positivamente y juntos de manera colaborativa resolver exitosamente los desafíos que enfrenta nuestro estado.

- **Sobre la factibilidad de la propuesta a partir del análisis de las ineficiencias.**- En el análisis de la Ineficiencia Ausencia de Procesos Claros y desconfianza en las Instituciones, al analizar el riesgo que enfrentaríamos con la solución propuesta mediante la imposición del principio de autoridad la escala de probabilidad es Alta: 4. Se recomienda, potenciar la gestión con toma de decisiones con participación ciudadana, en lo cual la DGM y la DGAAM tienen experiencia de manejo. Con respecto a las otras ineficiencias, al analizar el riesgo de la solución propuesta, las escalas de probabilidad están en el nivel baja a moderada. En el **Anexo 5**, se adjunta cuadro de factibilidad.

Bibliografía

Benavides, Roque (2012). *La minería responsable y sus aportes al desarrollo del Perú*. Lima: Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. Disponible en: <http://www.mzweb.com.br/bvn/La_Mineria_Responsable_y_sus_Aportes_al_Desarrollo_del_Peru_Por_Roque_Benavides_Ganoza.pdf>.

Bellotti, Mirta (2011). “Minería a cielo abierto versus glaciares en alerta roja en Argentina”. En: *Revista de Derecho de Daños*. Rubinzal-Culzoni Editores. Disponible en: <http://amsacta.unibo.it/3085/1/Miner%C3%ADa_a_cielo_abierto.pdf>.

Briones, Daniel (2017). “Alternativas de solución a la minería informal”. Máster en Dirección de Empresas. Lima: Universidad de Piura.

Bustamante, Jorge (1993). *Desregulación*. Buenos Aires.

Caballero, Gonzalo (2002). “Economía ambiental: Perspectiva institucional”. Universidad de Vigo. Departamento de Economía Aplicada. Disponible en: <http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2011_2/Castelan/Econom%EDa%20ambiental....pdf>.

Carrillo, Sandra (2011). “Comunidades y Minería: La Comunicación en el Conflicto”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación. Disponible en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1396/CARRILLO_HOYOS_SANDRA_COMUNIDADES_MINERIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Castillo, Pedro; Diez, Alejandro; Burneo, Zulema; Urrutia, Jaime y Del Valle, Pablo (2007). *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales. Allpa Comunidades y Desarrollo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2008). *Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: Cepal.

Congreso de la República (s.f.). “Reporte de la minería informal. Área Las Lomas Suyu Piura Perú.” <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/841BCE32A98E11C305257A4C005530C6/\\$FILE/Reporte-de-la-miner%C3%ADa-informal.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/841BCE32A98E11C305257A4C005530C6/$FILE/Reporte-de-la-miner%C3%ADa-informal.pdf)>.

Chávez, Mary (2015). “Los pasivos ambientales mineros: diagnóstico y propuestas”. Red Muqui. Lima. Disponible en: <<http://www.muqui.org/images/PUBLICACIONES/pasivosambientales2015.pdf>>.

Chupillón Silva, Jorge (2017). *Formalización minera. En busca del tiempo perdido*.

Coase, Ronald (1960). "The problem of social cost". Volumen III. University of Virginia. Publicado originalmente en *The Journal of Law and Economics*. Octubre. Disponible en: <<http://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf>>.

Córdova, Arturo (2009). "Proyecto: "Desarrollo de Capacidades para una Propuesta de Zoneamiento Ecológico Económico -ZEE- para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Piura". Memoria Descriptiva Final. Área: Geología y Potencial de Recursos Mineros. Piura. Diciembre. Disponible en: <http://geoservidorperu.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Mapa/Piura/Memoria_Descriptiva_Geologia.pdf>.

De Echave, José (2016). "La minería ilegal en Perú Entre la informalidad y el delito". Revista Nueva Sociedad. N° 263. Lima.

De La Cruz, Juan (2002). "Principios de la regulación económica en la Unión Europea". Centro Europeo de Regulación Económica y Competencia. Editorial Instituto de Estudios Económicos. Madrid. Disponible en: <<http://cerecom.org/publicaciones/LIBRO%20PRINCIPIOS%20REGULACION%20ECONOMICA%20EN%20LA%20UNION%20EUROPEA.pdf>>.

Diario La República (2017). "Decretos debilitan formalización minera y generan impunidad". En: *Diario La República*. 8 de enero de 2017. <<https://larepublica.pe/politica/1005672-decretos-debilitan-formalizacion-minera-y-generan-impunidad>>.

Dirección Regional de Energía y Minas (2012). "Diagnóstico de la minería artesanal de oro en los distritos de Las Lomas, Suyo, Paimas y Sapillica de la Región Piura a Abril 2012". Piura:Gobierno Regional de Piura. Gerencia Regional de Desarrollo Económico.

Galoso, Armando y Loaiza, Edwin (2010). "Actividad minera artesanal en la cuenca del río Chira (Suyo, Paimas, Lomas) región Piura". Instituto Geológico Minero y Metalúrgico-Ingemmet. Boletín N° 8.

Guerrero, Eduardo (2009). "Implicaciones de la minería en los páramos de Colombia, Ecuador y Perú". Documento de trabajo. Marzo. Disponible en: <http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/04/Informe_Mineria__Paramos__Version_Preliminar_.pdf>.

Hartley, Marjorie (2008). "Economía Ambiental y Economía Ecológica: Un balance crítico de su relación". *Economía y Sociedad*. N° 33 y 34. Enero – Diciembre. Disponible en: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/74>>.

Helguero, Luz María (2013). "Minería ilegal está contaminando los cuerpos de agua en Piura". En: *Gua 3.0*. 4 de mayo de 2013. <<https://gua30.wordpress.com/2013/05/04/mineria-ilegal-esta-contaminando-los-cuerpos-de-agua-en-piura/>>.

Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar (2014). *Metodología de la investigación*. 6ª ed. México D.F.: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.

Herrera, Juan (2006). “Método de minería a cielo abierto”. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Minas. Disponible en: <http://oa.upm.es/10675/1/20111122_METODOS_MINERIA_A_CIELO_ABIERTO.pdf>.

Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (s.f.). “Informe de actividades de trabajo de minería artesanal, pequeña minería en Suyo-Perú. Visita técnica a labores mineras y de beneficio en la zona minera de Suyo-Perú”. Quito.

Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (2011). *Memoria sobre la Geología Económica de la Región Piura*. Lima.

Ipenza, César (2013). *Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDE.

Irigoyen, Marina (2015). “Gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas en la región Piura”. Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES. Disponible en: <[file:///D:/Downloads/Gesti%C3%B3n%20sostenible.%20Propuestas%20de%20pol%C3%ADticas%20para%20los%20gobiernos%20regionales%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Gesti%C3%B3n%20sostenible.%20Propuestas%20de%20pol%C3%ADticas%20para%20los%20gobiernos%20regionales%20(1).pdf)>.

Kolstad Charles (2000). *Economía ambiental*. Oxford University Press.

Londoño, Claudia (2006). *Los recursos naturales y el medio ambiente en la economía de mercado*. Cali: Universidad Javeriana Cali.

Mejía, Milagros (2014). *Pasivos Ambientales Mineros: Repensando el pasado en aras de una minería responsable*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

Mendieta, Juan (2014). “Economía ambiental”. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Programa de Magíster en Economía del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales.

Ministerio del Ambiente [Minam] (2013). *Minería ilegal. Diálogos ambientales*. Lima.

Minam (2016). *La lucha por la legalidad en la actividad minera 2011-2016. Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros*. Informes sectoriales. Lima.

Minam (2016). “Minería responsable”. Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental. Disponible en: <<http://www.minam.gob.pe/educacion/wp-content/uploads/sites/20/2017/02/Publicaciones-4.-Texto-de-consulta-M%C3%B3dulo-4.pdf>>.

Ministerio de Energía y Minas [Minem] (2015). *Glosario Técnico Minero*. Lima: Minem.

Minem (2018a). *Anuario minero 2017*. Lima. Disponible en: <[http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2017/ANUARIO%20MINERO%202017\(1\).pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2017/ANUARIO%20MINERO%202017(1).pdf)>.

Minem (2018b). “Piura logra la formalización del mayor número de mineros en su historia”. En: *Ministerio de Energía y Minas*. 3 de setiembre de 2018. Fecha de consulta: 21/10/2018. <http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=20&idTitular=8632>.

Morón, Juan Carlos (2014). “La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú”. *Revista ius et veritas*, N° 49, Diciembre 2014 / issN 1995-2929 (Páginas 254 - 282).

Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú [OCM] (2016). “18° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte Primer Semestre, 2016”. Lima. Disponible en: <http://www.grufides.org/sites/default/files//documentos/reportes_semestrales/18deg_ocm_-_reporte_primer_semestre_2016_opt.pdf>.

OCM (2017). “20° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte Primer Semestre, 2017”. Lima. Disponible en: <<http://conflictosmineros.org.pe/20reporteocmjulio2017.pdf>>.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas [Osinergmin] (2017). *La industria de la minería en el Perú*. Lima: Osinergmin.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre [Osinfor] (2016). “Contribución en el monitoreo de la actividad minera en títulos habilitantes forestales, año 2014 - Departamento de Madre de Dios”. Lima: Osinfor. Disponible en: <<https://www.osinfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Mineria-Madre-de-Dios-21-de-junio.pdf>>.

Osorio, Orlando (2012). “La gran minería. ¿Beneficios o perjuicios?”. Trabajo de investigación. Vol. 02, N°01. Medellín, Colombia. Disponible en: <<file:///D:/Downloads/Dialnet-LaGranMineria-4175833.pdf>>.

Páez, Pedro y Silva, José (2010). “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”. *Administración y Desarrollo*. Vol. 52, N°38. Colombia. Disponible en: <<file:///D:/Downloads/Dialnet-LasTeoriasDeLaRegulacionYPrivatizacionDeLosServici-3731126.pdf>>.

Paredes, Ricardo y Sánchez, José (2006), “Teoría y Práctica de la Regulación”. Disponible en <https://es.scribd.com/document/271402153/Teoria-Practica-de-La-Regulacion-2006>.

Perú en Conflicto (2012). “Piura : Minería informal en Piura y sus consecuencias”. En: *Perú en Conflicto*. 3 de enero de 2012. Fecha de consulta: 10/10/2018. <<http://peruenconflicto.blogspot.com/2012/01/piura-mineria-informal-en-piura-y-sus.html>>.

Portal de Transparencia Económica del MEF ,(2018), Consulta Amigable, <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>

Radio Cutivalú (2017). “Pese a denuncia autoridades no responden por minería ilegal en Suyo”. En: *Radio Cutivalú*. 13 de junio de 2017. Fecha de consulta: 15/07/2018. <<http://www.radiocutivalu.org/pese-a-denuncia-autoridades-no-responden-por-mineria-ilegal-en-suyo/>>.

Reynaldo, Clara (2012). “La economía ambiental y su evolución en el pensamiento económico”. Revista *Desarrollo Local Sostenible*. Vol. 5, N°03. Disponible en: <https://econpapers.repec.org/article/ervdeloso/y_3a2012_3ai_3a13_3a20.htm>.

Rodríguez, Diana y Burucua, Andrea (2015). *Pasivos ambientales e hidrocarburos en Argentina Análisis de casos y marcos jurídicos para un debate urgente*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.

Russi, Daniela y Martínez, Joan (2002). “Los pasivos ambientales”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/i15_rusi.pdf>.

Sociedad Peruana de Derechos Ambientales (2014). “La realidad de la minería ilegal en países amazónicos”. Programa de Ciudadanía y Asuntos Sociambientales. Lima. Disponible en: <[file:///D:/Downloads/La-realidad-de-la-mineria-ilegal-en-paises-amazonicos-SPDA%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/La-realidad-de-la-mineria-ilegal-en-paises-amazonicos-SPDA%20(1).pdf)>.

Toledo, Alejandro (1998). *Economía de la Biodiversidad. México*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Urquidi, Víctor. (1998). “Economía Ambiental: Una aproximación”. Revista Comercio Exterior. V. 48, N° 12. México.

Vargas, Víctor (2014). *Actividad minera en el Perú. Definiciones*. Lima: Minem.

Verité (2013). *Risk Analysis of Indicators of Forced Labor and Human Trafficking in Illegal Gold Mining in Peru*. <http://www.verite.org/sites/default/files/images/Indicators%20of%20Forced%20Labor%20in%20Gold%20Mining%20in%20Peru_0.pdf>.

Wierenga, Marlies (2003). “A Brief Introduction to Environmental Economics”. ELAW – Agosto. p. 1-6.

Zapata, Ralph (2016). “Minería informal pone en riesgo al 40% de cultivos de agro-exportación en Piura”. *El Comercio*. 03 de febrero 2016. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/piura/mineria-informal-pone-riesgo-agroexportacion-piura-269219>.

Anexos

Anexo 1. Relación de personas entrevistadas

Profesionales y actores entrevistados en el desarrollo del proyecto de investigación “debilidades en la intervención del estado en la problemática de la minería informal en la Región Piura”

Entidad	Nombre	Cargo	Categoría
Acomisa	Dr. David Romero	director	experto
Dgfm	Dra. Rocío Suárez	jefe de normatividad	experta
DREM Piura	Ing. Hector Olaya	ingeniero de minas	especialista
DREM Piura	Ing. Hernán García	dirección de concesiones y catastro minero de la DREM (E)	especialista
Municipalidad de Suyo	Ing, Arbel Calle	departamento de servicios públicos y gestión ambiental (E)	especialista
Efa - Piura	Ing, Pedro Alvarado	oficina supervisión y fiscalización ambiental de la EFA Piura (E)	especialista
Comunidad San Sebastian de Suyo	Sr. Mixther Vargas	Titular Minero En Formalización	minero informal
Oficina en Suyo de Formalización Minera	Ing. Vicente Luna	encargado de la oficina de enlace	experto
Defensoría Del Pueblo	Dra. Kattia Bocanegra C.	Adjuntía De Medioambiente De La Defensoría Del Pueblo	especialista
Ingemmet	magister Henry Luna C.	director	experto

Acomisa: Asesores y Consultores Mineros S.A.

DGFM: Dirección General de Formalización Minera

DREM Piura: Dirección Regional de minería de Piura

EFA: ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE PIURA

Ingemmet: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico

Anexo 1A. FICHAS DE ENTREVISTAS SISTEMATIZADAS

I. Administración del Proceso de Formalización Minera

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
PREINFO 1	Dirección General de Formalización Minería (DGFM) Dra. Rocío Suárez Jefe de Normatividad	Julio 25, 2018	Solicitud presencial de datos actualizados del REINFO	Superficialmente indica que debo solicitar la información a la DREM Piura que tiene a cargo la administración del REINFO.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
PREINFO 2	Dirección General de Minería – DGM Magister José Antonio Matos	Agosto 23, 2018	Participación de la DGM en la administración del Proceso de Formalización de la Minería Artesanal.	Tajantemente indica que la DGM, solo se ocupa de la minería formal y en todo caso me dirija a la Oficina de la DGFM.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO 1	Dirección Regional de Minería – DREM Ing. Hernán García Lamadrid Director de Concesiones y Catastro Minero	Setiembre 10, 2018	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Indica que la DREM, no tiene a cargo el Registro de Formalización. Sólo lo alimenta. La inscripción. Terminó el año pasado.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO 2	Dirección Regional de Minería – DREM Ing. Hernán García Lamadrid Director de Concesiones y Catastro Minero	Setiembre 10, 2018	Cumplimiento del objetivo de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	Indica que, a la fecha hay 1400 unidades mineras inscritas de las cuales 18 a 20 están formalizados.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO 3	Oficina de Enlace de la Dirección General de Formalización Minera. Ing. Vicente Luna Vargas Encargado de la Oficina de Suvo.	Setiembre 12, 2018	Cumplimiento del objetivo de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	Para el Gobierno Nacional la Formalización no es importante porque Piura ocupa el 9vo lugar en minería informal. Se prioriza otras zonas. Debería ser prioritario para el Gobierno Regional, pero está en 3er plano de importancia.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO 4	Oficina de Enlace de la Dirección General de Formalización Minera. Ing. Vicente Luna Vargas Encargado de la Oficina de Suyo.	Setiembre 12, 2018	Cumplimiento del objetivo de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	La realidad minera de Piura es diferente a las otras regiones, donde existe concentración de informales. Aquí hay dispersión geográfica y además colinda con zonas de frontera.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO 5	Oficina de Enlace de la Dirección General de Formalización Minera. Ing. Vicente Luna Vargas Encargado de la Oficina de Suyo.	Setiembre 12, 2018	Cumplimiento del objetivo de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	Concesionarios no dan la cara, las plantas procesadoras les compran a todos estén o no formalizados.

II. Administración Ambiental en el Proceso de Formalización Minera

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO 1	Entidad de Fiscalización Ambiental – EFA Ing. Pedro Alvarado Flores Encargado de la EFA del Gobierno Regional Piura	Setiembre 11, 2018	Control y Fiscalización Ambiental en el Proceso de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	No se cuenta con personal especializado que tenga competencia en evaluación ambiental. El ámbito de la EFA comprende los sectores de salud, turismo, Pesquería, Energía y Minas. Se dió traslado de competencias mas no presupuestal.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO 2	Entidad de Fiscalización Ambiental – EFA Ing. Pedro Alvarado Flores Encargado de la EFA del Gobierno Regional Piura	Setiembre 11 2018	Control y Fiscalización Ambiental en el Proceso de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	No está de acuerdo con la simple presentación del IGAFOM(Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización) en formatos de Declaración Jurada.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO 3	Entidad de Fiscalización Ambiental – EFA Ing. Pedro Alvarado Flores Encargado de la EFA del Gobierno Regional Piura	Setiembre 11 2018	Control y Fiscalización Ambiental en el Proceso de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	No se hace evaluación de normas ambientales porque no se cuenta con equipo de monitoreo.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO 4	Oficina de Enlace de la Dirección General de Formalización Minera. Ing. Vicente Luna Vargas Encargado de la Oficina de Suvo.	Setiembre 12 2018	Control y Fiscalización Ambiental en el Proceso de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	El beneficio con mercurio es realizado por mujeres obreras. Se trata de una situación muy compleja. Cómo se va a ayudar a solucionar si con la infraestructura actual solo se va esporádicamente.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO 5	Dirección Regional de Minería – DREM	Setiembre 11 2018	Control y Fiscalización Ambiental en el Proceso de Formalización de	Existe proyecto en SNIF para compra de equipos para hacer la

	Ing. Hernán García Lamadrid Director de Concesiones y Catastro Minero		la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	evaluación ambiental : código 2352142 "Mejoramiento del servicio de supervisión de la DREM".
--	--	--	---	---

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO 6	Asesores y Consultores Mineros S.A. Magister David Romero Ríos Consultor y Catedrático en Minería y Medio Ambiente	Setiembre 04 2018	Control y Fiscalización Ambiental en el Proceso de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	Se puede asesorar a los mineros informales en la elaboración del IGAC, pero ante la falta de acreditación del uso superficial y minero en la mayoría de ellos, no se van a poder formalizar.

III. Interrupción de los Procesos de Formalización y desconfianza del ciudadano a los entes competentes de la administración de la minería informal artesanal aurífera.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO 1	INGEMMET Instituto Geológico Minero y Metalúrgico Mag. Henry Luna Córdova. Director	4 Setiembre 2018	Registros de Inscripción de Formalización Minera Contexto: Apertura de nuevos registros de inscripción en cada gobierno.	Propone que la Formalización solo se debe proseguir con los mineros que expresaron su deseo de formalizarse, mediante una Declaración de Compromisos.
CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO 2	Defensoría del Pueblo Dra. Kattia Bocanegra Carrión	Octubre 24 2018	Seguimiento del cumplimiento de la recomendación No.8 realizada por la Defensoría a la PCM, en su	Respuesta: Estamos ante un nuevo escenario, diferente al cual se tenía en el momento que se efectuó esta

	Abogada de la Adjuntía de Medio Ambiente		Informe 167 "Balance de la Gestión Estatal frente a la Minería Informal e Ilegal"	recomendación. Se ha creado el REINFO a cargo de la DGFM el cual tiene su propia normativa que debe ser cumplida.
--	--	--	---	---

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO 3	Defensoría del Pueblo Dra. Kattia Bocanegra Carrión Abogada de la Adjuntía de Medio Ambiente	Octubre 24 2018	Seguimiento del cumplimiento de la recomendación No.16 realizada al MINEM por la Defensoría en su Informe 167 "Balance de la Gestión Estatal frente a la Minería Informal e Ilegal"	No se ha cumplido con APROBAR el decreto supremo que establezca los recursos provenientes de la lucha contra la minería ilegal, que serán destinados al Fondo para el Proceso de Formalización.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO 4	Congreso de la República Congresista Gilbert Violeta y Dra. Saby Meza Asesora de la Comisión de Energía y Minas	Octubre 25, 2018	Seguimiento a la recomendación No.16 realizada al Congreso de la República, por la Defensoría en su Informe 167.	En el Congreso no se ha debatido la modificación de los criterios de calificación de los mineros artesanales.

IV. Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ISOMINFO 1	Comunidad Campesina San Sebastián de Suyo Sr. Mixter Leigh Vargas Infante	Setiembre 13, 2018	Conducción del Estado del sujeto en vías de formalización a sujeto formalizado.	Indica que la DREM ni la DGFM, les ha informado sobre el Decreto Legislativo 1336. Desconoce la existencia de

	Minero Informal; Secretario del Juzgado de Paz; Secretario de Rondas.			dicha norma. Está registrado en la Declaración de Compromisos (DDC).
--	---	--	--	--

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ISOMINFO 2	Comunidad Campesina San Sebastián de Suyo Sr. Mixter Leigh Vargas Infante Minero Informal; Secretario del Juzgado de Paz; Secretario de Rondas.	Setiembre 13, 2018	Conducción del Estado del sujeto en vías de formalización a sujeto formalizado.	Le hicieron una interdicción justo un día que no llevó papeles. Le quemaron una compresora y otras máquinas.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ISOMINFO 3	Municipalidad Distrital de Suyo ARBEL CALLE TORRES Encargado del Departamento de Servicios Públicos y Gestión Ambiental .	Setiembre 12, 2018	Impacto Social Negativo en la población con consecuencias fatales por la actividad minera informal e ilegal.	Existe un Comité Ambiental (CAM) pero no actúan por temor a las amenazas que reciben quienes se oponen a la minería informal e ilegal. Es un comité que se ha formado solo porque lo pide la OEFA.

Anexo 1B. FICHERO DOCUMENTARIO SISTEMATIZADO

I. Administración del Proceso de Formalización Minera

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO D1	Luz María Helguero Economía, Política, Regional	04 Mayo, 2013	Número aproximado de mineros artesanales informales e ilegales en la Región Piura.	Resume la declaración de Alicia Abanto, adjunta al defensor del Pueblo en Medio Ambiente,; Piura tiene 10 mil personas dedicadas a la minería ilegal e informal y 1.200 zonas de donde se extraen unas 858 mil onzas de oro y generan unos US\$ 500 mil de evasión tributaria

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO D2	Gestión Sostenible de los Recursos Naturales e Industrias Extractivas en la Región Piura Irigoyen, Marina CIES	2015	Número aproximado de mineros artesanales informales e ilegales en la Región Piura.	Las zonas de actividad minera se ubicaron en la provincias de Ayabaca, Piura, y Huancabamba, donde se estimó que existían unas diez mil personas que extraían oro de manera informal artesanal.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO D3	Gestión Sostenible de los Recursos Naturales e industrias Extractivas en la Región Piura Irigoyen, Marina	2015	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Explotaciones informales que se superponen a concesiones. Los Concesionarios rechazan suscribir un contrato .

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ADMINFO D4	Manual para entender la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Ipenza, César Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA	2013	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Minería ilegal se debió a la escasez de recursos y capacidades para hacer frente y poner freno a la expansión de la actividad que se realiza fuera de la ley.

II. Administración Ambiental en el Proceso de Formalización Minera

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO D1	Minería Informal pone en riesgo el 40% de cultivos de agro-exportación en Piura. Zapata, Ralph Diario El Comercio.	03 Febrero 2016	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Minería informal e ilegal no solo ingresa a Madre de Dios; también amenaza con alcanzar el valle de San Lorenzo-Piura, donde se siembran 35 mil Hectáreas (40 % del total de sembríos de agroexportación de la región)

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO D2	Pese a denuncias autoridades no responden por minería ilegal en Suyo. Radio Cutivalú	13 Junio 2017	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Elmer Villalta subprefecto de Suyo lamentó que a dos meses de haber sentado la denuncia ante la Fiscalía aún no hay respuesta.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
FAMINFO D3	Teniente gobernadora de Cucuyas, hace saber que ciudadanos ecuatorianos	13 Junio, 2017	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Aseguró que esta actividad ilegal afectaría a más de 5 mil personas que viven de la agricultura, pues

	estaban cerca al río Calvas con maquinarias para extraer oro de manera ilegal. Radio Cutivalú			el río Calvas llega hasta Poechos. Los ronderos están decididos a quemar la maquinaria.
--	---	--	--	---

III. **Interrupción de los Procesos de Formalización y desconfianza del ciudadano a los entes competentes de la administración de la minería informal artesanal aurífera.**

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO D1	Manual para entender la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Ipenza, César Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	2013	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	La presencia de la minería ilegal en todo el país se debió, en parte, a que la regulación se ha visto debilitada por la ausencia de procesos claros y efectivos de formalización;

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO D2	Decreto Legislativo No 1105	18 Abril, 2012	Formalizar la actividad a cargo de quienes han expresado su voluntad de adecuar gradualmente su actividad al marco establecido.	Art.3º , estableció que el proceso culminaba en un plazo máximo de 24 meses; es decir, el 19 de abril de 2014 era la fecha de corte del proceso de formalización.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO D3	Expertos sostienen que nuevo marco legal generaría impunidad en delitos de minería ilegal	15 Enero, 2017	En abril de 2014, se venció el primer plazo para que los informales inscritos en la DDC, completen los requisitos del	El Gobierno prorrogó el proceso hasta el 2016 , para que los inscritos en la Declaración de Compromisos (DDC) regularicen su situación. El plazo del proceso de

	Francesca García Delgado Diario El Comercio		proceso de formalización.	saneamiento venció el 31 de diciembre del 2016.
--	--	--	---------------------------	--

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO D4	Expertos sostienen que nuevo marco legal generaría impunidad en delitos de minería ilegal Francesca García Delgado Diario El Comercio	15 Enero, 2017	Los nuevos decretos legislativos contra la minería informal.	Decreto Legislativo 1293 abre una vez más el Registro para la formalización a partir del 6 de febrero hasta junio de este año) y prolongar el plazo para culminar el proceso hasta el 2020.

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
REGMINFO D5	Decreto Legislativo 1336 Segunda Disposición Complementaria Modificatoria	06 Enero, 2017	Retroceso Normativo: Indica que en la minería artesanal se pueden usar cargadores frontales, retroexcavadoras, volquetes, compresoras, perforadoras neumáticas.	Contradice lo estipulado en el D.L. 1100, que prohibió el uso de maquinaria pesada la cual no corresponde a las características reconocidas en la actividad de la minería artesanal informal.

IV. Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos

CODIGO	FUENTE	FECHA	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
ISOMINFO D1	Gestión Sostenible de los Recursos Naturales e industrias Extractivas en la Región Piura Irigoyen, Marina	2015	Funciones de la DREM en el proceso de formalización de la Minería Artesanal.	Los dirigentes de comunidades autorizan a los comuneros y estos a terceros para que prosigan con la actividad.

Anexo 2. Declaración de compromisos del minero informal Mixther Leigh Vargas Infante de la Comunidad San Sebastian de Suyo

DECLARACION DE COMPROMISOS
ANEXO N° 1 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1460

Yo, Mixther Leigh Vargas Infante
con DNI/RUC N° 036438011 con domicilio en El Aserrío
El Progreso de la C.C. San Sebastian
distrito de Suyo provincia Ayabaca
departamento de Piura debidamente representado por _____
con Documento Nacional de Identidad N° _____
en el procedimiento de iniciar/continuar mi proceso de formalización para la obtención de la Autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales desarrollada con 05 operarios en la concesión/petitorio denominado YURICHAN con Código Único 0300110001 ubicado(a) en (paraje, caserio, anexo, distrito, provincia, departamento) anexo El Pedrillo del caserío de Malvos de la C.C. San Sebastian - Suyo - Ayabaca
del (la) cual soy titular he suscrito acuerdo o contrato de explotación he suscrito un contrato de cesión minera otro mi compromiso:

- Al cumplimiento y ejecución de todas las medidas dispuestas en el instrumento de gestión ambiental que se apruebe como parte del proceso de formalización.
- A adoptar medidas y buenas prácticas para prevenir, controlar, monitorear, mitigar, restaurar, rehabilitar o reparar, según corresponda, los impactos y efectos negativos generados por la actividad que desarrolle antes y luego de concluido el proceso de formalización.
- A desarrollar actividades mineras en los términos en que sea otorgada la autorización de inicio, cumpliendo con las condiciones establecidas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM y demás disposiciones establecidas en la legislación vigente.

El suscrito con DNI N° 036438011
Es auténtica la misma firma
El contenido es legítimo

SECRETARÍA DE DEFENSA CIVIL
JUNTA DE DEFENSA CIVIL
JUNTA DE DEFENSA CIVIL
JUNTA DE DEFENSA CIVIL

Fuente: Minero Artesanal Mixther Vargas

Anexo 3. Visitas de campo, distrito de Suyo

Fotografía de nuestra visita al domicilio de Mixther Vargas:



Fuente: Elaboración Propia

Fotografía en la visita a la mina informal El Portillo



Fuente: Elaboración Propia

Anexo 4. Decreto Legislativo N° 1105

DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

Artículo 1°.- Objeto y Ámbito de Aplicación

El presente Decreto Legislativo tiene como objeto establecer disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional.

Artículo 2°.- Definiciones

Para efectos de lo establecido en el presente Decreto Legislativo, se define como:

a) Minería Ilegal.- Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal. Esta definición sustituye la definición de minería ilegal contenida en el Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1100.

b) Minería Informal.- Actividad minera que es realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo.

Artículo 3°.- Proceso de Formalización de la Actividad Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

El Proceso de Formalización de la Actividad Minera de Pequeña Minería y Minería Artesanal, es aquél mediante el cual se establecen y administran los requisitos, plazos y procedimientos para que el sujeto de formalización pueda cumplir con la legislación vigente. El sujeto de formalización a que se refiere el párrafo anterior puede ser una persona natural, una persona jurídica o un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad. El Proceso de Formalización culmina en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses. Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas podrá ampliarse el mencionado plazo.

Artículo 4°.- Pasos para la Formalización de la Actividad Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

La formalización podrá ser iniciada o continuada, según sea el caso, por aquéllos que realizan la actividad cumpliendo con los pasos siguientes:

1. Presentación de Declaración de Compromisos.
2. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera.
3. Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial.
4. Autorización de Uso de Aguas.
5. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
6. Autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación o Beneficio de Minerales. Las personas naturales o jurídicas que se someten al proceso de formalización deben cumplir con todos los pasos y sus requisitos a efecto de ser considerada su actividad como formal. Adicionalmente, el Ministerio de Cultura en ejercicio de sus facultades, establecerá mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, el procedimiento simplificado que establezca el otorgamiento de un certificado de inexistencia de restos arqueológicos respecto del área en que se desarrolle la actividad minera.

En tal sentido, una vez presentada la Declaración de Compromisos, deben cumplir con acreditar aquellos requisitos necesarios para culminar su formalización, entendiéndose que cada paso es un requisito del anterior, sin perjuicio de que algunos pudieran tramitarse de manera simultánea.

Desde la presentación de la Declaración de Compromisos hasta la expedición de la Autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación o Beneficio de Minerales, el sujeto de formalización deberá contar con un Certificado de Capacitación emitido por el Gobierno Regional, que acredite la capacitación básica requerida para el ejercicio de la actividad minera materia de formalización. Esta capacitación la realizará el Gobierno Regional en coordinación con el Minem y bajo los lineamientos establecidos por este último.

Artículo 5°.- De la Declaración de Compromisos

La Declaración de Compromisos es un documento que, según Formato contenido en el Anexo 1 del presente dispositivo, deberá presentar la persona, natural o jurídica, ante el Gobierno Regional correspondiente, en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma. El Proceso de Formalización se considerará iniciado con la presentación de la referida

Declaración, lo que permite al solicitante encontrarse en proceso de formalización.

La Declaración de Compromisos será materia de registro por el Gobierno Regional y se encontrará vigente hasta que se otorgue al administrado las autorizaciones detalladas en el numeral 6 del artículo 4° de la presente norma; o hasta el momento en que se verifique el incumplimiento de los requisitos establecidos en este dispositivo y la normativa vigente. El Gobierno Regional tendrá a su cargo la implementación del mencionado registro, el cual se constituye en un registro administrativo de carácter público.

El Gobierno Regional deberá comunicar al Minem la presentación de la Declaración de Compromisos. Dicha comunicación deberá ser efectuada, bajo responsabilidad, dentro de las

cuarenta y ocho (48) horas de presentada por el interesado al Gobierno Regional, para efectos de que el Minem lleve el registro nacional de dichas Declaraciones de Compromisos.

En caso el Gobierno Regional verificara el incumplimiento tanto de los requisitos establecidos por ley como de los compromisos suscritos por el interesado en la Declaración de Compromisos antes referida, se procederá a la cancelación de la mencionada Declaración y de su inscripción en el registro.

Artículo 6°.- De la Acreditación de la Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera

El título de concesión minera no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que para dicho fin se requiere de determinadas medidas administrativas o títulos habilitantes establecidos por ley. La acreditación a que se refiere el presente artículo podrá darse mediante la suscripción de un contrato de cesión o de un acuerdo o contrato de explotación, de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente. Los contratos anteriormente mencionados deberán encontrarse debidamente inscritos ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP.

Mediante la suscripción del contrato de cesión minera, conforme se encuentra establecido en la ley de la materia, el sujeto de formalización que lo suscriba se sustituye en todos los derechos y obligaciones que tiene el cedente. Mediante la suscripción del acuerdo o contrato de explotación, el titular del derecho minero quedará liberado de la responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones ambientales y de seguridad y salud en el trabajo que asume el minero interesado en su formalización. El acuerdo o contrato de explotación en el marco del presente proceso de formalización podrá ser suscrito utilizando el modelo contenido en el Anexo 2 del presente dispositivo.

Los Gobiernos Regionales o el Minem podrán intervenir, a solicitud de las partes, como intermediarios en las negociaciones de los acuerdos o contratos de explotación, ejerciendo el papel de facilitador y orientador de las partes en negociación.

Artículo 7°.- De la Acreditación de Propiedad o de Uso del Terreno Superficial

La acreditación de uso del terreno superficial se da a través de un documento que prueba que el solicitante es el propietario o está autorizado por el propietario del predio para utilizar el (los) terreno(s) donde se ubica o ubicará el desarrollo de las actividades mineras, debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Registros

Públicos - SUNARP o, en su defecto, del testimonio de escritura pública del contrato o convenio por medio del cual se autoriza dicho uso. Si la concesión se ubicara en terreno eriazado del Estado en zona no catastrada, no será necesario el requisito mencionado en el párrafo precedente. Sin perjuicio de ello, el Gobierno Regional notificará esta situación a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, quien actuará según la legislación de la materia.

Artículo 8°.- De la Autorización de Uso de Aguas

Documento que otorga la Autoridad Nacional del Agua, a través de la Autoridad Administrativa del Agua, al usuario que lo solicita, autorizando el uso de agua superficial por el plazo no mayor de dos (2) años, para cubrir exclusivamente las necesidades de agua derivadas o relacionadas directamente con la ejecución de estudios u obras y lavado de suelos.

Artículo 9°.- Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo

Por única vez y con carácter temporal, a efectos del Proceso de Formalización regido por la presente norma, constitúyase el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso, el que permite la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal en curso, como requisito de obligatorio cumplimiento para la obtención de la autorización de inicio de operaciones que se otorga en el marco del Proceso de Formalización establecido en la presente norma, así como en el proceso de formalización referido en el Decreto Supremo N° 006-2012-EM.

El Ministerio del Ambiente aprobará mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, las disposiciones complementarias referidas a los instrumentos de prevención, control y mitigación, así como las medidas de recuperación y remediación ambiental que deberán cumplir los sujetos de formalización, pudiendo incorporar más de una operación.

Artículo 10°.- De la Autorización para Inicio/ Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación o Beneficio de Minerales

Para iniciar o reiniciar actividades de exploración o explotación, así como beneficiar minerales se requiere la autorización del Gobierno Regional correspondiente. La autorización referida deberá ser emitida previa opinión favorable del Minem, basada en el informe de evaluación emitido por el Gobierno Regional, y consistirá en la verificación del cumplimiento de los pasos contenidos en el artículo 4° del presente dispositivo.

El Minem establecerá mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, las medidas complementarias para la autorización para el inicio/reinicio a que se refiere el presente artículo, así como su cancelación.

Artículo 11°.- De la Participación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

- SERNANP en el Proceso de Formalización

En aquellos casos en que la actividad minera se efectúa en Áreas Naturales Protegidas, y que sea necesaria la opinión técnica favorable o compatibilidad del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, esta deberá ser solicitada por el sujeto de formalización. Esta entidad deberá emitir su opinión técnica en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, bajo responsabilidad.

Artículo 12°.- Culminación del Proceso de Formalización

Cumplidos los pasos señalados en los artículos precedentes, el Gobierno Regional correspondiente emitirá la correspondiente Resolución de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación o Beneficio de Minerales, con la cual culminará el Proceso de Formalización.

Artículo 13°.- Participación del titular de concesión minera en el proceso de formalización

Con la finalidad de facilitar la formalización a que se sujeta el presente dispositivo, dentro de los sesenta (60) días contados desde la fecha de entrada en vigencia de esta norma, el titular de una concesión minera deberá presentar ante la autoridad competente un documento en el cual declarará, bajo responsabilidad, la existencia de actividad minera informal en el área de su concesión.

Dicha declaración contendrá, asimismo, la intención del titular minero de suscribir con los sujetos que desarrollen actividad minera informal en su concesión minera, un contrato de explotación o un contrato de cesión minera o, de ser el caso, su decisión de explotar directamente la concesión minera en su beneficio.

El Gobierno Regional efectuará un cruce de información entre lo expresado por el minero informal en su Declaración de Compromiso y lo expresado por el titular respecto de su concesión minera en la declaración a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, con la finalidad de establecer la naturaleza de la relación existente entre el minero informal, la concesión minera y el titular de esta.

Artículo 14°.- Restricciones para el Acceso al Programa

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11°, no podrán acogerse al Proceso de Formalización regido por la presente norma aquellas personas naturales o jurídicas que ocupen áreas no

permitidas para el ejercicio de la minería, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, y otras de acuerdo a la legislación vigente.

Artículo 15°.- De la Ventanilla Única

Establézcase el mecanismo de la Ventanilla Única como herramienta para la agilización de los trámites de formalización de la actividad minera; ventanilla ante cual el interesado podrá realizar los trámites y solicitar información sobre su proceso de formalización. El Minem, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional del Agua, en coordinación con el Gobierno Regional, ejecutarán las acciones necesarias para efectos de brindar sus servicios relacionados con la formalización a través de la Ventanilla

Única. La instalación de la Ventanilla Única no implica la modificación de las competencias que por ley tiene cada una de las entidades mencionadas.

Artículo 16°.- De la Ejecución del Proceso de Formalización

El Minem, en coordinación con los Gobiernos Regionales, llevará a cabo las acciones que sean necesarias para ejecutar el Proceso de Formalización de la actividad minera a través de oficinas desconcentradas, las que podrán encargarse de una o más Regiones. Las demás entidades del Gobierno Nacional involucradas en la implementación del Programa de Formalización deberán prestar apoyo técnico a requerimiento del Minem.

Artículo 17°.- Financiamiento de las Actividades de Formalización

17.1 Créase el Fondo para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, cuyos recursos serán destinados a financiar las acciones de formalización a las que se refiere el presente dispositivo y el Decreto Legislativo N° 1100. La administración del Fondo corresponde al Minem.

17.2 Son recursos del Fondo:

- a) Los provenientes de la lucha contra la minería ilegal, que sean establecidos mediante Decreto Supremo, con voto aprobatorio del Consejo de Ministros;
- b) Los provenientes de la cooperación internacional, de conformidad a la normatividad vigente; y
- c) Otros que el Minem determine de acuerdo a Ley.

17.3 Los recursos del Fondo estarán depositados en la cuenta que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, los mismos que son autorizados a través de asignaciones financieras, previo requerimiento de la entidad administradora del fondo, son aplicados únicamente para los fines del Fondo, y se incorporan en las entidades beneficiarias en la fuente de financiamiento Recursos Determinados conforme al artículo 42° de la Ley N° 28411.

Artículo 18°.- Financiamiento de Instrumentos y Acciones a Cargo del Sector Ambiente

El Comité de Administración del Fideicomiso, establecido por el Decreto Supremo N° 011-2011-MINAM, podrá destinar dichos recursos al financiamiento de las siguientes acciones o medidas, sin perjuicio de las que se establezcan en aplicación a lo dispuesto por el artículo 21° de la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental:

- a) Acciones de vigilancia ambiental y de fiscalización ambiental a que se refiere el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1100.
- b) Elaboración e implementación de instrumentos vinculados a la remediación, descontaminación o rehabilitación de las zonas afectadas por la minería ilegal.
- c) Acciones para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión ambiental correspondientes, que sean determinadas por el Comité de Administración del Fideicomiso establecido por el Decreto Supremo N° 011-2011-MINAM.

Artículo 19°.- Disposiciones para Pequeño Productor Minero y Productor Minero Artesanal
Los Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales con concesiones mineras otorgadas hasta la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, deberán acreditar en un plazo máximo de dos (02) años ante el Gobierno Regional competente, la realización de operaciones mineras a su cargo. Para el caso de los Pequeños Productores Mineros, la realización de operaciones mineras podrá ser mediante contratos de explotación o de cesión minera. La acreditación del plazo máximo de dos (02) años a que se refiere el párrafo anterior, también es aplicable a aquellos que han suscrito contratos de explotación o de cesión minera con titulares de concesión minera. El Minem emitirá mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, las disposiciones complementarias necesarias para la mejor implementación del presente artículo.

Artículo 20°.- Regulación de Plantas de Beneficio
Establézcase el Sistema Integrado de Información Interconectada, así como el Registro en Línea de Plantas de Beneficio Autorizadas, ambos a cargo del Minem.
El Minem deberá brindar acceso a dicho Sistema a las entidades de fiscalización con competencias en la materia. El Minem aprobará las disposiciones necesarias para la implementación gradual de lo establecido en el presente artículo, así como otras disposiciones que sean requeridas para la regulación y control de las plantas de beneficio. Facúltase a las autoridades competentes de fiscalización, según corresponda y de acuerdo a sus competencias, a tipificar y establecer las sanciones por incumplimiento de las disposiciones que regulan el funcionamiento de las plantas de beneficio.

Artículo 21°.- Vigencia
El presente dispositivo entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Artículo 22°.- De la Aplicación de la presente norma
La presente norma será aplicada sin afectar las acciones de interdicción a los mineros ilegales establecidos por normas vigentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Planes Regionales de Formalización

Los Gobiernos Regionales, en un plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia del presente dispositivo, podrán establecer planes regionales de formalización enmarcados en la presente norma, teniendo en consideración las particularidades de la minería que se desarrolla en cada Región. Los planes regionales que establezca cada Gobierno Regional deberán contemplar, como requisitos mínimos, los establecidos en la presente norma. Los Gobiernos Regionales deberán informar mensualmente al Minem el desarrollo, avance y resultados de los planes regionales de formalización. Asimismo, publicarán dicha información en sus portales de transparencia.

SEGUNDA.- De las Competencias de los Gobiernos Regionales

Corresponde a los Gobiernos Regionales recibir, tramitar y resolver los petitorios que presenten los administrados que se encuentren en los supuestos del artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, se encuentre o no acreditado como tal ante la Dirección General de Minería. Asimismo, los Gobiernos Regionales son competentes para recibir, evaluar y resolver los instrumentos ambientales presentados por los administrados que se encuentren en los supuestos del artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, se encuentre o no acreditado como tal ante la Dirección General de Minería.

TERCERA.- Actividades o Acciones de Impacto o Externalidad Medioambiental o Social Positivas

Los titulares mineros pueden propiciar acuerdos con mineros informales ubicados en su área de concesión, que procuren acciones que preserven o mejoren el medioambiente o que generen beneficio social, considerándose estas como acciones de impacto o externalidad positiva medioambiental o social.

En el marco de la actividad minera, cualquiera sea la modalidad de la actividad, si el titular minero plantea o se acoge a actividades o acciones que impacten positivamente para la preservación del ambiente o de beneficio social dentro de su área de concesión, la autoridad ambiental competente no exigirá necesariamente una modificación al instrumento de gestión ambiental correctivo o a la certificación ambiental aprobado previamente al titular minero para su funcionamiento, siempre que el impacto o externalidad que se produzca sea considerada positiva por el Minem para el ambiente o la sociedad. Para este efecto, el Minem señalará mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, las condiciones, plazos y oportunidad para la aplicación de esta disposición.

CUARTA.- Cierre de Minas Abandonadas

Los titulares mineros que tuvieran en sus áreas de concesión minas abandonadas, deberán declarar este hecho ante el Minem y deberán presentar en un plazo de sesenta (60) días hábiles los estudios a efectos de proceder con el cierre de los mismos, bajo responsabilidad. En caso que el titular minero no cumpla con esta obligación, el Minem, a través de Activos Mineros o de empresas especializadas, procederá con el cierre de dichas minas, replicando contra los titulares de las concesiones mineras en donde se ubican estas minas abandonadas. El Minem dictará mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, las medidas complementarias para la correcta aplicación de esta disposición.

QUINTA.- Protocolo de Intervención Conjunta en las Acciones de Supervisión y Fiscalización Ambiental Minera

Establézcase el Protocolo de Intervención Conjunta en las Acciones de Supervisión y Fiscalización Ambiental Minera, el que deberá contemplar los siguientes aspectos:

1. La estrategia de coordinación entre las entidades con competencias vinculadas a la fiscalización de las actividades mineras ilegales.
2. Plan de acción para la intervención conjunta ordinaria.
3. Plan de acción para la intervención conjunta ante situaciones extraordinarias. El Protocolo de Intervención será elaborado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y aprobado por Decreto Supremo del Ministerio del Ambiente, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma. La aprobación del Protocolo no afecta las acciones de supervisión y fiscalización que vienen realizando las entidades de fiscalización en el ámbito de sus competencias.

SEXTA.- Creación de la Comisión Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal

Dispóngase la creación de la Comisión Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal y del Desarrollo del Proceso de Formalización, la misma que dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y estará conformada por un representante titular y un alterno de:

1. La Presidencia de Consejos de Ministros, quien la presidirá;
2. El Minem;
3. El Ministerio del Ambiente;
4. El Ministerio de Cultura;
5. El Ministerio del Interior;
6. El Ministerio de Defensa;
7. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT; y,
8. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Asimismo, podrán ser invitados a participar en la Comisión, otras entidades públicas con competencias vinculadas a la problemática de la minería ilegal y en pequeña escala. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Establecer la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal.
2. Dar seguimiento al Proceso de Formalización establecido en la presente norma.
3. Elaborar informes semestrales sobre el avance y resultados de la implementación de las acciones establecidas en los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la Ley N° 29815, en sus aspectos productivos, económicos, sociales y ambientales.
4. Recomendar ajustes y mejoras a la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal y al Proceso de Formalización establecido en el presente Decreto Legislativo.
5. Elaborar propuestas de desarrollo alternativo y remediación en las zonas afectadas por la minería ilegal.
6. Desarrollar programas sociales para la erradicación del trabajo infantil y prostitución de menores en las zonas donde se realiza actividades mineras.
7. Otras que sean determinadas por la Comisión.

SÉTIMA.- De la Comercialización del Oro

El Poder Ejecutivo, con el fin de promover la formalización de los Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales, podrá, mediante Decreto Supremo refrendado por los Ministros de

Economía y Finanzas y de Energía y Minas, emitir las normas complementarias referidas a la comercialización del oro proveniente de la actividad minera de los Productores anteriormente mencionados.

OCTAVA.- Aplicación del Anexo 1° del Decreto Legislativo N° 1100

Para los casos establecidos en el Anexo N° 1 del Decreto Legislativo N° 1100, son aplicables las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 006-2012-EM.

NOVENA.- Emisión de Disposiciones Complementarias

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Minem o por el Ministerio del Ambiente, según sus competencias, podrán establecerse disposiciones complementarias a la presente norma.

DÉCIMA.- Coexistencia de Sustancias Metálicas y No Metálicas

En caso que en una concesión minera coexistan sustancias metálicas y no metálicas explotables, el titular de concesión minera metálica podrá celebrar con personas en proceso de formalización, contratos de explotación o de cesión minera para explotar sustancias no metálicas en dicha concesión minera.

Anexo 5. Cuadro de Análisis de Factibilidad: Formalización Minera de la Pequeña Minería y Minera Artesanal

Ineficiencia	Resultados del Análisis	Propuesta	Sustento	Riesgo	Escala (*)	Estrategia
Los principales actores DREM y DGFM, son ineficientes en implementar las políticas y normas de formalización.	Debido a la escasez de recursos y capacidades para hacer frente a la expansión de la minería artesanal informal e ilegal a la fecha hay 1400 unidades mineras inscritas de las cuales solo 18 están formalizada en la Región Piura, de un total estimado de 10,000 mineros informales, lo cual conllevaría a declarar el fracaso del proceso.	(Mitigar) Conformar un grupo de trabajo liderado por la Dirección General de Minería (DGM) del MINEM, con un plan de trabajo sujeto a plazos.	El proceso de formalización cuenta con un presupuesto asignado, lo cual garantiza su ejecución a nivel nacional. Solo hace falta que se realicen acciones de control para verificar que los Gobiernos Central y Regionales destinen dicho monto para los fines creados. Según el Portal del MEF a Nivel Nacional el Proyecto No. 3000658-Mineros Formalizados para el 2018 ha contado con un PIM de S/. 10'720,650 con una Ejecución de S/9'890,932 (Avance 92.3%).	Recorte Presupuestal	3	Ejecutar el proceso en la Región Piura como plan piloto de formalización minera.
Ausencia de evaluación de normas ambientales durante el proceso de formalización del minero artesanal.	Como consecuencia de la falta de equipos de monitoreo para el control ambiental, la actividad informal afectaría al valle de San Lorenzo, donde se siembran 35 mil hectáreas que representan el 40 % del total de sembríos de agro-exportación de la región que conllevaría a suspender el proceso de formalización.	(Mitigar) La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del MINEM, mientras dure la implementación del proceso a cargo de la DGM, deberá realizar la supervisión ambiental de la actividad minera artesanal informal.		Demoras en la aprobación de normas internas	2	Conformar un grupo de trabajo normativo integrado por la Alta Dirección, DGM y DGAAM
Ausencia de Procesos claros y desconfianza en las instituciones	Quienes han expresado su voluntad de adecuar gradualmente su actividad al marco establecido por la Ley de Formalización inscribiéndose en los Registros de Declaración de Compromisos y Registro de Saneamiento, se sienten defraudados y tienen desconfianza en las instituciones.	(Mitigar) No abrir nuevos Registros de Inscripción. Se debe sincerar el número real de mineros informales en actividad en base a los ya inscritos y proceder a formalizar a quienes completen los requisitos y declarará la caducidad de las solicitudes de formalización de aquellos que no los completen.	Por su experiencia la DGM y la DGAAM en procesos de alta complejidad, sabrá imponer el Principio de Autoridad y contando con Presupuesto se recuperará la confianza en los entes responsables de la formalización por aquellos mineros informales que quieren completar el proceso.	Marchas de protesta por los gremios de los mineros artesanales	4	Prevenir, haciendo intervenir en las tomas de decisiones a dirigentes y autoridades locales y regionales.
Impacto social negativo en las poblaciones de menos recursos	Al haberse desvirtuado el proceso de formalización minera por mafias que buscan romper la institucionalidad, Los dirigentes de comunidades autorizan a los comuneros y estos a terceros para que prosigan con la actividad minera informal y en algunos casos ilegal.	(Mitigar) La DGM en el cronograma propuesto de 05 años en la Región Piura, deberá desarrollar reuniones de sensibilización a la comunidad con participación de terceros (consultores) y autoridades locales y regionales en temas de propiedad minera y propiedad superficial.	La Región Piura según el Portal amigable del MEF, en la Categoría Presupuestal 0126: Formalización Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal para el 2019, cuenta con un PIM de S/.983,293. El Presupuesto calculado para que la DGM ejecute el Proceso de Formalización es de S/. 334,000.	El GORE Piura no destina las Transferencias realizadas por el MEF para los fines de la formalización minera.	3	Acción de Control por la Contraloría General de la República de auditoría al Presupuesto del GORE Piura

(*) Escala de Probabilidad

5: Muy Alta

4: Alta

3: Moderada

2: Baja

1: Muy Baja

