



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DESEMPEÑO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

LC. 498



ALONSO SEGURA VASÍ
MINISTRO

Lima,

26 DIC. 2014

OFICIO N° 004421-2014-EF/10.01

Sr.
RUBEN COA AGUILAR
Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente.-

Asunto: Opinión del Proyecto de Ley N° 1889/2012-CR, mediante el cual se establece la prohibición para el uso del mercurio y cianuro en la minería.

Referencia: Oficio P.O. N° 0119-2014-2015-CEM/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual remite para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas el Proyecto de Ley N° 1889/2012-CR, mediante el cual se establece la prohibición para el uso del mercurio y cianuro en la minería.

Al respecto, adjunto copia del Informe N° 416-2014-EF/62.01, para su conocimiento y fines.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministro
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competencia y Productividad

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

INFORME N° 416-2014-EF/62.01

Para: Señor
GIANCARLO GASHA TAMASHIRO
Vice Ministro de Economía

Asunto: Opinión del Proyecto de Ley N° 1889/2012-CR, mediante el cual se establece la prohibición para el uso del mercurio y cianuro en la minería.

Referencia: Oficio P.O. N° 0119-2014-2015-CEM/CR

Fecha: 01 DIC 2014

Tengo el agrado de dirigirme a usted con respecto al documento de la referencia mediante el cual la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República solicita a este Ministerio emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1889/2012-CR, mediante el cual se establece la prohibición para el uso del mercurio y cianuro en la minería.

Al respecto, mediante el presente Informe se emite opinión desfavorable respecto del Proyecto de Ley, en tanto:

- (i) La eliminación del mercurio y cianuro de la actividad minera con miras a proteger la calidad ambiental y la salud de las personas no resulta viable, en tanto actualmente contamos con los instrumentos de gestión que permitan que el desarrollo de actividades productivas, como la minera, se desarrolle sin afectar al ambiente y la salud de la sociedad.
- (ii) No exista la tecnología que permite prescindir del uso del mercurio y cianuro en el sector minero sin afectar su competitividad, lo cual afectaría el desarrollo de nuestro país. De igual manera, no se cuenta con el sustento suficiente que permita identificar como viables los plazos propuestos.
- (iii) Se desnaturaliza el alcance de los ECA y LMP, en tanto estos no miden la concentración de una sustancia química en un producto, como el recurso mineral. Asimismo se reconoce únicamente al MINAM como entidad competente en materia de normativa sobre ECA y LMP, sin involucrar a los sectores vinculados, lo cual permite una aplicación más eficiente de los instrumentos de gestión ambiental citados, así como se contraviene la Ley N° 30230.

ANTECEDENTES

El marco legal utilizado para evaluar la propuesta planteada es el siguiente:

- **Ley N° 27446**, crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).





PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministro
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competividad y Productividad
Ejecutivos

**"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"**

- **Decreto Supremo N°019-2009-MINAM**, aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- **Ley N° 30230**, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos, y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
- **Ley N° 28611**, Ley General del Ambiente.

En ese contexto, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República solicita a este Ministerio emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1889/2012-CR, mediante el cual se establece la prohibición para el uso del mercurio y cianuro en la minería.

El objeto del Proyecto de Ley mencionado es establecer 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. Entre otros, el Proyecto de Ley propone lo siguiente:

- Que las empresas y/o personas 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 3 años.
- Que se establezcan incentivos con el propósito de desalentar el uso de cianuro y mercurio en los procesos de explotación y concentración de los minerales.
- Que el Ministerio del Ambiente deba 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.
- Que el titular de la concesión que ejecute proyectos mineros que generan mercurio como subproducto de la extracción de minerales será responsable como subproducto de la extracción de minerales será responsable de su adecuado y seguro almacenamiento, estando prohibido su comercialización o donación a terceros.
- Que se declare de necesidad y utilidad pública el uso del tiosulfato de amonio y otros de naturaleza similar, como alternativa al uso del cianuro y el mercurio para las actividades extractivas de la minería metálica, con el objeto de evitar daños ambientales y afectación a la salud.



ANÁLISIS

Con relación al Proyecto de Ley citado, se formulan las siguientes observaciones:



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministerio
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competencia y Productividad

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

1. La eliminación del mercurio y cianuro de la actividad minera con miras a proteger la calidad ambiental y la salud de las personas no resulta viable, en tanto actualmente contamos con los instrumentos de gestión que permiten que el desarrollo de actividades productivas, como la minera, se desarrolle sin afectar al ambiente y la salud de la sociedad.

El artículo 1° del proyecto de Ley dispone que se prohíba la utilización y liberalización al ambiente de mercurio o azogue y el cianuro en el proceso de explotación y concentración de minerales metálicos en el territorio nacional; que los nuevos proyectos mineros deben utilizar tecnologías que prescindan de estos elementos o compuestos químicos; y, que el poder ejecutivo ejecute acciones orientadas a eliminar el uso y la liberalización de los elementos químicos anteriormente mencionados, por la minería artesanal de oro a pequeña escala.

Al respecto, en la exposición de motivos se sostiene la necesidad de prohibir el uso del mercurio y cianuro en las actividades mineras debido al peligro que estos elementos pueden significar tanto para el ambiente como para la salud de la población.

Sin embargo, del análisis del proyecto de Ley en cuestión, no se considera que la prohibición del uso de los elementos químicos, como el mercurio y cianuro, en los distintos niveles de minería, particularmente para la explotación de los recursos, deba ser la manera de evitar que dichos insumos dañen o perjudiquen la calidad del ambiente así como la salud de los ciudadanos, en tanto existen otros mecanismos de control que permiten hacer viable la vulneración al ambiente y la salud.

Para que las actividades productivas puedan desarrollarse, como la actividad minera, sin que causen un perjuicio a la sociedad, ya sea este mediante una afectación al ambiente como a la salud, es que se han determinado diversos instrumentos de gestión ambiental, cuyo objetivo es prevenir, reparar, controlar, corregir, los posibles impactos que una actividad podría producir.

Es por esto que actualmente se cuenta con una institucionalidad, así como con un marco normativo que regula los instrumentos de gestión ambiental, los cuales están orientados a resguardar posibles contaminaciones al ambiente y afectaciones a la salud, en general.

En ese sentido, en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la Ley N° 27446 creó el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), mediante el cual se constituyó como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.





PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Vicerrectoría
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competencia y Productividad

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

Mediante el Decreto Supremo N°019-2009-MINAM se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27446, el cual recoge las disposiciones generales que permiten una eficiente articulación, coordinación e interacción multisectorial entre los distintos ámbitos de gestión ambiental respecto a los procedimientos relacionados a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión, así como las evaluaciones ambientales estratégicas que deben ser consideradas para el desarrollo de políticas, planes y programas públicos, con el fin de garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la protección de la calidad ambiental y la salud y el bienestar de las personas.

En ese contexto, consideramos que la eliminación del mercurio y cianuro de la actividad minera con miras a proteger la calidad ambiental y la salud de las personas no resulta viable, en tanto actualmente contamos con las medidas que permiten que el desarrollo de actividades productivas como la actividad minera, de manera que no se impacte el ambiente ni la salud de la sociedad.

2. No existe la tecnología que permite prescindir del uso del mercurio y cianuro en el sector minero sin afectar su competitividad, lo cual afectaría el desarrollo de nuestro país. De igual manera, no se cuenta con el sustanto suficiente que permita identificar como viables los plazos propuestos.

El artículo 2° del proyecto de Ley señala 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, deben adecuar sus procesos de manera que utilicen tecnologías que prescindan de los elementos químicos citados anteriormente, en un plazo no mayor de 3 años una vez que entre en vigencia el proyecto de Ley.

La implementación de los plazos propuestos debería estar sujeta a un análisis de factibilidad de forma que su ejecución no impacte adversamente al desarrollo económico del sector minero.

Asimismo, no se ha determinado la tecnología ni se cuenta con un mercado de insumos sustitutos que puedan ser adquiridos por las empresas mineras, que permitan al sector minero mantener los niveles de producción actuales o estimados con base al uso del mercurio o cianuro.

Por esto, las empresas mineras deberán destinar recursos a adquirir nuevas tecnologías, con el fin reemplazar al mercurio o cianuro, lo cual incrementará los costos de la empresa. Para lo cual, la empresa para mantener el nivel de rentabilidad estándar deberá elevar los precios de los recursos minerales, encareciendo dicho producto para los importadores, quienes optarán por opciones más económicas, afectando, de esta manera, nuestro PBI nacional así como sectorial y consecuentemente el desarrollo del país.





PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministro
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competencia y Productividad

**"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"**

Cabe precisar que, conforme a información recogida del Banco Central de Reserva¹, el sector minero representó el año 2013, aproximadamente un 55% del total de exportaciones del país, lo cual podría verse afectado si se dispone que el sector minero deba implementar tecnologías que reemplacen el uso del mercurio y cianuro sin contar previamente con un mercado que produzca dichas tecnologías, insumos sustitutos y en plazos que no cuenten con un análisis técnico.

Por lo tanto, se considera que no existe la tecnología que permita prescindir del uso del mercurio y cianuro en el sector minero sin afectar su competitividad y consecuentemente el desarrollo del país. De igual manera, no existe el sustento suficiente que permita identificar como viables los plazos propuestos para la adecuación a una tecnología que prescinda del mercurio y cianuro en las actividades mineras como la explotación.

3. Se desnaturaliza el alcance de los ECA y LMP, en tanto estos no miden la concentración de una sustancia química en un producto, como el recurso mineral. Asimismo se reconoce únicamente al MINAM como entidad competente en materia de normativa sobre ECA y LMP, sin involucrar a los sectores vinculados, lo cual permite una aplicación más eficiente de los instrumentos de gestión ambiental citados, así como se contraviene la Ley N° 30230.

El artículo 5° señala que el Ministerio del Ambiente (MINAM) debe normar los estándares de calidad y los límites máximos permisibles para todos los productos que resulten de la utilización del cianuro, en un plazo no mayor de 6 meses.

Al respecto, el estándar de calidad ambiental (ECA) es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente.

Del otro lado, el límite máximo permisible (LMP) es la medida de la concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.

Por lo tanto, los instrumentos de gestión ambiental anteriormente citados no pueden ser utilizados con el fin de medir identificar la existencia de cianuro en los productos que resulten de la utilización de dicha sustancia química pues se estaría desnaturalizando el alcance y funcionalidad de dichos instrumentos, en tanto no

¹ <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2014/nota-de-estudios-72-2014.pdf> Consultado: 27/11/2014.





PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministerio
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competitividad y Productividad

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

están orientados en regular la concentración de sustancias químicas en un recurso mineral.

Por otro lado, si bien los instrumentos ambientales como los ECA y los LMP son obligatorios en el diseño de las normas legales y las políticas públicas a nivel nacional, así como referente en el diseño y aplicación de todos los instrumentos de gestión ambiental; resulta necesario que éstos no sólo se basen en consideraciones ambientales sino que consideren un análisis de impacto regulatorio y económico sobre las industrias y poblaciones involucradas.

Asimismo, es importante que la elaboración de dichos estándares tome en cuenta criterios de costo beneficio para salvaguardar los estándares de calidad ambiental, incrementar la transparencia entre los agentes económicos, y por tanto, promover la inversión y generar un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

Por esto, conforme al artículo 23° de la Ley N° 30230, el desarrollo de los ECA así como el de los LMP deben basarse en criterios de protección a la salud, el ambiente, así como en un análisis de impacto regulatorio y económicos sobre las industrias y las poblaciones involucradas.

Asimismo, el citado artículo de la Ley N° 30230 dispone que la aprobación y actualización de los instrumentos de gestión ambiental como los ECA y LMP será mediante decreto supremo refrendado por los sectores vinculados y se realizará sobre la base de los criterios y análisis mencionados en el párrafo precedente.

De esta manera se asegura que se realice un balance de las políticas públicas ambientales en función de los distintos impactos que pueden ocasionar el establecimiento de ECAs y LMPs, tal como se aplica en otros países. En efecto, por ejemplo, en los Estados Unidos, la autoridad ambiental Environmental Protection Agency cuenta con una Guía para la Elaboración de Análisis Económicos respecto de regulaciones y políticas ambientales (*Guidelines for Preparing Economic Analyses*)².



CONCLUSIONES

Al respecto, esta Dirección General opina desfavorablemente respecto del Proyecto de Ley N° 1889/2012-CR, mediante el cual se establece la prohibición para el uso del mercurio y cianuro en la minería, en tanto:

- (i) La eliminación del mercurio y cianuro de la actividad minera con miras a proteger la calidad ambiental y la salud de las personas no resulta viable, en tanto actualmente contamos con los instrumentos de gestión que permiten

² <http://vocemilla.cna.gov.pe/EE%5Cepg%5Cced.gs1/vnbpages/guidelines.html>



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministro
de Economía

Dirección General de Asuntos
de Economía Internacional,
Competencia y Productividad

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA RESPONSABLE Y DEL COMPROMISO CLIMÁTICO"

- que el desarrollo de actividades productivas, como la minera, se desarrolle sin afectar al ambiente y la salud de la sociedad.
- (ii) No existe la tecnología que permite prescindir del uso del mercurio y cianuro en el sector minero sin afectar su competitividad, lo cual afectaría el desarrollo de nuestro país. De igual manera, no se cuenta con el sustento suficiente que permita identificar como viables los plazos propuestos.
 - (iii) Se desnaturaliza el alcance de los ECA y LMP, en tanto estos no miden la concentración de una sustancia química en un producto, como el recurso mineral. Asimismo se reconoce únicamente al MINAM como entidad competente en materia de normativa sobre ECA y LMP, sin involucrar a los sectores vinculados, lo cual permite una aplicación más eficiente de los instrumentos de gestión ambiental citados, así como se contraviene la Ley N° 30230.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



Javier Roca Fabian
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad

