Proyecto de Ley _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
29 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:25

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA Y SU COMPLETA ELIMINACIÓN AL 2030.

El congresista **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA Y SU COMPLETA ELIMINACIÓN AL 2030

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer las disposiciones legales que promuevan la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala, y la eliminación total de su uso al 2030.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es reducir progresivamente el uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala, y la eliminación total de su uso al 2030, de acuerdo a las obligaciones internacionales asumidas por el Perú; así como garantizar que las operaciones con el uso de mercurio de la minería artesanal y de pequeña escala eviten impactos negativos en el bienestar y la salud de la población, el ambiente y sus

componentes; y, lograr mejores beneficios en la recuperación de oro usando tecnologías limpias.

Asimismo, se busca generar mecanismos de transparencia en torno a la extracción, el procesamiento, el comercio y la disposición de mercurio en el Perú.

Artículo 3. Autoridad Competente del proceso de reducción del uso del mercurio en el procesamiento del oro

El Ministerio del Ambiente es la autoridad competente a cargo de iniciar, coordinar, supervisar y culminar el proceso de reducción progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en el Perú. Para ello, el Ministerio del Ambiente coordina con otros sectores, entidades y actores involucrados, a fin de lograr el objetivo propuesto en la presente ley.

En el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el Ministerio del Ambiente es el punto focal nacional encargado de la coordinación nacional para el intercambio de información.

Artículo 4. Reducción progresiva del uso de mercurio en el procesamiento del oro

El Ministerio del Ambiente como autoridad competente y en coordinación con las demás entidades, según corresponda, se encuentran obligados a garantizar condiciones óptimas para reducir progresivamente el uso de mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú.

En ese sentido y sin que sean excluyentes, las entidades involucradas deben realizar las siguientes acciones bajo responsabilidad:

4.1. Incentivar y masificar el uso de tecnología libre de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala a nivel nacional, en atención a las diversas realidades de las zonas donde se emplean estas modalidades de la actividad minera, por parte del Ministerio de Energía y Minas con asistencia del Ministerio del Ambiente.

4.2. Generar incentivos financieros o no financieros para aquellos que eviten usar el mercurio, lo que deberá ser reglamentado en el plazo de sesenta días calendarios por parte del Ministerio de Energía y Minas con asistencia del Ministerio del Ambiente.

4.3. Reducción en los controles y fiscalización ambiental por parte de la autoridad competente una vez que los administrados declaren expresamente no usar mercurio en sus operaciones mineras, lo cual deberá ser verificado previamente.

4.4. La autoridad competente coordina y asiste a los gobiernos locales, según corresponda, para identificar las zonas donde puede realizarse el refogueo de oro con mercurio y zonas donde está prohibido, considerando el marco legal actual vigente.

4.5. Informar de manera pública los avances respecto de la reducción del uso del mercurio por parte de los administrados vinculados a ~~de~~ la minería artesanal y de pequeña escala, cuando la autoridad fiscalizadora haya verificado su cumplimiento.

Artículo 5. Disposición final de mercurio incautado

Se encarga a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI), en el ámbito de sus competencias, la disposición final del mercurio incautado por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, y demás entidades que, en virtud de su labor, incauten o encuentren mercurio.

El proceso de recojo para su disposición final no deberá ser superior a treinta días calendario de comunicados estos hechos a la SUNAT y al PRONABI. Dicho proceso debe ser establecido en una norma de ambas entidades o a través de un protocolo para tales fines, en un plazo no mayor de sesenta días calendario.

Artículo 6. Publicidad del proceso de ingreso al Perú y del registro de usuarios de mercurio

En el plazo de sesenta días calendario de entrada en vigor de la presente norma, las autoridades responsables de registro y autorización de ingreso de mercurio al Perú deben implementar mecanismos adecuados en su portal institucional para transparentar las

siguientes acciones:

6.1. El Ministerio del Ambiente tiene a disposición en su página web las solicitudes de otorgamiento de consentimiento para ingreso de mercurio al país, en la cual se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, la cantidad ingresada y el otorgamiento de consentimiento; sean las solicitudes, aceptadas o no.

6.2. El Ministerio del Ambiente debe tener una lista actualizada de aquellos depósitos de mercurio subproducto de la minería formal y desarrollar mecanismos de control y fiscalización efectivos de dichos almacenamientos. Para ello, establece mecanismos de coordinación permanente con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, de conformidad con las disposiciones establecidas por el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

6.3. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria implementa y mantiene actualizado el listado de usuarios de mercurio a nivel nacional, sean éstas personas naturales o jurídicas, el cual debe contener información sobre el destino y la finalidad de la adquisición del mercurio. Este listado debe estar actualizado y ser de libre acceso en su portal institucional o en una plataforma independiente, amigable y de fácil acceso.

Artículo 7. Prohibición del uso del mercurio

Se prohíbe el uso de mercurio para la pequeña minería y la minería artesanal a partir del 1 de enero del año 2030.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días

hábiles contados a partir de su publicación.

TERCERA. Declarar de interés nacional la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro

Se declara de interés nacional la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala, hasta su completa eliminación el 1 de enero de 2030.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Norma Derogatoria

Se deroga y se deja sin efecto todas las normas que contravengan a los objetivos y el cumplimiento de la presente ley.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MALAGA TRILLO George Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/01/2024 16:01:51-0500

Lima, 29 de enero de 2024

Edward Málaga Trillo
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El mercurio es reconocido mundialmente como una peligrosa sustancia altamente neurotóxica (que daña los nervios) y nefrotóxica (que daña los riñones)[1]. El Perú, como país signatario de la Convención de Minamata sobre el Mercurio de las Naciones Unidas (UNEP, 2013), se suma a un esfuerzo ambiental global para reducir y eventualmente eliminar el uso del mercurio en protección de la salud humana y del medio ambiente (MINAM, 2016). Durante décadas, el mercurio liberado por la minería ilegal del oro se ha considerado un alto riesgo para las poblaciones amazónicas y el medio ambiente[2].

En el año de 1956, en la bahía de Minamata (Japón), dos hermanas, de dos y cinco años, fueron diagnosticadas con los efectos terribles, intratables y estigmatizantes del envenenamiento por mercurio. En los decenios que siguieron, su historia sería contada muchas veces, convirtiéndose en símbolo de decenas de miles de adultos, niños y nonatos que padecían lo que ahora se conoce como la enfermedad de Minamata[3].

Estos hechos no son aislados para el Perú; en la población de Huepetuhe - Madre de Dios zona donde hay alta presencia de MAPE, se adquirió muestras de orina de niños que no estaban ligados al manejo directo de mercurio y se encontró que de 118 niños menores de 18 años, el 28% (34/118) excedió los límites permisibles (5 µg Hg·g-1) (Rojas - Jaimes et al.1992), en algunos casos por chimeneas cercanas que metían vapor de mercurio cuando la amalgama de mercurio era refundada, particularmente en Huancavelica y donde hasta el momento se requiere de atención prioritaria y mecanismos efectivos para evitar el incremento de la contaminación. Esto ya ha sido señalado por la Defensoría del Pueblo, que reiteró: *"la obligación impostergable del Estado peruano de atender la grave situación de contaminación por mercurio y otros metales pesados que afectaría a cerca de 19 000 personas de los distritos de*

[1] http://www.who.int/foodsafety/publications/chem/mercuryexposure.pdf
[2] Esdaile, L. J., & Chalker, J. M. (2018). The Mercury Problem in Artisanal and Small-Scale Gold Mining. Chemistry (Weinheim an der Bergstrasse, Germany), 24(27), 6905–6916. https://doi.org/10.1002/chem.201704840
[3] https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/minamata-convention-booklet-sp-full.pdf

Ascensión y Huancavelica, en el departamento de Huancavelica"[4].

Adicionalmente, la corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala - MAPE - es un serio problema que impide una actividad formal y que sea ambiental y socialmente responsable[5]. Se ha identificado de manera concreta once riesgos de corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía Peruana, uno de los cuales está asociado directamente al uso de mercurio. Este riesgo señala que existe una falta de incentivos por parte del Estado para que las operaciones MAPE eliminen el uso de mercurio en la parte de beneficio. Al ser el mercurio un insumo tan importante para la obtención de oro es necesario un Registro Único para el control de Insumos Químicos y Productos Finalizados. También, existen otras alternativas tecnológicas que el Estado debería proveer. Todo esto buscando evitar el uso de mercurio para reducir los impactos en la salud pública y en el ambiente, mientras se limita al mercado negro de mercurio[6].

Tabla 1: Riesgos e Instancias de Corrupción relacionados al Uso del Mercurio

CAUSAS:	IMPACTOS:
• Limitar la importación del mercurio sin atender la raíz del problema (la dependencia al mercurio de la MAPE aurífera) fortalece métodos paralelos ilegítimos para el abastecimiento de este insumo, muchas veces vinculado a la criminalidad organizada. • El mercurio es el insumo central para la fase de beneficio de la producción de oro en la Amazonía, ya que permite obtener la amalgama del mineral y posterior refogue, separando el material valioso para su	• Emisión de mercurio provocado por la minería ilegal e informal de oro, el cual es absorbido por el cuerpo humano por las vías respiratorias o por el consumo de alimentos contaminados. • La contaminación por mercurio causa serios impactos ambientales y de salud pública, afectando especialmente a comunidades ribereñas, que dependen del

[4] https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-obligacion-del-estado-de-atender-contaminacion-por-metales-pesados-en-huancavelica-es-impostergable/
[5] Cano, Álvaro. (2021). Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana: Lecciones aprendidas y propuestas de solución. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir. Lima, Perú. 120 pp.
[6] Environmental Law Institute (ELI). 2022. Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir. Lima, Perú. 104 pp. Accesible en: https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Informe-Corrupcion-en-MAPE_final.pdf

comercialización. Todo el proceso se realiza in situ. • Es requerido que los usuarios del mercurio se consignen en el Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Finalizados de SUNAT. Sin embargo, este registro no es público ni de libre acceso, dificultando el acceso y transparencia. • Si bien existen iniciativas para identificar tecnologías alternativas al uso de mercurio (como las mesas gravimétricas), muchas veces los mineros no tienen la capacidad ni acceso a personas capacitadas para aplicar estas nuevas tecnologías y mantenerlas, y el Estado tampoco las provee. • La demanda que existe por parte de los acopiadores y comercializadores de oro no es de arenilla (la presentación de la sustancia aurífera que resulta luego de la utilización de la mesa gravimétrica), sino en bloques sólidos (la presentación resultante luego de la utilización del mercurio	consumo de pescado para su subsistencia. • Fomenta la existencia de cadenas de abastecimiento alternas en el mercado negro, mayormente vinculadas al crimen organizado.

Fuente: Elaboración propia

Estudios recientes han vuelto a evidenciar que el consumo de pescado contaminado es la principal vía de exposición al mercurio; por tanto, la actividad minera aurífera ilegal en cuerpos de agua aumenta el riesgo de efectos negativos para la salud de las poblaciones consumidoras de pescado, principalmente en los grupos vulnerables como los niños, las mujeres en edad fértil y las poblaciones indígenas. Estudios de largo plazo en otras partes del mundo demuestran que niveles elevados de mercurio en las madres durante el embarazo, exponen al feto a tener defectos posteriores en su desarrollo neurológico y cognitivo (desarrollo mental, aprendizaje, comportamiento). Asimismo, estudios recientes en niños de Madre de Dios expuestos

a mercurio por ingesta de pescado estarían revelando efectos similares[7].

a) Contaminación por mercurio y propuesta de buenas prácticas

El mercurio es un elemento químico que existe en tres formas primarias: elemental o metálico y compuestos orgánicos como el caso del metilmercurio. Estas formas de mercurio presentan diferentes grados de toxicidad y sus efectos difieren sobre los sistemas nervioso, inmunitario, digestivo, respiratorio, renal y órganos específicos como la piel, pulmones y ojos[8]. Así mismo, existen tres vías principales de envenenamiento por mercurio en los seres humanos: inhalatoria, oral y dérmica/mucosas[9]. *El mercurio no ocurre naturalmente en los organismos vivos, ni tiene ninguna función fisiológica en ellos, a diferencia de otros metales. Por tratarse de un elemento, no se puede descomponer ni degradar en sustancias inofensivas; el mercurio puede cambiar de estado y especie, pero no desaparece como metal*[10].

El mercurio elemental, causa impactos por exposición directa al vapor durante el proceso de "quema" de la amalgama del oro, que al inhalarlo se retiene entre el 75 y 85% en el cuerpo humano. La intoxicación del mercurio se manifiesta en el deterioro del sistema nervioso, renal e inmunitario. Ante una continua exposición, los síntomas pueden ser intensos e irreversibles[11].

También se causa exposición cuando el mercurio liberado al ambiente es transformado por bacterias y otros microorganismos en metilmercurio, una de sus formas más tóxicas. El metilmercurio se acumula en peces e invertebrados acuáticos, ocasionando que estos organismos presenten concentraciones

[7] IMPACTOS AMBIENTALES PREVISTOS DE LA ACTIVIDAD MINERA AURIFERA ILEGAL EN CUERPOS DE AGUA DE LA AMAZONÍA PERUANA. Documento de síntesis científica No 1 | Enero 2022 https://cincia.wfu.edu/publicaciones/impactos-ambientales-previstos-de-la-mineria-aurifera-ilegal-en-cuerpos-de-agua-de-la-amazonia-peruana/

[8] Organización Mundial de la Salud (OMS). 2017. El mercurio y la salud. https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health

[9] Osores Plenge, Fernando; Grández Urbina, J. Antonio & Fernández Luque, Jorge L. (2010). Mercurio y salud en Madre de Dios, Perú. Acta Médica Peruana 27 (4): 310 - 314.

[10] Brack A, Ipenza C, Alvarez J, Sotero V; Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio - Una Bomba de Tiempo, Ministerio del Ambiente, Lima abril del 2011 https://sinia.minam.gob.pe/documentos/mineria-aurifera-madre-dios-contaminacion-mercurio-una-bomba-tiempo

[11] Mundial de la Salud (OMS). 2017. El mercurio y la salud. https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health

mayores que las de su entorno (proceso conocido como bioacumulación). También, el metilmercurio pasa por el proceso de bioamplificación, en el que depredadores de gran tamaño presentan niveles más elevados de mercurio por haber devorado muchas presas pequeñas que también se encontraban contaminadas con mercurio[12]. Este comportamiento del metilmercurio afecta especialmente a las poblaciones humanas que dependen del pescado en zonas contaminadas como principal fuente de alimento. Resultan especialmente afectadas mujeres embarazadas y sus bebés, ocasionando el mercurio daño en su sistema nervioso y riñones.

La contaminación por mercurio ocasionado por las operaciones mineras descontroladas presenta un gran riesgo para la salud pública; principalmente por las emisiones y vertimientos de mercurio, que contaminan los cursos de agua y se depositan en los bosques, afectando los medios de subsistencia de las poblaciones. Una revisión de más de 100 estudios publicados como literatura científica menciona que la reactivación de la actividad minera artesanal en cuerpos de agua amazónicos continuaría incrementando la contaminación por mercurio. Así mismo, incrementaría el aumento de sedimentos suspendidos, lo cual altera los cauces de ríos y quebradas, incrementando el riesgo de inundaciones en las épocas de lluvia, y también perjudicaría la actividad pesquera para consumo local, afectando la seguridad alimentaria de las poblaciones[13].

Toda la información sobre los impactos del uso de mercurio en la MAPE, así como la actividad minera en sí, plantean la necesidad de contar con la adopción de buenas prácticas que permitan actividades mineras ambiental y socialmente responsables. Esto es particularmente fundamental en áreas donde estos impactos se magnifican y afectan de especial manera al patrimonio natural, como el caso de la Amazonía. Se debe trabajar en un conjunto de buenas prácticas entre el Estado, los mineros MAPE y diferentes actores y expertos que permita la mitigación de los efectos adversos de la MAPE en el ambiente, generando

[12] Organización Mundial de la Salud (OMS). 2017. El mercurio y la salud. https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health
[13] Centro de Innovación Científica Amazónica-CINCIA. 2022. Documento de síntesis científica N°1. Disponible en: https://cincia.wfu.edu/publicaciones/impactos-ambientales-previstos-de-la-mineria-aurifera-ilegal-en-cuerpos-de-agua-de-la-amazonia-peruana/

beneficios económicos y sociales, mientras garantizan una cadena productiva, que, a partir de un enfoque de gestión de recursos naturales, asegura la calidad y eficiencia de la actividad.

Existen diferentes iniciativas que proponen buenas prácticas o salvaguardas que permitan eliminar progresivamente el uso del mercurio y reemplazarlo con tecnologías alternativas, tales como las mesas gravimétricas u otras resultantes de la innovación[14]. Esto permitirá detener la contaminación por mercurio del ambiente y la exposición a la salud de las poblaciones.

En ese sentido, debemos considerar que las salvaguardas deben ser tomadas como una oportunidad; la reducción del mercurio es una buena práctica o salvaguarda que permitan acelerar el proceso de formalización, reduciendo los impactos sociales y ambientales de la minería informal. La adopción de salvaguardas ambientales y sociales (entendidas como buenas prácticas o condiciones mínimas que permiten actividades mineras más responsables) puede coadyuvar a alcanzar una MAPE que genere beneficios económicos y sociales y, al mismo tiempo, mejore su eficiencia y productividad. En ese sentido las salvaguardas deberían abordar, entre otros[15]:

- Eliminar progresivamente el uso de mercurio
- Asegurar una operación minera eficiente, responsable y segura
- Gestionar el agua y restaurar los paisajes para una MAPE ambientalmente responsable
- Respetar los derechos humanos y garantizar el bienestar de las personas

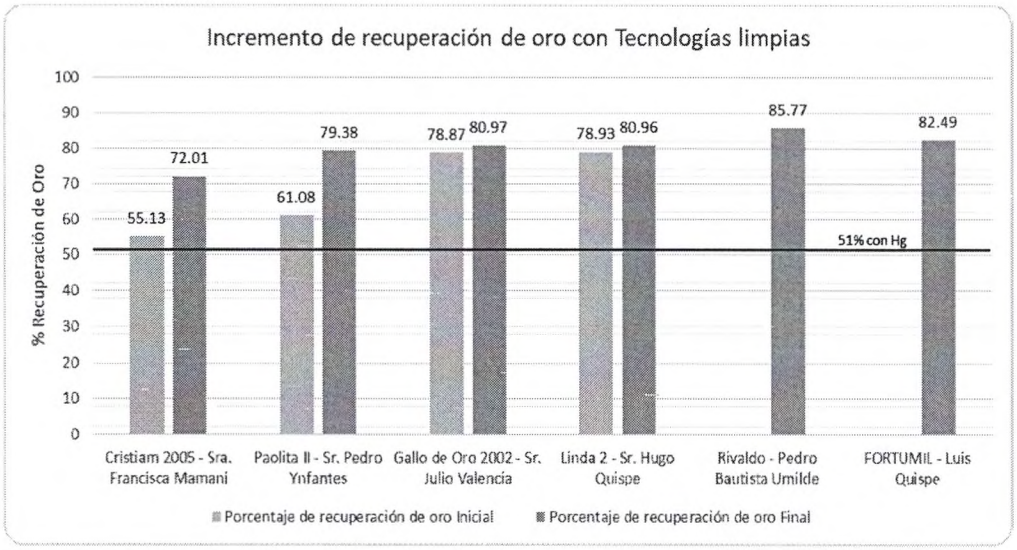
b) Beneficios de la tecnología que evita el uso de mercurio

Un proyecto piloto de mejora tecnológica en seis operaciones mineras de la MAPE en Madre de Dios, ejecutado por el Centro de Innovación Tecnológica de Madre de Dios CITE Minería y Medio Ambiente, demostró que estas concesiones mineras

[14] https://preveniramazonia.pe/salvaguardas-en-la-mape-herramientas-para-una-actividad-ambiental-y-socialmente-sostenible/
[15] https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/SALVAGUARDAS_PREVENIR_PUBLICADO.pdf

con mesas gravimétricas operativas y recibiendo la capacitación y asistencia técnica necesaria tienen hasta 85% de recuperación de oro versus la recuperación tradicional con uso de mercurio que es de 51% (Figura 1). Esto demuestra que, con el adecuado mantenimiento y capacitación, las mesas gravimétricas no solo son convenientes por temas ambientales y sociales, sino que incrementa el beneficio económico de los propios mineros.

Figura 1. Recuperación de oro en seis concesiones mineras de Madre de Dios con el uso de mesas gravimétricas



Fuente: Presentación CITE Minería y Medio Ambiente

c) Legislación comparada

Diversos países han desarrollado mecanismos legales para prohibir y restringir el uso de mercurio por las graves implicancias en la salud humana.

Colombia: Colombia prohibió el uso de mercurio en la minería, tal como estaba establecido en la Ley 1658 de 2013. En dicho acto legislativo se determinó que en cinco años (2018) se prohibiría el uso de este elemento en toda actividad extractiva, principalmente aurífera una de las que más usa mercurio y que, para 2023, la industria y todos los procesos productivos en el país deberían eliminarlo

de sus actividades[16]. Posteriormente, Colombia emitió el Decreto 419 del 3 de abril de 2021-MADS, que prohíbe la fabricación, importación y exportación de una serie de elementos y productos que tienen mercurio añadido, lo que significa un avance en la protección del medioambiente, firmado por los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Algunos de los productos comprendidos son: baterías, luminarias y termómetros que entre sus componentes tengan mercurio añadido.

Unión Europea: Desde la década pasada la Unión Europea abordó y restringió el uso de mercurio. Frente a ello se aprobó el Reglamento (CE) Nº 1907/2006[17], más conocido como REACH, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos, establece que no se podrán comercializar ni usar en la Unión Europea (UE), como sustancias o en mezclas, los compuestos de mercurio destinados a: impedir las bio-incrustaciones en cascos de barcos, equipos utilizados en piscicultura o equipos sumergidos total o parcialmente, la protección de la madera, la impregnación de textiles industriales pesados, y el tratamiento de aguas industriales.

Posteriormente el Reglamento (CE) Nº 552/2009 por el que se modifica el Reglamento (CE) Nº 1907/2006 prohíbe la comercialización en la UE de termómetros para la fiebre y otros dispositivos de medida (manómetros, tensiómetros, barómetros, etc.) que contengan mercurio, de uso para el público en general.

El Reglamento (UE) Nº 847/2012 por el que se modifica el Reglamento (CE) Nº 1907/2006 prohíbe la comercialización en la UE de dispositivos de medida que contengan mercurio, destinados a usos industriales y profesionales.

Reglamento (UE) Nº 848/2012 por el que se modifica el Reglamento (CE) Nº 1907/2006: a partir del 10 de octubre de 2017, no se fabricarán, comercializarán ni

[16] https://vlex.com.pe/vid/colombia-prohibe-uso-mercurio-737316957
[17] https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/productos-quimicos/mercurio/normativa_mercurio.aspx#:~:text=El%20Reglamento%20(UE)%20N%C2%BA%20847,a%20usos%20industriales%20y%20profesionales.

utilizarán en la UE cinco compuestos de fenilmercurio, utilizados como catalizadores en la fabricación de poliuretano.

Estados Unidos: La *Mercury Export Ban Act of 2008* o Ley de Prohibición de Exportación de Mercurio[18] de octubre del 2008 exige que todo el mercurio de Estados Unidos se mantenga dentro del territorio del país, donde pueda ser administrado conforme a sus leyes internas. Prohíbe a los departamentos de Defensa y de Energía exportar sus enormes existencias de mercurio. Asimismo, en cumplimiento de esta ley, el Departamento de Energía creó un almacén que se utilizará para guardar todos los excedentes de mercurio que usan las industrias de EE. UU. En resumen, la ley pretende reducir la disponibilidad de mercurio elemental (metálico) en los mercados nacionales e internacionales. Al reducir el suministro de mercurio metálico en el comercio, la ley tiene como objetivo reducir el uso de mercurio con fines comerciales a nivel mundial a través de disposiciones que incluyen la prohibición a las agencias federales de transportar, vender o distribuir mercurio metálico que esté bajo su control o jurisdicción, lo cual incluye las reservas en poder de los Departamentos de Energía y Defensa. La prohibición de la exportación de mercurio metálico entró en vigencia en los Estados Unidos a partir del 1 de enero de 2013.

d) Proyectos de Ley sobre prohibición de mercurio previos

En el año 2013, el excongresista Néstor Valqui Matos de Fuerza Popular presentó ***Proyecto de Ley 1889/2012-PJ, que prohíbe el uso del mercurio y cianuro en la minería y el Proyecto de Ley 2795/2013-CR, que promueve el desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental para la eliminación progresiva del mercurio en la actividad minera***[19] con la finalidad de que se erradique el uso del mercurio por el daño que produce a la población y al ambiente. El proyecto de ley tuvo como objeto disminuir progresivamente el mercurio de la actividad minera hasta su total eliminación, considerando que ese componente

[18] https://www.epa.gov/mercury/environmental-laws-apply-mercury#:~:text=The%20Mercury%20Export%20Ban%20Act,mercury%20for%20commercial%20purposes%20globally.
[19] https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/1094f17435b7d09d05257c08000c3eeb/$FILE/PL02795171013.pdf

puede ser sustituido con tecnologías gravimétricas o "limpias"[20].

Asimismo, también en el 2013, el excongresista Jorge Rimarachín, presentó el ***Proyecto de Ley 1889/20212-CR "Proyecto de Ley por el cual se establece la prohibición para uso del mercurio y cianuro en la minería."***

e) Acuerdos e Instrumentos Internacionales vinculados al Mercurio

Nuestro país es parte de instrumentos internacionales diversos que orientan y contribuyen a enfrentar el uso inadecuado de insumos, tales como:

- **Convenio de Basilea sobre el Control de movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación**. Adoptado en 1989 y entrada en vigor 1992. El Perú es Estado parte desde el 23 de noviembre de 1993[21].
  El objetivo principal de este Convenio es proteger la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos, limitando y gestionando su movimiento transfronterizo y su adecuado desecho[22].

  En el Anexo I del Convenio, se detallan las categorías de desechos para controlar como los residuos clínicos, resultantes de producción farmacéutica, del uso de productos químicos para preservación de madera, con cianuro, alquitranados, resinas, látex, plastificantes, colas adhesivas. Además, se encuentran los deshechos que tengan metales carbonilos, berilio, compuesto de cobre, zinc, arsénico, cadmio, telurio, **mercurio**, plomo, soluciones ácidas, o ácidos en forma sólida, soluciones básicas, asbesto, fenoles, éteres y solventes.

[20] https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/77058ee2227ad84905257c000072b5a7/?OpenDocument
[21] https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convenio-basilea-control-movimientos-transfronterizos-deshechos-peligrosos-su-eliminacion#:~:text=El%20Convenio%20de%20Basilea%20sobre,de%20desarrollo%20provenientes%20del%20extranjero.
[22] Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. https://sinia.minam.gob.pe/normas/convenio-basilea-control-movimientos-transfronterizos-desechos-peligrosos

- **El Convenio de Minamata sobre el Mercurio**. Adoptado el 10 de octubre de 2013, el Perú ratificó el Convenio el 21 de enero de 2016, y entró en vigor el 16 de agosto de 2017. De acuerdo con los objetivos del Convenio de Minamata sobre Mercurio del cual el Perú es parte, los países parte deben tender a una reducción del uso de mercurio, por las graves implicancias que tiene este en la salud humana, a través de mecanismos de reducción progresiva.

  El objetivo principal del Convenio es proteger la salud humana y el ambiente de los efectos adversos del mercurio, en el que destaca la prohibición de nuevas minas de mercurio, la eliminación gradual de las existentes, la reducción del uso del mercurio en una serie de productos y procesos, la promoción de medidas de control de las emisiones a la atmósfera y de las emisiones a la tierra y al agua, así como la llenar el vacío regulatorio existente para el sector la minería artesanal y a pequeña escala.

  El Convenio también se encarga del almacenamiento provisional de mercurio y su eliminación una vez que se convierte en residuo, los puntos contaminados de mercurio y temas sanitarios. No obstante, los controles generados a raíz del cumplimiento de las obligaciones del Convenio, han llevado a que organizaciones y empresas trasladen sus sedes de importación a países vecinos donde les es más fácil el ingreso de mercurio, y desde allí empiecen a realizar comercio ilegal y contrabando de este insumo a sus países vecinos. Sin duda una herramienta a considerar para tener una lectura más amplia de la actividad.

- **Decisión Andina 774: Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal.** Aprobada por el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, mediante la cual se decidió aprobar la Política Andina de Lucha contra la Minería ilegal, publicada el 03 de mayo del 2021 e involucra a los cuatro países miembro de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

  El objetivo de la Decisión Andina 774 es servir como instrumento jurídico para

la lucha contra la minería ilegal e introduce principios como la seguridad, la prevención, la integralidad, la cooperación y la gradualidad.

- **Decisión 844 de la Comunidad Andina:** Aprobada el 26 de mayo 2019. El objetivo es servir de herramienta que permita un abordaje más amplio sobre el rastro de la actividad minera que usa el mercurio. En esa línea, el Observatorio Andino que permite seguir el rastro de la actividad, pero sobre todo entender que sin insumos difícilmente podrá desarrollarse la actividad. De este modo, el Observatorio establece distintas funciones, expresadas en el artículo 4, de acuerdo con el siguiente detalle:

*"**Artículo 4.-** El Observatorio realizará las siguientes funciones:*

1) *Recopilar y hacer seguimiento de la información sobre la producción, importación, exportación, comercialización, transporte y el uso del mercurio.*

2) *Analizar la información proporcionada por los Países Miembros; así como la información proporcionada por organizaciones intergubernamentales y otras fuentes que tengan conocimientos especializados en mercurio, que sean de interés del Observatorio.*

3) *Intercambiar y actualizar información normativa y técnica, para la disposición final del mercurio, y sobre la cantidad de mercurio incautado o decomisado.*

4) *Elaborar informes semestrales sobre la información proporcionada por los Países Miembros, los cuales deberán contener recomendaciones. El Comité Andino Ad-Hoc de Minería Ilegal (CAMI) y los Países Miembros, podrán solicitar al Observatorio un informe específico sobre un tema relacionado al mercurio.*

5) *Formular recomendaciones que se podrán referir, entre otros aspectos, a fortalecer y desarrollar el Observatorio, ampliando la información o variables a ser brindadas por los Países Miembros, los insumos a ser reportados u otros aspectos que consideren pertinentes.*

6) *Formular recomendaciones sobre políticas públicas aplicadas a la producción,*

importación, exportación, comercialización, transporte, y otros relacionados con el uso y control del mercurio, que permitan la toma de decisiones y el desarrollo de programas y proyectos vinculados a la reducción o eliminación del uso del mercurio en la minería, de manera coordinada entre los Países Miembros.

7) *Procurar la capacitación de los funcionarios de los Países Miembros sobre las temáticas que se identifiquen en el desarrollo de la presente Decisión[23]."*

Todos los instrumentos e información previa demuestran la necesidad de un abordaje urgente de la contaminación por mercurio en el Perú, más aún pues las cifras demuestran que el Perú es uno de los mayores usuarios de mercurio a nivel global y los problemas sociales y ambientales asociados a su uso no controlado y no autorizado.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley no conlleva la modificación de límites constitucionales ni legales. Por ello, a través de esta propuesta, se establecen medidas que permiten mejorar la salud, el bienestar y las condiciones de vida de la población y el ambiente al regular la reducción progresiva del uso de un insumo químico altamente peligroso para el procesamiento de oro. Las medidas establecidas en el Proyecto de Ley permitirán a su vez cumplir con el mandato de nuestra Constitución del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, contemplado en el artículo 2 inciso 22.

DECLARACIÓN DE INTERÉS NACIONAL LA PROMOCIÓN DE ORO SIN MERCURIO	Generar atención a nivel nacional sobre lo que implica el uso de mercurio y su necesidad de promover mecanismos de reducción progresiva, y además de ello promover mecanismos de producción que eviten el uso del mercurio, por ende, garantiza mejores condiciones de vida de toda la población peruana, evitando incrementar la contaminación ambiental generado por la liberación de este insumo al ambiente.

[23] https://www.comunidadandina.org/wp-content/uploads/2022/08/I-Informe-Observatorio-Andino-del-Mercurio.pdf

REDUCCIÓN DE USO DE MERCURIO	Sin duda el uso de mercurio genera situaciones adversas al ambiente y la salud como se ha señalado, esto beneficiara en gran medida a la población y además plantea masificar el uso de tecnología libre del uso de mercurio en la pequeña minería y la minería artesanal a nivel nacional y que sea adaptable a las diversas realidades de las zonas donde se emplea para estos estratos de la actividad minera.
MANEJO ADECUADO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL	En el marco de sus competencias clarifica y regula vacíos sobre el rol de las autoridades para la disposición final del mercurio incautado por parte de la Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, Policía Nacional del Perú, Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, entre otros actores que, en virtud de su labor, incauten o encuentren mercurio. Estos vacíos requieren ser suplidos pues, al no contar con mecanismos de disposición adecuada, se viene generando situaciones de riesgo para los actores involucrados.
MECANISMOS DE TRANSPARENCIA SOBRE EL MERCURIO	Permite a la ciudadanía en general acceder a información como por ejemplo el listado de usuarios de mercurio a nivel nacional, sean estas personas naturales o jurídicas y a todas las autoridades contar con mejores condiciones para cumplir sus obligaciones y además cumplir las obligaciones internacionales en materia de disposición y manejo de mercurio.
SENSIBILIZACIÓN SOBRE IMPLICANCIAS DEL MERCURIO	Al declararse el segundo domingo de febrero como Día Nacional de la Reducción de Uso de Mercurio, permitirá generar por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales acciones conmemorativas para concientizar sobre las implicancias en la salud pública del uso de mercurio.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario del Estado, por el contrario, permite tener mecanismos efectivos de control permitirán que la población peruana no sufra con los efectos de la contaminación por mercurio y, por ende, mejora las condiciones de calidad de vida de las poblaciones locales y comunidades, lo que contribuye al cumplimiento del mandato constitucional que tenemos todos a gozar de un ambiental sano y equilibrado.

1. Identificación de grupos de interés o actores

EL ESTADO	
Beneficios	**Costo**
- Se encamina hacia el cumplimiento de obligaciones internacionales contraídas en diversos convenios o tratados. - Constituyen medidas en favor de la garantía del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado, expresado en el art. 2 de la Constitución. - Reduce los costos de las atenciones médicas y hospitalizaciones por afecciones causadas por el mercurio. - Ayuda a fortalecer la labor del Estado de control sobre las sustancias peligrosas. - Promueve el uso de tecnologías limpias, tales como las mesas gravimétricas, las cuales han demostrado tener una tasa de hasta 85% de recuperación de oro versus la recuperación tradicional con uso de mercurio que es de 51%. Es decir, mejora la productividad minera de pequeña escala y artesanal, generando, por parte del Estado, una mayor recaudación.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

LA SOCIEDAD	
Beneficios	**Costo**
- Efectiviza el cumplimiento del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado, expresado en el art. 2 de la Constitución.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

- Protege la salud pública, al reducir considerablemente la ocurrencia de accidentes de contacto con el mercurio, así como el consumo de alimentos contaminados por el mercurio. - Promueve el uso de tecnologías limpias, como las mesas gravimétricas, que han demostrado ser más eficientes, lo cual puede generar una mayor rentabilidad para los productores pequeños y artesanales.	

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL GENERAL

El Convenio de Basilea sobre el Control de movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, tienen como finalidad la protección de la salud de las personas y del medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos y del mercurio respectivamente. El Estado peruano es parte de los mencionados convenios, por lo cual tiene la obligación internacional de continuar avanzando hacia la constante y gradual mejora de su sistema normativo nacional, disponiendo todas las medidas jurídicas apropiadas para dar efectividad a tales derechos.

Estas obligaciones internacionales se ven reflejadas en nuestro ordenamiento jurídico interno, especialmente en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Asimismo, el artículo I del Título Preliminar de la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, dispone que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como, el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente.

La presente iniciativa legislativa no contraviene ni vulnera la Constitución Política del Perú, ni ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico, se encuadra, además, dentro de lo previsto en los artículos 66º, 67° y 68º, del Capítulo 11 de la Constitución Política del Perú, referente a Ambiente y Recursos Naturales.

V. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMPROMETIDOS POR EL PERÚ, LA AGENDA LEGISLATIVA, EL ACUERDO NACIONAL Y AL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL AL 2050

La presente iniciativa se relaciona con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) aplicables al Perú. Destacan al menos los objetivos 6 y 7:

El Objetivo 6, plantea: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Específicamente con la Meta 6.3: De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

El Objetivo 7, plantea: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Específicamente con la Meta 7.a. De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.

La presente propuesta, también se relaciona directamente con el **Acuerdo Nacional**[24], cuando específicamente en la Política Nacional 19 denominada **"Desarrollo sostenible y gestión ambiental"**, que encuentra su correlato en la Política de Estado 19 - Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental del Objetivo III. Competitividad del País de la **Agenda Legislativa 2023-2024**, aprobada con Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR, se señala que el Estado:

> *"(a) Fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (…); (d) Impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de*

[24] https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/

prevención y producción limpias; (...); (f) Estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo; (g) Promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (...); (i) Promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso y reciclaje; (j) Fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (...); (m) Cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico."

Asimismo, el **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050**, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 095-2022-PCM, plantea como objetivos nacionales: 1: Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás; 2: Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconociendo la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático; 3: Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país; 4: Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones.

El objetivo nacional 2 logrará su cometido con la acción conjunta del Estado y de la sociedad para garantizar una adecuada **regulación ambiental y su gestión articulada y a disposición del ciudadano**. Pero además a lo largo del Plan se evidencia y señala que:

"Pequeña minería y minería artesanal

La actividad de la pequeña minería y minería artesanal representa un medio de subsistencia y una oportunidad de desarrollo, además de un importante instrumento de inclusión social y lucha contra la pobreza en las zonas más alejadas de nuestro país, siendo el oro el principal metal explotado. Actualmente, la pequeña minería y

minería artesanal [formal e informal] se desarrolla en las 25 regiones del Perú, incluida Lima Metropolitana, debido a las características geológicas que posee nuestro país, tanto en yacimientos aluviales de la amazonia (como Madre de Dios, parte de Puno, Loreto, etc.), yacimientos filonianos o de vetas diseminadas, sobre todo en zonas de los andes y de la costa.

Según cifras del MINEM (2020) y (2021d), para el 2019[42], la producción real de la pequeña minería y minería artesanal (formal, en vías de formalización e informal) ascendería a 3 978 millones de dólares, es decir, el 8,3 % del valor del total de las exportaciones nacionales. Pero la informalidad y las condiciones en la que predominantemente se desarrollan constituyen el principal y gran obstáculo para alcanzar el desarrollo técnico, ambiental, económico y social de nuestro país. Si se lograra formalizar la pequeña minería y la minería artesanal informales podrían contribuir con el 1.6% adicional al PBI Nacional sólo en términos de producción. Y ello porque este estrato hace uso intensivo mano de obra, con consumo de bienes y servicios en toda la cadena productiva del oro, que no se ha podido cuantificar debido la informalidad del medio en que se desarrolla".

De igual manera, el mencionado Plan Estratégico establece que *"**Al año 2050, se tendrán actividades mineras formales y uso extensivo de tecnologías limpias**, responsables con el medio ambiente, la sociedad y el Estado; especialmente, en la pequeña minería y minería artesanal. El oro continuará como el segundo metal más explotado. La producción aurífera nacional, de pequeña minería y minería artesanal, al 2019, fue de 47% y su valor estuvo por encima de los 3 900 millones de dólares. Al 2050, se promoverá que las concesiones mineras otorgadas por el Estado, pasen a etapa de explotación (producción)."* (Énfasis agregado)

En el Plan Estratégico se menciona que *"es necesario impulsar la creación de CITE públicos que brinden asistencia y capacitación en actividades económicas claves para el desarrollo local y regional. Para la minería artesanal, por ejemplo, solo se cuenta con un CITE privado cuyo ámbito de intervención ha culminado y solo ha tenido incidencia en el departamento de Madre de Dios. Asimismo, dado que su gestión fue de carácter privado, no pudo recibir transferencias de recursos económicos pese a ser funcional y adecuado".*

Finalmente, el Plan Estratégico señala dentro de las Acciones Estratégicas las siguientes:

"AE 3.3.18. Incorporar a la pequeña minería y minería artesanal dentro de las cadenas productivas mineras formales de manera sostenible y responsable con el medio ambiente, Estado y sociedad, promoviendo su tecnificación, diversificación productiva y la creación de clústeres y eslabonamientos productivos.
AE 3.3.19. Erradicar la minería ilegal en todas sus formas, mediante la acción coordinada del gobierno nacional, regional y local."

Lima, 29 de enero de 2024