

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

**PREDICTAMEN
COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2015 – 2016**

Señor presidente:

Han ingresado para Dictamen de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República del Perú, las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 1858/2012-CR**, presentado por el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa del congresista Tomás Zamudio Briceño Cabrera por el que propone la “*Ley que Regula el Uso de Cianuro y otras Sustancias Tóxicas en las Actividades Mineras*”.
- **Proyecto de Ley 1889/2012-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular Frente Amplio, a iniciativa del congresista Jorge Rimarachín Cabrera por el que propone la aprobación de la “*Ley que Establece la Prohibición para el Uso del Mercurio y Cianuro en la Minería*”.
- **Proyecto de Ley 2795/2013-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Néstor Valqui Matos, por el que propone la “*Ley de Reducción Progresiva de Mercurio en la Minería Peruana*”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- **El Proyecto de Ley 1858/2012-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen, a la Comisión de Pueblos Andinos, Ambiente y Ecología como primera comisión dictaminadora y, a la Comisión de Energía y Minas como segunda comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 10 de enero de 2013 y a ésta comisión el 29 de enero de 2013.
- **El Proyecto de Ley 1889/2012-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen a la Comisión de Energía y Minas como primera comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 22 de enero de 2013 y a ésta comisión el 28 de enero de 2013. En la misma fecha, se remitió esta iniciativa a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología como segunda comisión.
- **El Proyecto de Ley 2795/2013-CR** ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen, a la Comisión de Pueblos Andinos, Ambiente y Ecología como primera comisión dictaminadora y, a la Comisión de Energía y Minas como segunda comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 17 de octubre de 2013 y a ésta comisión el 25 de octubre de 2013.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología ha emitido Dictamen Favorable Sustitutorio en Mayoría, acumulándose los Proyectos de Ley 1858/2012-CR, 1889/2012-CR y 2795/2013-CR en razón que sus contenidos normativos tienen igual propósito.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

2.1. Proyecto de Ley 1858/2012-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Tomás Zamudio Briceño, del grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú y demás legisladores que suscriben, en ejercicio en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 04 artículos orientados a establecer mediante propuesta legislativa *“El Control del Uso de Sustancias Químicas, como Cianuro, Ácido Sulfúrico, Arsénico y otras sustancias tóxicas similares en las actividades de la Minería Metálica de Cateo, Prospección, Exploración, Explotación y/o Industrialización de Minerías Metálicas obtenidos a través de cualquier método extractivo”*.

Sobre el particular, el artículo 2 respecto a la Autorización de registro indica que el Ministerio del Ambiente será la entidad encargada del registro y autorización de las personas que realizan las actividades de comercialización, uso y transporte de las sustancias reguladas en la Ley, determinando que la realización de éstas constituye una infracción ambiental.

El artículo 3 señala respecto a las nuevas tecnologías aplicables a la actividad minera que tiene preferencia en el otorgamiento o renovación de concesiones mineras, los proyectos que realicen sus operaciones con tecnologías que no utilicen las sustancias reguladas en la presente Ley, o las sustituyen en un Plazo no mayor de 02 años contados a partir de su vigencia. Asimismo indica que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – EFA será la entidad encargada de verificar el efectivo cumplimiento de la disposición señalada en el párrafo anterior.

El artículo 4 referente a la Comisión Multisectorial establece que se constituya una Comisión Multisectorial compuesta por representantes del Ministerio del Ambiente y de Energía y Minas, de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, y de la Sociedad Civil, encargada de proponer en un plazo de seis meses contados a partir de su instalación, las medidas para la sustitución de las sustancias reguladas en la presente Ley.

2.2. Proyecto de Ley 1889/2012-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Jorge Rimarachín Cabrera, del grupo parlamentario Acción Popular Frente Amplio y demás legisladores que suscriben, en ejercicio en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; tiene de 06 artículos y 04 disposiciones complementarias transitorias y finales; orientados a establecer mediante propuesta legislativa “La prohibición para el uso del Mercurio y Cianuro en la Minería”.

Al respecto el artículo 1 establece la prohibición de la utilización y liberación al ambiente de mercurio o azogue y el cianuro en el proceso de explotación y concentración de minerales metálicos en el territorio nacional. Los nuevos proyectos mineros deben utilizar tecnologías que prescindan de estos elementos o compuestos químicos. El poder ejecutivo ejecutará acciones orientadas a eliminar el uso y la liberación tanto del elemento y compuesto químicos antes referidos, por la minería artesanal de oro a pequeña escala.

El artículo 2 señala la Adecuación, precisando que las empresas y/o personas que a la fecha tienen en trámite, o hayan obtenido una certificación ambiental que les autoriza a usar el mercurio o el cianuro, o ambos, en aquellas operaciones mineras que vienen utilizando esos elementos y compuestos químicos, deben adecuar sus procesos a las exigencias del artículo anterior, en un plazo no mayor de tres (3) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

El artículo 3 refiere sobre los incentivos, precisando que la autoridad competente debe establecer incentivos con el propósito de desalentar el uso de cianuro y mercurio en los procesos de explotación y concentración de los minerales.

El artículo 4 señala el Plazo de Conversión, sobre el particular establece un plazo para la conversión tecnológica, el cual será determinado en el respectivo reglamento a fin que las empresas o personas que utilizan cianuro y mercurio aseguren su destrucción y la de los derivados que resulten de la utilización de estos elementos o compuestos químicos, antes de depositar los desechos que producen en el ambiente.

El artículo 5 sobre la autoridad competente, indica que la autoridad competente sería el Ministerio de Ambiente, el cual debe normar los estándares de calidad ambiental y los límites máximos permisibles para todos los productos que resulten de la utilización del cianuro, en un plazo no mayor de 6 meses.

El artículo 6 señala sobre la Responsabilidad por almacenamiento, aquí se sostiene que el titular de la concesión que ejecute proyectos mineros que generan mercurio como subproducto de la extracción de minerales será responsable de su adecuado y seguro almacenamiento, estando prohibido su comercialización o donación a terceros. Asimismo,

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

debe consignar en un registro el tipo y la cantidad del mercurio extraído, así como la forma y el volumen que se almacena diariamente en el lugar destinado para su disposición final.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de la concesión debe establecer las condiciones y medidas necesarias para el almacenamiento seguro del mercurio.

Finalmente, las Disposiciones Complementarias en cuanto a propuestas alternativas busca declarar de necesidad y utilidad pública, el uso del tiosulfato de amonio y otros de similar naturaleza, como alternativa al uso del cianuro y el mercurio para las actividades extractivas de la minería metálica, con el objeto de evitar graves impactos ambientales y la afectación de la salud humana, en términos de peligrosidad en contaminación debido a su alta toxicidad, que lo hace incompatible con las exigencias de las normas de protección ambiental y de la defensa de los derechos humanos.

2.3. Proyecto de Ley 2795/2013-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Néstor Valqui Matos, del grupo parlamentario Fuerza Popular y demás legisladores que suscriben, en ejercicio en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 04 artículos y 01 Disposición Final; orientados a establecer mediante propuesta legislativa “*La reducción Progresiva de Mercurio en la Minería Peruana*”

En tal sentido, el artículo 1 tiene por objeto promover el desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental que permita lograr la eliminación progresiva del mercurio en el Perú en la actividad minera nacional.

El artículo 2 precisa la Transición hacia tecnologías limpias y eficientes, declarando de interés nacional la transición hacia tecnologías limpias y eficientes en el tratamiento del oro, orientado a la actividad minera, con énfasis en la pequeña minería y minería artesanal, con el fin de reducir la degradación del medio ambiente, la afectación de la biodiversidad y la calidad de vida, flora y fauna de las comunidades impactadas a nivel nacional.

El artículo 3 señala las Metas a corto y largo plazo para reducir gradualmente el uso de mercurio encargándose al Ministerio del Ambiente, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y Ministerio de Energía y Minas para que en coordinación y participación de los Gobiernos Regionales promuevan las acciones necesarias para reducir progresivamente, en un plazo de 5 años, el 50% el uso de mercurio en las actividades mineras, y en plazo adicional de 3 años, la reducción de un 100%.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA "LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO".

Por último la única disposición final señala que la presente iniciativa se encuentra enmarcada dentro del Convenio de Minamata sobre mercurio firmado entre el 10 y 11 de octubre del presente en Kumamoto y Minamata, Japón así como dentro de la Política Nacional del Ambiente y los principios establecidos en la Ley N° 28611.

III. OPINIONES RECIBIDAS

3.1. Respecto del Proyecto de Ley 1858/2012-CR, se han recibido las opiniones siguientes:

3.1.1. Ministerio del Ambiente

Mediante Oficio N° 1687-2013-MINAM/SG de fecha 17 de setiembre de 2013, suscrito por su Secretario General, se adjunta el Informe Técnico N° 535-2013-DGCA-VMGA-MINAM y el Informe N° 164-2013-MINAM/SG-OAJ. En el primer informe, señala que someter al registro y autorización de las actividades de comercialización, uso y transporte del cianuro y otras sustancias tóxicas contaminantes, que propone la iniciativa, es una medida que ya existe en el marco legal vigente; tal es el caso del Decreto Legislativo N° 1103 que establece Medidas de Control y Fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, como el cianuro, mercurio, entre otros. Lo mismo ocurre con la Ley N° 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos y su Reglamento, que también incluye el cianuro, ácido sulfúrico y otras sustancias peligrosas según clasificación de la Naciones Unidas dentro su alcance. Por lo que se consideran no dar opinión al respecto.

En cuanto al segundo Informe, también considera que las actividades de comercialización uso y transporte de sustancias tóxicas se encuentran enmarcadas en lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1103 y la Ley N° 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos; por lo que concluye que la propuesta legislativa es inviable.

3.1.2. Ministerio de Energía y Minas

Mediante Oficio N° 436-2013-MEM/SEG de fecha 01 de marzo de 2013, suscrito por el Secretario General, se adjunta el Informe N° 105-2013-MEM-DGM-DNM, el mismo que señala que la iniciativa legislativa en mención es bastante general ya que no establece a qué estrato de la minería se refiere, a la gran y mediana minería o a la pequeña minería, minería artesanal o si se refiere a la problemática de la denominada minería informal, toda vez que cada estrato tiene diferentes autoridades competentes; así como también la fiscalización corresponde a autoridades competentes; igualmente considera que la utilización de nuevas

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA "LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO".

tecnologías no contaminantes, según la legislación vigente, no concede preferencia en el otorgamiento o renovación de las concesiones mineras, sin que previamente se presente el correspondiente estudio de impacto ambiental, el mismo que para ser aprobado debe proveer una afectación del medio ambiente dentro de los límites permisibles.

Por último, considera apropiado que se propongan formas de producción minera más limpias y amigables con el medio ambiente, sin embargo, hace notar que el cambio de tecnología depende principalmente de las empresas que operen bajo el secreto industrial y/o tecnológico, el cual se encuentra garantizado por la Constitución Política del Estado. Finalmente, considera a la propuesta como viable, una vez que se implementen las modificaciones sugeridas en el presente informe.

3.2. Respecto del Proyecto de Ley 1889/2012-CR, se han recibido las opiniones siguientes:

3.2.1. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía

Mediante Oficio GG-C-075-13 de fecha 05 de abril de 2013, suscrito por la Gerente General Caterina Podestá, se precisan las observaciones de carácter técnico, económico y legal, a saber:

Comentarios a los artículos del Proyecto.

Artículo 1°.- Establece la prohibición de la utilización y liberación al ambiente de mercurio o azogue y el cianuro en el proceso de explotación y concentración de minerales metálicos en el territorio nacional. Los nuevos proyectos mineros deben utilizar tecnologías que prescindan de estos elementos o compuestos químicos. El Poder Ejecutivo ejecutará acciones orientadas a eliminar el uso y la liberación tanto del elemento y compuesto químico antes referidos, por la minería artesanal de oro a pequeña escala.

Comentario.-

El artículo 1° prohíbe la utilización y liberación al ambiente de mercurio y cianuro en el proceso de explotación y concentración de minerales metálicos. Al respecto, cabe señalar que resulta viable prohibir la utilización, pero prohibir la liberación de un elemento de una actividad y no de otras no tiene sentido.

En ese sentido, lo que existen son Límites Máximos Permisibles para las emisiones y efluentes, por lo que esta parte del artículo ya estaría regulada. Como se explicó, no es posible aplicar esta tecnología en todos los casos por lo que se restringiría la minería de oro a ciertos tipos específicos de yacimientos.

Artículo 2°. Las empresas y/o personas que a la fecha tienen trámite, o hayan obtenido una certificación ambiental que les autoriza a usar el mercurio o cianuro, o ambos, en

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

aquellas operaciones mineras que vienen utilizando esos elementos y compuestos químicos, deben adecuar sus procesos a las exigencias del artículo anterior, en un plazo no mayor de tres (3) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Comentario.

No es posible adecuar los procesos a las exigencias del artículo 1 para las minas con procesos de lixiviación en pilas o con procesos de flotación, es decir en todas las minas del Perú. Además suponiendo que existiese una mina en la cual se podría utilizar este reactivo, el plazo de 3 años es irreal. Diseñar un proyecto, aprobar su EIA, obtener los permisos y construirlo, no es posible en 3 años, es irreal.

Al respecto cabe destacar lo señalado por el Dr. Terry I. Muder, reconocido experto mundial en el tema del cianuro, “Aunque la industria minera ha gastado millones de dólares a lo largo de muchos años buscando alternativas al cianuro, en la actualidad no existe un sustituto más eficaz, más fácil de usar, menos costoso y más seguro desde el punto de vista de la salud ambiental y humana.

Otros sistemas químicos alternativos han sido ampliamente estudiados durante varias décadas. Ninguno de estos sistemas presenta un conjunto completo de características ambientales, económicas y metalúrgicas superiores a las asociadas con cianuro. Por lo tanto, ninguno de estos procesos han encontrado un uso generalizado o apoyo de los gobiernos, la academia, la industria, u otras organizaciones”¹.

3.2.2. Ministerio de Energía y Minas

Mediante Oficio 2116-2013-MEM/SEG, de fecha 03 de octubre de 2013, suscrito por la Secretaria General del Ministerio de Energía y Minas, Tábata de Vivanco, adjunta el Informe N° 882-2013-MEM--/AAM/EA/ACHM y el N° 14-2013-MEM-DGM/JTD, elaborados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros y por la Dirección General de Minería de éste Ministerio, donde se precisan las siguientes conclusiones:

1. De conformidad con lo establecido el Texto único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014.92-EM, el Estado debe promover la actividad minera asegurándose que ésta se desarrolle sin riesgos sobre la salud de las personas y el ambiente.
2. Mediante Decreto Legislativo N° 1103 se ha establecido un sistema de control sobre el mercurio y el cianuro que pueden ser utilizados en la minería ilegal.
3. En este sentido se expresa conformidad con el control y disminución del uso del mercurio en la minería y en el mediano plazo reemplazarlo por otros procesos de tratamiento metalúrgico que no utilizan mercurio, como la gravimetría y las retortas.

¹ “Technical Statement Regarding Cyanide”, Dr. Terry I. Mudder, Agosto 2007.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

4. En cuanto a la prohibición del uso del cianuro que desarrolla el proyecto de ley, expresan su disconformidad, toda vez que el cianuro es compatible con el medio ambiente si se usa con responsabilidad, bajo los estándares y protocolos nacionales e internacionales con el buen manejo y manipulación industrial.
5. Finalmente se recomienda investigar el uso del tiosulfato de amonio en reemplazo del cianuro hasta demostrar su factibilidad técnico-económica y competitividad en el mercado globalizado. Se debe tomar en cuenta que la utilización del tiosulfato de amonio dependería del mineral a tratarse, toda vez que en el Perú es variado y complejo, por contar con mineras de oro, cobre, cobre-oro, polimetálicos, cobre-plata-zinc-plomo, completos con diferentes mineralogías, rocas y formaciones geológicas.

3.2.3. Ministerio del Ambiente

Mediante Oficio 1725-2013-SG/MINAM, de fecha 23 de setiembre de 2013, suscrito por el Secretario General del Ministerio del Ambiente, Ruperto Taboada Delgado quien adjunta el Informe Técnico N° 301-2013-DGCA-VMGA-MINAM, elaborados por la Dirección General de Calidad Ambiental de éste Ministerio, concluye que si bien comparten el objetivo de proteger el ambiente y la salud de las personas expresan su desacuerdo con el planteamiento de la prohibición del uso del mercurio y cianuro, ya que la política sectorial se encuentra orientada hacia el control de las emisiones y liberaciones que puedan generarse en estos procesos, con la finalidad de proteger a la salud humana y el ambiente.

3.2.4. Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio 2221-2014-EF/10-01, de fecha 26 de diciembre de 2014, suscrito por el Secretario General del Ministerio de Economía y Finanzas quien adjunta el Informe Técnico N° 416-2014-EF/62.01, elaborado por el Director General de Asuntos de Economía, Internacional, Competencia y Productividad, concluye que la eliminación del mercurio y el cianuro de la actividad minera con miras a proteger la calidad ambiental y la salud de las personas no resulta viable, en tanto, actualmente se cuenta con los instrumentos de gestión que permiten que el desarrollo de actividades productivas, como la minera, se desarrollen sin afectar al ambiente y la salud de la sociedad y por otro lado, no existe la tecnología que permite prescindir del uso del mercurio y cianuro en el mercado minero sin afectar su competitividad.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

3.3. Respecto del Proyecto de Ley 2795/2013-CR, se han recibido las siguientes opiniones:

3.3.1. Ministerio de Energía y Minas

Mediante Oficio 2622-2013-MEM/SEG, de fecha 04 de diciembre de 2013, suscrito por la Secretaría General del Ministerio de Energía y Minas, Tábata de Vivanco, se adjunta el Informe N° 910-2013-MEM-DGM/DNM, elaborado por el abogado Benjamín Rivas Cifuentes del Viceministerio de Minería donde precisa las siguientes conclusiones:

1. En atención a que el mercurio y el cianuro se encuentran ya regulados legalmente como sustancias controladas (Decreto Legislativo N° 1103) y que en la actualidad son utilizados principalmente por la gran y mediana minera aurífera a cielo abierto, bajo las condiciones que establece el Texto único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014.92-EM, el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en Minería, Decreto Supremo N° 055-2010-EM, el Decreto Legislativo que establece medias de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal, Decreto Legislativo N° 1103, así como la Ley N° 28305, Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, así como en las normas conexas de protección del medio ambiente.
2. Las disposiciones para la eliminación progresiva del mercurio, se entiende principalmente dirigida a la minería de pequeña escala y minería artesanal, en el entendido que estas categorías se produce mayor incidencia de envenenamiento por estas sustancias, y que, afecta el medio ambiente, flora y fauna circundante a las operaciones mineras.
3. En este contexto se considera favorable el Proyecto de Ley, toda vez que es labor del Estado no solo velar por el mantenimiento de un ambiente sano y equilibrado, sino también de educar a las personas sobre el uso de tecnologías limpias, como es en el caso del mercurio el uso de retortas o métodos gravimétricos.

De acuerdo a los comentarios, opiniones y sugerencias vertidos, se considera: viable el presente proyecto.

3.3.2. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA

Mediante Oficio N° 670-2013-OEFA/PCD, suscrito por Humberto Zuñiga Schoder, Asesor de la Alta Dirección del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

OEFA, adjunta el Informe N° 110-2013-OEFA/DS, suscrito por Delia Morales Cuti, Directora de Supervisión de éste Organismo, con las siguientes observaciones:

1. El Proyecto de Ley denominado “Ley de reducción progresiva de mercurio en la minería peruana”, que se enmarcaría dentro del Convenio de Minamata sobre Mercurio, tiene como objeto promover el desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental a fin de lograr la eliminación progresiva del mercurio en la actividad minera nacional.
2. Para tales efectos, el Proyecto de Ley declara de interés nacional la transición hacia tecnologías limpias y eficientes en el tratamiento del oro, orientado a la actividad minera, con énfasis en la pequeña minería y minería artesanal.
3. Con este marco, el Proyecto de Ley encarga que tanto el Ministerio del Ambiente - MINAM, el Ministerio de Energía y Minas - MINEM como también el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, en coordinación y con la participación de los Gobiernos Regionales, promuevan las acciones necesarias para reducir progresivamente, en un plazo de 5 años, el 50% del uso del mercurio en las actividades mineras; y en un plazo adicional de 3 años, se alcance la reducción de tal uso a un 100%.

3.3.3. Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio 19861-2014-EF/10-01, fechado el 26 de noviembre de 2014, suscrito por el Secretario General del Ministerio de Economía y Finanzas, se adjunta el Informe Técnico N° 386-2014-EF/62.01, elaborado por el Director General de Asuntos de Economía, Internacional, Competencia y Productividad, opinando desfavorablemente, considerando que el Convenio de Minamata, *no dispone que la pequeña y la minería artesanal deba eliminar el mercurio, sino que permite que el Estado opte ya sea por la reducción en el uso del mercurio, y siempre que sea viable la eliminación del uso del mercurio y de compuestos de mercurio.*

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Legislación Nacional

4.1.1. Constitución Política del Perú

Artículos 1, 2 incisos 1), 2) y 22); 7, 51, 66 y 67.

“Artículo 67.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.”

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

4.1.2. Ley N° 26821

Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

4.1.3. Ley N° 28611

Ley General del Ambiente.

4.1.4. Ley N° 29023

Ley que Regula la Comercialización y Uso del Cianuro.

Señala las competencias de:

“Las **autoridades sectoriales** en materia normativa de control y sanción, asegurando el uso, manipulación, manejo adecuado, producción, transporte y almacenaje, así como el desmantelamiento de las instalaciones relacionadas con el uso del cianuro. El fin es prevenir riesgos y daños sobre la salud de las personas y el ambiente. Asimismo, corresponde a cada sector otorgar las autorizaciones referidas a las regulaciones de gestión ambiental vigentes”.

“Los gobiernos regionales en materia normativa específica para asegurar el uso, manipulación y manejo adecuado del cianuro en las actividades de la **pequeña minería y minería artesanal**, pudiendo imponer sanciones. También son competentes en las actividades de **otros sectores** cuyos insumos productivos incorporen el uso del cianuro”.

“La Policía Nacional del Perú está a cargo de las acciones de control, fiscalización e investigación de la comercialización del cianuro, dando cuenta al Ministerio Público”.

Es importante hacer notar que la Ley N° 29023 está referida al uso del cianuro en todos los sectores, no únicamente a su uso en actividades mineras.

4.1.5. Decreto Legislativo N° 1103

Decreto Legislativo que establece medias de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal.

Establece:

*Primera.- “Del control del mercurio y cianuro que pueden ser utilizados en la minería ilegal. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo **el mercurio, el cianuro de potasio y el cianuro de sodio** se incorporan al Registro Único a que se refiere el artículo 6 de la Ley N° 28305. Los usuarios de dichos productos deberán registrarse, proporcionando la información necesaria para tal fin, así como tener actualizada su información. Por Decreto Supremo refrendado por los*

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

Ministros de Economía y Finanzas y de la Producción se dictarán las normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente disposición y se podrá incorporar otros Insumos Químicos al citado Registro (...).

4.1.6. Ley N° 27651

Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minera Artesanal.

4.1.7. Decreto Supremo 014-92-EM

Que aprueba el Texto único Ordenado del Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería.

Título Preliminar

“III. El Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería”.

“V. La industria minera es de utilidad pública y la promoción de inversiones en su actividad es de interés nacional”.

4.1.8. Decreto Supremo N° 018-2002-EM

Que aprueba el Reglamento de la Ley General de Minería.

4.1.9. III Política de Estado referente a Competitividad del País

Tercer punto: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

4.1.10. Reporte Defensorial N° 167

De la Defensoría del Pueblo del año 2014, “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”.

4.2. Tratados Internacionales- Legislación Comparada

4.2.1. Declaración de Berlín sobre contaminación de cianuro suscrito en Berlín, Alemania, Octubre 2000².

4.2.2. Convenio Internacional de Minamata sobre Mercurio, suscrito en Kumamoto, Japón, Octubre de 2013.

Al respecto, el Pleno del Congreso Peruano mediante el respectivo debate, aprobó referido Convenio el día 07 de octubre de 2015, y siguiendo con los

² “En octubre de 2000, una reunión de científicos en la capital alemana produjo una declaración que se ha convertido en un texto de referencia en contra la minería que utiliza cianuro, y que explica en parte las razones que llevaron al estado de Alemania a prohibir el uso de dicha sustancia para fines de procesamiento minero”. Párrafo citado en: <https://salvatierrard.wordpress.com/2012/04/10/declaracion-de-berlin-sobre-la-contaminacion-por-cianuro/>

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

requisitos internos fue promulgado y publicado en el diario Oficial el Peruano como Resolución Legislativa N° 30352 el día 28 de octubre del presente año; en tal sentido, el estado Peruano ha ratificado el Convenio de Minamata por lo cual referido instrumento internacional se encuentra en vigor.

4.2.3. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA, reporte del año 2013.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A modo de introducción, los proyectos de ley materia del presente pre dictamen, vistos como *reducción de la contaminación ambiental*, se desarrollan dentro de un marco constitucional, toda vez que el artículo 67 de la Constitución Política del Perú, señala que *“El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos”*. En tal sentido, hablar de que el Estado determina la política nacional del ambiente nos lleva a prestar análisis a la *III Política de Estado referente a Competitividad del País en el rubro Desarrollo sostenible y gestión ambiental*, el mismo que señala:

“Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Con ese objetivo 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; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias; (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

y la internalización de los costos ambientales; (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; (h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos; (i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reúso y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental; (l) regulará la eliminación de la contaminación sonora; (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; y (n) desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente”³.

Por lo tanto, dictaminar éstos proyectos en conjunto, teniendo como objetivo la reducción progresiva del mercurio en la *minería de pequeña escala y minería artesanal*⁴, resultan completamente acordes con la política de estado y por ende la política sectorial, porque éstas se encuentran orientadas hacia el control de las emisiones y liberaciones que puedan generarse en estos procesos, teniendo como finalidad: proteger a la salud humana y el ambiente.

Respecto a la reducción progresiva y no la eliminación del Mercurio

Como bien señaló en su Informe Técnico N° 416-2014-EF/62.01 la Dirección General de Asuntos de Economía, Internacional, Competencia y Productividad del Ministerio de Economía y Finanzas, actualmente se cuenta con los instrumentos de gestión que permiten que el desarrollo de actividades productivas, como la minera, se desarrollen sin afectar al ambiente y la salud de la sociedad; y por otro lado, no existe la tecnología que permite prescindir del uso del mercurio y cianuro en el mercado minero sin afectar su competitividad.

³ Texto recogido de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional del Estado Peruano.

⁴ Éstos, producen mayor incidencia de envenenamiento por mercurio, el mismo que viene afectando el medio ambiente, flora y fauna circundante a las operaciones mineras del país.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

A razón de este Informe se puede señalar que esos instrumentos de gestión están dados para la gran minería y la minería mediana, los mismos que tienen su propio marco regulatorio y como tal, la aplicación de medidas de control, fiscalización y sanciones que correspondan.

Respecto a la Pequeña Minería y Minería Artesanal

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA, en su último reporte del año 2013 reconoce a la minería artesanal como la principal fuente de emisiones y liberaciones de mercurio al ambiente al señalar que *“millones de mineros de todo el mundo que extraen oro a pequeña escala siguen utilizando dicho metal para deparar el oro del mineral, por lo general porque carecen de otra opción”*. Al respecto el PNUMA viene sensibilizando a nivel mundial, sobre los peligros del mercurio, llevando a cabo reuniones con representantes de todos los sectores del gobierno para elaborar un plan estratégico nacional, un ejemplo de resultado son que las liberaciones de mercurio se redujeron en aproximadamente 3.000 kg en un año en Indonesia.⁵

Conforme al Reporte Defensorial N° 167 de la Defensoría del Pueblo del año 2014 respecto al “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”, señala que tenemos minería ilegal e informal en las 26 regiones del país. Para una mejor precisión se alcanza el cuadro que la Defensoría del Pueblo indicó en referido Informe:

⁵ En: http://www.unep.org/spanish/Annualreport/2013/docs/PNUMA_Annual%20Report_low.pdf, Informe Anual de 2013 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA. Página 44.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

Cuadro N.º 36
Identificación de la minería ilegal en sus jurisdicciones

Región	Nº de mineros ilegales	Zonas identificadas donde se realiza minería ilegal / ubicación referencial // Otros datos relevantes
1 Cajamarca	65	Provincia San Ignacio
2 Callao	3	Distrito de Ventanilla, provincia Constitucional del Callao.
3 Ica	6	Zona de Nazca, distrito de Vista Alegre; ZA de la Reserva Nacional de Paracas, en los distrito de Paracas y Salas.
4 Junín	50	Pachacayo - Jauja; Palca - Tarma; Huasahuasi; Comas - Concepción.
5 Lambayeque	30	Canteras Pampa La Victoria, Pátapo, Chiclayo, Lambayeque; Canteras Mesones Muro, Ferreñafe, Lambayeque; Pampas de Morrope, Morroe, Lambayeque, Lambayeque.
6 Lima	4	Distrito de Coayllo, provincia Cañete.
7 Loreto	100	Cuenca del Napo, distrito de Mazán, provincia de Maynas; cuenca del Alto Putumayo, provincia del Putumayo; Cuenca del Medio Putumayo, provincia del Putumayo; Cuenca del Bajo Putumayo, provincia del Putumayo; Carretera Iquitos-Nauta, distrito de San Juan Bautista, provincia de Maynas; Carretera Yurimaguas-Tarapoto, distrito de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas; Distrito de Saramiriza, provincia del Dátem del Marañón.
8 Moquegua	11	Sector de Talabacas-Saramalacas, distrito de Carumas, provincia Mariscal Nieto; Sector denominado La China, distrito de San Cristóbal, provincia Mariscal Nieto; Quebrada Tancona entre la Punta Huaca Luna y la Punta Icu, distrito y provincia de Ilo-Mar; Zona denominada “Quebrada de Cementerio” ubicada en los distritos de Moquegua-Saramagua, provincia Mariscal Nieto; Sector denominado Cerro Cruz del Cido, Centro Poblado Chen Chen, distrito Moquegua, provincia Mariscal Nieto; Sector denominado Campaya, al Costado norte del Río Tambo, distrito Quinistaquillas, provincia Gral. Sánchez Cerro; Sector denominado Cono sur, distrito y provincia de Ilo; Playa Ciudad Nueva, distrito de Pacocha, provincia de Ilo; Sector paraje la playa La Cárcel, Ciudad Nueva, distrito Pacocha, provincia de Ilo; Distrito de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto.
9 Pasco	5	Sacrafamilia, distrito Simón Bolívar; Yanamate, distrito Chaupimarca; Agopunco y Colqui pucro, distrito de San Pedro de Pillao; Cancha Colgan, distrito de Vicco.
10 San Martín	28	Pacota - Alto Colombia, distrito Nuevo Progreso, provincia de Tocache; Distrito Huimabayoc/Chipurana, provincia San Martín; Distrito Papalaya, provincia San Martín; Ramiro Priale, distrito Rioja, provincia Rioja; Tamboyacu, distrito Elías Soplin Vargas, provincia de Rioja; Vista Alegre, distrito Nueva Cajamarca, provincia de Rioja.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

11	Tumbes	11	Reserva Nacional de Tumbes; Parque Nacional Cerros de Amotape; Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes.
12	Amazonas	NR	Distrito Nieva, Comunidad Nativa Santa Rosa, Distrito Río Santiago, Comunidad Nativa San Juan; Distrito Imazaq, Comunidad Nativa Nueva Vida.
13	Arequipa	NR	Secocha, provincia Camaná; Base Rey, provincia Condesuyos; Chapana, provincia Caraveli, Mollehuaca, provincia Caraveli; Quicacha, provincia Caraveli; Yanaquihua, provincia Condesuyos.
14	Huánuco	NR	Provincia de Puerto Inca, área natural El Sira; Tingo María.
15	Lima Metropolitana (Minem)	NR	Parcela 07 Sector Santa Rosa de Collanac en el distrito de Cieneguilla; Derecho minero extinguido “Blanquita” en el distrito de Carabaylo; Asociación de Vivienda “Estrellitas de Cieneguilla” en el distrito de Cieneguilla; Petitorio minero - San Martín de Porres 2013 en el distrito de Carabaylo; Km. 37.5 de la Carretera Panamericana Norte en el distrito de Ancón; Parcelación de Expansión Agrícola Santa Rosa en el distrito de Cieneguilla y Pachacámac; Quebrada Las Cumbres en el distrito de Chacabayo.
16	Piura	NR	Distrito Las Lomas, provincia de Piura; Distritos Suyu, Sapillica y Paimas, provincia de Ayabaca.
17	Puno	NR	Provincia de San Antonio de Putina (Ananea, Sina); Provincia de Sandia (Alto Inambari, Limbani Phara); Provincia de Carabaya (San Gabán, Ayapata, Ituata, Ollachea); Provincia de Huancané (Cojata).
18	Ancash	NR	NR
19	Apurímac	NR	NR
20	Ayacucho	NR	NR
21	Cusco	NR	NR
22	Huancavelica	NR	NR
23	Madre de Dios	NR	NR
24	La Libertad	NR	NR (Informan que se requiere de un censo y las zonas donde se ubican son de difícil acceso)
25	Tacna	0	NR
26	Ucayali	NR	NR (Informan que los mineros ilegales en Ucayali cambian de lugar de un momento a otro)

Fuente: Reporte Defensorial N° 167 de la Defensoría del Pueblo del año 2014. Páginas 128 y 129.

En ese sentido, el presente Predictamen se alinearán con las disposiciones legales, nacionales e internacionales así como a los bastos informes citados líneas arriba, los mismos que buscarían promover la reducción progresiva del uso y liberación del mercurio al medio ambiente.

5.1. Observando el panorama internacional en la Legislación Comparada⁶

Por el elevado riesgo para el medioambiente y para la salud humana que implica el uso del mercurio y del cianuro (y sus procesos asociados) la Unión Europea y diversos países del mundo han emitido leyes que prohíben o restringen su uso.

Como ejemplo la Comunidad Económica Europea después del derrame de cianuro en Baia Mare (Rumania) emitió una estricta Directiva sobre los residuos peligrosos (Directiva 91/689/CE), luego en 2006 la Directiva 2006/21/EC sobre manejo de residuos de industrias extractivas restringe aún más el uso este elemento. De otro

⁶ La información consignada dentro del análisis de legislación comparada es extraída de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 1889/2012-CR.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA "LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO".

lado, el Parlamento Alemán, el 10 de octubre del 2001, prohíbe el uso cianuro. Al respecto señala: "la investigación científica realizada recientemente ha demostrado, más allá de toda duda, que la producción de oro usando cianuro en ambiente abierto puede conducir a la destrucción irreversible de los ecosistemas"⁷

Observando la minería con cianuro en Turquía, ésta ha sido prohibida en 1997, en la República Checa en agosto 2001, en Nueva Gales del Sur, Australia el 2000.

Con respecto al mercurio en Nairobi en el 2009 los Ministros de Medioambiente de la Organización de las Naciones Unidas acordaron la necesidad de desarrollar un instrumento global y legalmente obligatorio que llevaría a la prohibición del uso de mercurio en procesos industriales en los países miembros. Según datos difundidos en la citada Cumbre, más de 6,000 toneladas de mercurio entran cada año en el medio ambiente. Actualmente el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) promueve la firma de un Tratado Global con este fin, pero a la vez apoyará activamente la transición a tecnologías que pudieran disminuir rápidamente hasta el 95% de las emisiones de mercurio.

El Parlamento Europeo, al año 2006 aprobó la prohibición del uso de mercurio en los termómetros, barómetros y otros aparatos de medición, considerando que ponen en riesgo a los seres humanos, el ecosistema, el medio ambiente y la fauna. En el 2008 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, aprueba el Reglamento (CE) N°1102/2008 que prohíbe a partir del 2011 la exportación de mercurio metálico, de mineral de cinabrio, de cloruro de mercurio, de óxido de mercurio y de mezclas de mercurio metálico con otras sustancias señalando que: *"las liberaciones de mercurio constituyen una amenaza mundial reconocida que justifica la adopción de medidas locales, regionales, nacionales y mundiales"*⁸. Así también establece que el mercurio metálico, obtenido como sub producto de la limpieza del gas natural, de las operaciones de minería y fundición de minerales no férreos deberá ser eliminado.

Respecto a nuestro continente, la minería con cianuro ha sido prohibida en Costa Rica el año 2002, en Ecuador el año 1998 y en algunas localidades de Estados Unidos como el Estado de Montana en 1998, los condados de Gunnison el 2001, Costilla el 2002 y Summit el 2004; y en América del Sur Brasil ha prohibido el uso de mercurio en la minería aurífera desde 1996⁹.

⁷ En:

<http://www.bancyanide.ro/index.shtml?x=2632&cmd%5B120%5D=c0566a32bf985772b802461099c3874cb&cmd%5B123%5D=x-123-2632>

⁸ Reglamento (Ce) No 1102/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, 2008.

⁹ OMS. Evaluación mundial sobre el mercurio. PNUMA Productos Químicos, Ginebra, Suiza. Diciembre de 2002. Versión en español publicada en junio 2005.

5.1.1. Convenio de Minamata

En enero de este año, en Ginebra - Suiza, culminó el proceso de negociación del Convenio de Minamata sobre mercurio, en el cual 147 países, incluido el Perú, llegaron a un acuerdo sobre el texto del Convenio; en tal sentido, el Convenio de Minamata sobre mercurio fue suscrito en la Conferencia Diplomática realizada entre el 10-11 de octubre del presente en Kunamoto y Minamata, Japón.

El objetivo del Convenio de Minamata es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas del mercurio y compuestos de mercurio. Respecto a las principales disposiciones del Convenio se tiene:

- Prohibición de nuevas minas de mercurio.
- Eliminación progresiva de las minas de mercurio existentes (máx. 15 de años)
- Medidas de control de emisiones a la atmósfera.
- Regulación internacional del sector informal de la minería de oro artesanal y en pequeña escala.
- Prohibición de exportación de Hg a una parte sin consentimiento por escrito y para usos permitidos o almacenamiento temporal ambientalmente racional.
- Eliminación de productos con mercurio: pilas, interruptores, relés, lámparas fluorescentes, jabones y cremas para aclarar la piel, pesticidas y biocidas, termómetros, barómetros, manómetros, higrómetros, esfigmomanómetros para el 2020
- Disminución gradual del uso de amalgama
- Procesos sujetos a eliminación gradual: producción de cloro álcali al 20125, producción de acetaldehído al 2018
- Procesos sujetos a restricciones: producción de monómero de cloruro de vinilo, producción de poliuretano, metilato o etilato de sodio o potasio.

En cuanto a las definiciones específicas, el Convenio en relación con las actividades de la pequeña minera que utilizan mercurio, precisa textualmente lo siguiente:

“Artículo 2: Definiciones

Extracción de oro artesanal y en pequeña escala: Extracción de oro llevada a cabo por mineros particulares o pequeñas empresas con una inversión de capital y una producción limitada.

Uso permitido: Cualquier uso por parte de mercurio o de compuestos de mercurio que esté en consonancia con el convenio , incluidos, aunque no únicamente, los usos que estén en consonancia con los artículos 3,4,5,6 y 7.

Artículo 7: Extracción de oro artesanal y en pequeña escala

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

1. *Las disposiciones se aplicarán a la extracción y el tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en los que se utilice amalgama de mercurio para extraer oro de la mina”.*

Por otro lado, el Convenio de Minamata constituye un instrumento de gran importancia para países como el Perú, que enfrenta situaciones complejas de contaminación por emisiones y liberaciones de mercurio, cuyo uso ha crecido por la minería informal afectando la salud de las personas, devastando bosques y la biodiversidad amazónica, así como contaminando fuentes de agua, como los ríos.

El tratado establecerá la prohibición del uso del mercurio de manera gradual en diversos procesos industriales y en varios productos como termómetros, baterías y lámparas. También se incorporarán controles sobre la exportación e importación de metales pesados y medidas para asegurar el almacenamiento seguro de residuos de mercurio.

Igualmente, el convenio permitirá elaborar el inventario de emisiones, gestionar sitios contaminados y obtener recursos financieros para apoyar actividades de asistencia técnica y creación de capacidades que faciliten el avance de los países en la aplicación del convenio.

Finalmente, cabe anotar que con fecha 05 de marzo de 2015, mediante Resolución Suprema N° 038-2015-RE, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió al Congreso de la República, para su aprobación legislativa, la documentación relativa al Convenio de Minamata, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56° y 102°, inciso 3 de la Constitución Política del Perú y el artículo 2° de la Ley N°26647, siendo ésta aprobada en sesión plenaria el día miércoles 07 de octubre del presente año.

Asimismo el día 07 de octubre de 2015, el Pleno del Congreso Peruano aprobó el Convenio de Minamata y siguiendo con los requisitos internos fue promulgado y publicado en el diario Oficial el Peruano como Resolución Legislativa N° 30352 el 28 de octubre del presente año; en tal sentido, para nuestro estado se ha ratificado el Convenio de Minamata por lo cual referido instrumento internacional se encuentra en vigor nacional.

5.2. Análisis Técnico

5.2.1. Respecto a la Toxicidad del Mercurio y del Cianuro¹⁰

¹⁰ Conforme al Informe N° 14-2013-MEM-DGM/JTD del Ministerio de Energía y Minas, fechado en abril de 2013.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA "LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO".

Conforme e Informe N° 14-2013-MEM-DGM/JTD del Ministerio de Energía y Minas, se considera la existencia de diferencias entre la toxicidad de ambos elementos que dan como consecuencia, por ejemplo, que el mercurio que una persona absorba permanecerá en el organismo por mucho más tiempo, en tanto el cianuro será eliminado rápidamente con un adecuado tratamiento. Contrariamente a lo que sucede con el mercurio, el cianuro es biodegradable. Por lo tanto, el proyecto de ley no considera en conjunto al mercurio y al cianuro y, más bien los separa por tratarse de dos elementos diferentes.

Los efectos nocivos del mercurio están científicamente comprobados y entre ellos figuran graves daños neurológicos, además de causar deformación fetal cuando la víctima de la intoxicación es una mujer embarazada, dado que el efecto toxicológico permanece en el organismo.

Ahora bien, el cianuro puede ser nocivo sólo si se inhala abundantemente. Sin embargo, es muy improbable que ello ocurra ya que en realidad no es sencillo obtenerlo y pocas personas tienen acceso al cianuro en forma concentrada. También es importante mencionar que en los últimos años no se han reportado accidentes humanos mortales en el país y en el mundo por el uso del cianuro en los procesos metalúrgicos.

5.2.2. Algunos aspectos ambientales sobre el Mercurio

Conforme al informe antes citado, estadísticamente la minería aurífera (pequeña y artesanal) en el Perú emite 70 toneladas al año del tóxico mercurio, que genera una situación de exposición de este elemento, pero a nivel del ambiente el efecto no se circunscribe sólo a la zona de la emisión, sino en un radio de acción mayor que compromete a los suelos, bosques, ríos y llega a las lagunas y al mar.

El uso inadecuado del mercurio lleva a altas pérdidas, tanto en forma de mercurio líquido durante el beneficio del mineral, como en forma de vapor de mercurio y compuestos inorgánicos durante la separación oro-mercurio (refogado o quemado).

En regiones contaminadas con mercurio emitido por la minera de oro artesanal, el mercurio liberado se puede convertir en metil-mercurio, la forma más tóxica del metal que se absorbe fácilmente en la cadena alimentaria acuática y alcanza concentraciones altas en peces carnívoros. El consumo de pescado contaminado es la vía principal de exposición al mercurio para los seres humanos en estas regiones.

Para entender mejor cómo el mercurio puede estar afectando a los ecosistemas y las poblaciones humanas en el departamento de Madre de Dios, la Institución

Carnegie para la Ciencia estableció el Carnegie Amazon Mercury Project (CAMEP). CAMEP es un esfuerzo de investigación científica que reúne investigadores de 10 universidades y organizaciones no gubernamentales peruanas con científicos del Instituto Carnegie para llevar a cabo una serie de estudios científicos centrados en el tema de mercurio en Madre de Dios.

5.2.3. Algunos aspectos ambientales sobre el Cianuro¹¹

En la actualidad, el cianuro es el agente lixiviante más ampliamente usado en la extracción de metales preciosos, tales como el oro y la plata, debido a su simplicidad química y a su bajo costo, pero la desventaja que posee es su toxicidad, que lo hace muchas veces incompatible con normas ambientales a las cuales están siendo sometidas actualmente las plantas mineras de todo el mundo.

El cianuro se ha utilizado industrialmente durante más de un siglo. En el mundo se producen cerca de 1.27 millones de toneladas de cianuro al año. De ese total, cerca del 90% se genera para producir bienes de consumo básico e industrial (como plásticos, adhesivos, cosméticos, fármacos y aditivos para alimentos, entre otros) y para otras aplicaciones industriales. Aproximadamente el 10% se utiliza para producir reactivos de cianuro para el procesamiento de minerales, en la recuperación selectiva de oro, cobre, zinc y plata.

De hecho, el cianuro es compatible con el medio ambiente si se usa con responsabilidad y bajo los protocolos nacionales e internacionales para su manipulación industrial. **El Código Internacional de Manejo de Cianuro**, es una iniciativa global voluntaria, orientada a promover el uso de los más altos estándares en el manejo del cianuro en la minería del oro.

Además, las autorizaciones de uso del cianuro se dan previa aprobación de un instrumento de gestión ambiental, aprobada por la autoridad competente, en el que se establece estándares del buen uso, manejo y aplicación del cianuro.

5.3. Respetto a la Pequeña Minería y Minería Artesanal: Caso Peruano¹²

De acuerdo con un Informe del Ministerio del Ambiente de 2010, el Perú es el mayor importador de mercurio de Sudamérica y hasta el 2006 importaba cerca de 82 ton/año; de acuerdo con el MINEM (2011) para el 2009 se importaban 176 ton/año y en 2011

¹¹ Citado por el Colegio de Ingenieros del Perú en “Proyecto Cero Mercurio” de abril de 2013.

¹² Ob. Cit.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

según Mercury Watch 1,146,2 ton/año, lo que significa un monto aproximado de S/ 200 millones , cifra que irá reduciéndose en un período de 8 años, donde se procederá a su sustitución por tecnológicas de gravimetría, retortas otras existentes en el mercado.

Cabe señalar que en el Perú, la importación de mercurio alcanzó las 177 toneladas en el año 2009, disminuyendo a 99 toneladas en 2012. Su principal destino es la minería artesanal y de pequeña escala. Por otro lado, la exportación del mercurio procedente de la gran minería de oro como subproducto ha sufrido una notoria disminución, de 150 toneladas en 2010 a casi 17 toneladas en 2012.

Conforme el estudio desarrollo por Carnegie Amazon Mercury Project (CAMEP) sobre concentraciones de mercurio en humanos en la Amazonia Peruana encuentra niveles elevados en todas las comunidades analizadas, en donde más del 75% de los participantes del estudio en la región aurífera de Madre de Dios tenían niveles de mercurio en cabello por encima de los límites de referencia permitidos para metil-mercurio. Los niveles de mercurio más elevados se encontraron en las comunidades indígenas y rurales. Estos resultados indican que el alcance y la intensidad de la contaminación por mercurio en la región de Madre de Dios son mayores de lo que previamente se pensaba y pueden representar un problema ambiental grave y de la salud pública.

Para entender mejor cómo el mercurio puede estar afectando a los ecosistemas y las poblaciones humanos en el departamento de Madre de Dios, la Institución Carnegie para la Ciencia estableció el Carnegie Amazon Mercury Project (CAMEP). CAMEP es un esfuerzo de investigación científica que reúne investigadores de 10 universidades y organizaciones no gubernamentales peruanas con científicos del Instituto Carnegie para llevar a cabo una serie de estudios científicos centrados en el tema de mercurio en Madre de Dios.

Este segundo informe del Proyecto CAMEP presenta los resultados de un estudio sobre los niveles de mercurio en el cabello de 1.029 personas de 24 comunidades en el departamento de Madre de Dios.

Muestras de cabello fueron analizadas para mercurio total (HgT) mediante Análisis de Mercurio Directo (Método EPA 7473) en un laboratorio analítico establecido en el Grupo de Química Ambiental y Computacional de la Universidad de Cartagena, Colombia. El análisis de datos se llevó a cabo en el Departamento de Ecología Global de la Institución Carnegie para la Ciencia en Stanford University, Palo Alto, California, USA.

Se obtuvo como principales resultados que el 76,4% de los participantes del estudio tenían concentraciones de mercurio en cabello por encima de los límites de referencia de metil-mercurio. Más de tres de cada cuatro personas analizadas tenían concentraciones de mercurio superiores a los límites de referencia (1 ppm). La concentración promedio de mercurio fue de 3,0 ppm - tres veces el límite de referencia.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA "LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO".

Los niveles de mercurio osciló entre 0,02 ppm y una máxima de 33.7 ppm, un nivel de más de 33 veces el límite de referencia.

Todas las comunidades muestreadas tenían niveles promedios de mercurio por encima del límite de referencia. La concentración promedio de mercurio de las 24 comunidades incluidos en este estudio fue de 3,0 ppm. El valor promedio más alto era un nivel casi 8 veces el límite de referencia para el cabello humano.

De las Comunidades Indígenas.- estas tenían niveles de mercurio promedio más elevados que las comunidades no indígenas, la concentración promedio de mercurio de las comunidades indígenas era de 5,3 ppm. Siete de las diez comunidades con niveles de mercurio más altos eran comunidades indígenas. Los niveles promedios de mercurio de las comunidades indígenas eran 2,3 veces mayores a los niveles de las comunidades no indígenas.

De las Comunidades Rurales.- Las comunidades rurales tenían niveles promedios de mercurio más altos de que las comunidades urbanas. Las comunidades rurales tenían niveles promedios de mercurio 2,2 veces más alta que las comunidades urbanas. La concentración de mercurio promedio de las comunidades rurales era 4,6 ppm. Comunidades urbanas tenían niveles pro-medio de 2,1 ppm.

De los Niños.- 65,4% de niños tenían concentraciones de mercurio en cabello superiores de los límites de referencia. Casi dos de cada tres niños (menos de 18 años de edad) tenían niveles de mercurio en cabello encima de los límites de referencia para cabello humano (1 ppm). La concentración promedio era 2,1 ppm. Niños en comunidades indígenas tenían los niveles de mercurio más elevados de los de comunidades no indígenas. Los niveles de mercurio en niños de comunidades indígenas eran más de 5 veces por encima de los límites de referencia y 3 veces mayores de niños en comunidades no nativas.

Conforme a los resultados observados, la concentración de mercurio en cabello fue mayor en las comunidades rurales y las más altas en las comunidades indígenas. Niveles de mercurio en cabello fueron menores en las comunidades urbanas.

En general, los niños de Madre de Dios presentaban niveles elevados de mercurio. Los niveles de mercurio de los niños en las comunidades indígenas eran mucho más altos que los de niños de comunidades no indígenas. Las concentraciones de mercurio observados indican que la población humana de Madre de Dios está ex-puesto a niveles elevados de metil-mercurio, la forma orgánica de mercurio más comúnmente asociado con el pescado contaminado. Una mayoría (95%) de los participantes informaron de que las especies de pescado que consumen son de origen local, indicando que los ecosistemas acuáticos locales de las que se capturan estos peces tienen concentraciones elevadas de mercurio.

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

Tanto las comunidades indígenas como rurales reportan mayores índices de consumo de pescado que sugieren que el mecanismo de la exposición al mercurio detectado es el consumo de pescado contaminado. Dado el amplio rango espacial de los niveles elevados, estos resultados sugieren que la contaminación por mercurio afecta a la mayor parte de los ríos y lagos de la región, vida silvestre y las poblaciones humanas.

VI. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Desde el punto de vista del costo de oportunidad, el Predictamen pretende el desarrollo del sector minero en concordancia con el respeto al medio ambiente y al desarrollo sostenible, entendido éste último como la explotación racional de nuestros recursos sin poner el riesgo la utilización de los mismos para las generaciones futuras.

La aprobación el presente Pre dictamen permitirá al Estado prevenir de graves problemas de salud pública y la degradación ambiental que hoy lamentablemente se viene sucediendo por la ausencia de un marco legal especial que lo impida. Por ello, es necesario evitar que continúe produciéndose los elevados costos sociales y económicos para el Estado como ocurre hoy mismo en los casos de Choropampa en Cajamarca y en Madre de Dios.

VII. EFECTO EN LA NORMATIVIDAD NACIONAL

El presente Predictamen se formula conforme lo establecido en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 2, inciso 22, establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, concuerda además con los artículos 7, 51, 66 y 67. Respecto al artículo 67 del texto constitucional por el cual consagra que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales.

Por otro lado, ésta iniciativa busca actualizar y desarrollar, la Ley N° 25621 “*Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*”, el que establece en sus artículos 6 y 7, que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales y su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos; que es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las leyes especiales que dicta sobre la materia. El Estado impulsa la transformación de los recursos naturales para el desarrollo sostenible.

Asimismo, el presente Predictamen busca concordar lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1103, Decreto Legislativo que establece Medidas de Control y Fiscalización en la Distribución, Transporte y Comercialización de insumos químicos

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

que pueden ser utilizados en la minería ilegal; y con las Políticas de Estado referente a Competitividad del País en el rubro Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 1858/2012-CR, 1889/2012-CR y 2795/2013-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

“LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL USO DE MERCURIO EN LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL”

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad promover la reducción progresiva del uso y liberación del mercurio y sus compuestos en la pequeña minería y minería artesanal, con el fin de proteger la salud y la calidad de vida de las personas, reducir la degradación del medio ambiente y lograr el desarrollo sustentable mediante la explotación racional de los recursos naturales.

Artículo 2º.- Transición hacia tecnologías limpias y eficientes

Declárase de interés nacional la transición hacia tecnologías limpias y eficientes en la pequeña minería y minería artesanal en base a métodos gravimétricos y otros.

Artículo 3º. Promoción del proceso y Plan Nacional de Acción

Encárguese al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio del Ambiente, para que con la participación de los gobiernos regionales, en un plazo no mayor a sesenta (60) días, diseñen, implementen y ejecuten un Plan Nacional de Acción, para reducir progresivamente el uso de mercurio y sus compuestos en la pequeña minería y la minería artesanal, en concordancia con el Convenio de Minamata.

En dicho Plan Nacional de Acción se establecerán las metas anuales de reducción y objetivos nacionales sobre el manejo de ésta sustancia química peligrosa, cuyos resultados serán informados periódicamente al Congreso de la República.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- En un plazo no mayor a sesenta (60) días contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias.

Salvo mejor parecer,



PRE DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1858/2012-CR, 1889/2012-CR Y 2795/2013-CR QUE PROPONEN LA “LEY DE REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL MERCURIO”.

Sala de Comisiones,
Lima, 25 de Noviembre de 2015.