Presidencia del Consejo de Ministros | Secretaría General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS
29 ENE 2014
RECIBIDO
Firma: Hora:

607
09
Fol

Lima, 23 ENE. 2014

OFICIO N°0343-2014-PCM/SG/OCP

Señor
AGUSTÍN MOLINA MARTÍNEZ
Presidente
Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Oficio N° 205-2013-2014/CEM-CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nº 2795/2013-CR, Ley de reducción progresiva de mercurio en la minería peruana.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando Nº 007-2014-PCM/ACAFMIRA, remitida por el Alto Comisionado de Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de Minería Ilegal y Remediación Ambiental de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre ese particular.

Sea propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

RAMON HUAPAYA RAYGADA
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros

Memo. 007-2014-PCM/ACAFMIRA
201340724
MMA/mosa
09.01.2014

MEMORÁNDUM N° 007-2014-PCM/ACAFMIRA

A : **MALKA MAYA ALBARRACÍN**
Jefa de la Oficina de Coordinación Parlamentaria

ASUNTO : El que se indica

REF : Proyecto de Ley N° 2795/2013-CR

FECHA : Lima, 07 ENE. 2014

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente, y en atención al documento de la referencia hacerle llegar adjunto al presente, el Informe N° 003-2014-ACAFMIRA/PCM elaborado por esta Oficina que da respuesta al documento de la referencia a través del cual el Congresista de la República Néstor Antonio Valqui Matos, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2795/2013-CR "Proyecto de Ley de Reducción Progresiva de Mercurio en la Minería Peruana", para su conocimiento y trámite correspondiente.

Sin otro tema en particular, quedo de usted.

Atentamente,

DANIEL URRESTI ELERA
Alto Comisionado de Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de Minería Ilegal y Remedición Ambiental

DUE/ivc

PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Formalización e Interdicción de la Minería y Remediación Ambiental

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Promoción de la Industria Responsables y del Compromiso Climático"

INFORME N° 003- 2014-PCM/ACAFMIRA

A : **DANIEL URRESTI ELERA**
Alto Comisionado en asuntos de formalización de la minería, Interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental

ASUNTO : Proyecto de Ley de Reducción Progresiva de Mercurio en la Minería Peruana.

REF : Proyecto de Ley N° 2795/2013-CR

FECHA : Lima,

Mediante el presente documento, se brinda atención al proyecto de Ley N° 2795/2013-CR "Proyecto de Ley de Reducción Progresiva de Mercurio en la Minería Peruana", remitido por el Congresista de la República, Néstor Antonio Valqui Matos, de acuerdo a lo siguiente:

ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su artículo 67° que el Estado determina la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible de sus recursos naturales. De otro lado, el artículo 66 del citado texto constitucional, dispone que los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables son patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento.

En concordancia con lo establecido en este marco constitucional, se aprueba la Ley N° 26821, ley que norma el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, resaltando el rol del Estado como soberano en el mencionado aprovechamiento de este tipo de recursos, lo que implica la capacidad de normar esta materia a través de normas especializadas que permitan su uso en el contexto de un desarrollo sostenible.

Una de las manifestaciones de esta legislación especial surge con la aprobación del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM, que se centra en el aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo. Es así que se aborda en este cuerpo normativo el régimen correspondiente a los pequeños productores mineros y mineros artesanales, estableciéndose en esta ley así como en la Ley N° 27651, Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, una serie de disposiciones que apuntan al fortalecimiento de estos tipos de minería, a través de ideas ejes como la utilidad pública de la industria minera y la importancia del fomento de inversiones en ellas como tema de interés nacional.
Como complemento de esta legislación y en salvaguarda al ejercicio de actividades de pequeña producción minera y minería artesanal en armonía con la preservación del medio

ambiente, se contempló dentro de la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo Nº 012-2009-MINAM, un conjunto de directrices que orientan el uso eficiente y anti contaminante en las labores minero energéticas, con la finalidad de reducir los efectos dañinos que sobre el medio ambiente se puedan generar en su desarrollo.

Bajo el marco normativo de las antes señaladas disposiciones, integrantes del Grupo Parlamentario Fuerza Popular (GPFP) a iniciativa del congresista Néstor Antonio Valqui Matos, han suscrito una propuesta legislativa que tiene por objeto la promoción del desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental que permitan lograr la eliminación progresiva del mercurio en el Perú.

De este modo, el proyecto de ley manifiesta en su Exposición de Motivos que de acuerdo a informes estadísticos, la minería aurífera, en pequeña producción y artesanal, dentro del territorio peruano, emite una cifra aproximada de setenta (70) toneladas al año de mercurio, lo que genera múltiples efectos adversos, entre los que figuran un escenario de constante exposición de los mineros artesanales ante el mercurio, con las consiguientes consecuencias negativas en desmedro de su salud, así como una afectación a nivel macro en la zona de emisión del mercurio, que tiene un radio de acción que llega a comprometer a suelos, bosques, ríos, lagunas e incluso al mar.

Por otra parte, agrega la mencionada Exposición de Motivos que aunado a lo señalado precedentemente, es esencial tomar importancia a lo que genera el mercurio a nivel científico, al haberse comprobado desde esta óptica, que la cercanía a su exposición viene acompañada de graves daños neurológicos, deformación fetal cuando se trata de una mujer embarazada como víctima de intoxicación por mercurio, en la medida que esta sustancia permanece en el cuerpo como efecto toxicológico.

En este sentido, en función a lo expuesto, el proyecto normativo propone adoptar una medida preventiva que permita a mediano plazo, reemplazar la utilización del mercurio por el empleo de otros tipos de tratamientos metalúrgicos que no hagan uso de esta sustancia (como la gravimetría), apuntando a la supresión total de manera progresiva, de este tipo de prácticas, y planteando en su lugar, una sustitución tecnológica que debe llegar al cien por ciento (100%), es decir, cero uso de mercurio.

Finalmente, el proyecto planteado enfatiza su propósito, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano, en atención a que entre el 10 y 11 de octubre de este año, se ha suscrito el Convenio de Minamata sobre mercurio, en el marco de la Conferencia Diplomática realizada en las ciudades de Kunamoto y Minamata, Japón. Tal acuerdo de carácter internacional exhorta a los Estados que lo han suscrito, como es el caso de nuestro país, a adoptar medidas que tengan como finalidad la protección de la salud humana y el medio ambiente, a través del cuidado respecto a las emisiones y liberaciones que el mercurio y los compuestos del mercurio puedan generar.

De otro lado, cabe indicar que la propuesta legislativa se encuentra acorde al contenido del Decreto Legislativo Nº 1103, norma que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos, y que de este modo, brinda el marco jurídico a fin que se promueva la adecuada supervisión en el uso

de insumos como el cianuro y el mercurio en la minería informal aurífera, ámbito con altas probabilidades de empleo de estas sustancias, que afectan negativamente la salud de las personas que se encuentren expuestas a ellas, así como el medio ambiente sobre el que se utilice.

ANÁLISIS Y OPINION

En el mes de enero del presente año, en la ciudad de Ginebra, Suiza, se dio por concluido el proceso de negociación sobre los términos del Convenio de Minamata, sobre uso del mercurio, suscrito por nuestro país y que plantea, entre otros aspectos, de acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos del proyecto de ley bajo análisis, la prohibición de nuevas minas de mercurio; la eliminación progresiva de las minas de mercurio actualmente existentes; medidas de control de emisiones de mercurio a la atmósfera; así como una regulación internacional del sector informal de la minería de oro artesanal y en pequeña escala.

En este orden de ideas, el proyecto de ley apunta a reforzar al compromiso internacional asumido por nuestro país, por cuanto el control del uso del mercurio es esencial al momento de efectuar la supervisión de las actividades mineras que por las prácticas realizadas pueden comprenderse dentro de la minería ilegal.

Ahora bien, si se toma en cuenta que el artículo 1 de la propuesta normativa dispone expresamente que es su objetivo, *"promover el desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental que permita lograr la eliminación progresiva del mercurio en el país en la actividad minera nacional"*, resulta conveniente reformular este texto legal por cuanto el mencionado desarrollo y reducción son reflejo y consecuencia del objetivo principal del proyecto de ley, el cual debe ser la eliminación progresiva del mercurio en la actividad minera realizada en nuestro país. Siendo esto así, se sugiere reemplazar el texto del artículo 1 del proyecto de ley, por la siguiente fórmula legal alternativa: *"La presente ley tiene por objeto lograr la eliminación progresiva del mercurio en el Perú dentro de la actividad minera nacional, a fin de promover un desarrollo sostenible en nuestro país y la reducción de la contaminación ambiental"*.

En relación a la disposición contenida en el artículo 2 de la propuesta legislativa que contempla la transición hacia tecnologías limpias y eficientes, planteando que se declare de interés nacional la referida transición para el tratamiento del oro dentro de la actividad minera, dando un especial énfasis a la pequeña minería y minería artesanal, y que tiene como finalidad, de manera similar al artículo precedente, *"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"*, es importante indicar que tal objetivo se encuentra acorde al objeto del proyecto de ley, dado que tecnologías como las propuestas no requieren del empleo de mercurio en su ejecución.
Ahora bien, destacar en este segundo artículo el papel de la pequeña minería y minería artesanal en la búsqueda de la desaparición gradual de la utilización del mercurio, radica en el hecho en que en estos tipos de minería, sobretodo aquella dedicada a la extracción del oro, se emplea el mercurio en cantidades que resultan siendo nocivas para quienes trabajan en esta minería a pequeña escala.

Sin embargo, el prohibir el uso del mercurio no soluciona la problemática antes anotada, dado que dejar de utilizar intempestivamente este insumo, que viene siendo empleado mayoritariamente en estos tipos de minería, no solo desabastece de mecanismos que actualmente se emplea para el ejercicio de esta actividad, sino que además, afecta su desenvolvimiento, perjudicando el rol que cumplen estas actividades mineras y su importancia en el desarrollo económico del país, de acuerdo a lo que se desprende del contenido del artículo 2 de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería Artesanal, que establece que *"la pequeña minería y minería artesanal son actividades que se sustentan en la utilización intensiva de mano de obra que las convierten en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos en las áreas de influencia de sus operaciones que generalmente son las más apartadas y deprimidas del país, constituyéndose en polos de desarrollo".*

En consecuencia, plantear tratamientos alternativos de manera gradual para que la pequeña minería y minería artesanal realicen sus actividades auríferas, constituyen medidas óptimas que ya actualmente cuentan con asidero en mecanismos como el de la utilización de un aparato denominado ECO-100V, que en la tarea d recuperación del oro no emplea ni cianuro ni mercurio, siendo una maquinaria de fácil transporte y que funciona usando reactivos no contaminantes[1]. Asimismo, de acuerdo a la información con las que actualmente se cuenta respecto a esta tecnología para la extracción del oro, se puede advertir que un mecanismo de esta naturaleza, no solamente brinda protección al hombre y al medio ambiente, sino que además otorga rentabilidad al pequeño minero, quien con el uso de esta tecnología puede recuperar un mayor porcentaje de ingresos de los obtenidos en la amalgamación, al eliminarse el gasto invertido en mercurio.

De esta manera, adquiriendo el mercurio un uso frecuente en la minería a pequeña escala, como es la pequeña producción minera y minería artesanal, en especial, aquella dirigida a la extracción de oro, es esencial buscar alternativas a que estas actividades empleen el mercurio, quien mediante un uso excesivo genera graves daños al medio ambiente y a las personas próximas a él. En tal sentido, la propuesta legislativa adquiere suma importancia al ajustarse a las políticas públicas en materia ambiental que buscan preservar nuestro entorno y que a la vez hallan su base normativa fundamental en las disposiciones contenidas en la Ley Nº 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que según lo dispuesto en su artículo 2, busca establecer "un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana", compartiendo de esta manera el espíritu y fin del proyecto de ley.

Por otra parte, al encontrarse actualmente nuestro país en una lucha frontal contra la minería ilegal y al mismo tiempo, promoviendo e impulsando el proceso de formalización de la pequeña producción minera y minería artesanal, y en tanto lo que se desprende de ambos aspectos es frenar el uso indiscriminado que la minería a pequeña escala hace

[1] http://blogs.elcomercio.pe/vidayfuturo/2010/04/se-puede-recuperar-el-oro-sin.html

del mercurio, es pertinente la suscripción que el Estado Peruano ha realizado al Convenio de Minamata, que al contemplar un conjunto de normas que apuntan a la no utilización del mercurio en la pequeña minería y minería artesanal, genera una protección normativa a la actual crisis que se suscita en la salud de las personas y en el medio ambiente por el empleo de mercurio, deteniendo su efecto nocivo y contaminante.

En tal sentido, en el contenido del texto del mencionado Convenio de Minamata[2], se establece un conjunto de prohibiciones respecto a la utilización del mercurio en un espacio de tiempo gradual, que parte de su no uso en distintos procesos industriales y en la fabricación de instrumentos en los que se emplea continuamente, como lámparas, termómetros, entre otros objetos. Asimismo, el artículo 7 de este Convenio promueve de manera expresa la eliminación en tanto sea viable, del mercurio y los elementos del mercurio, dentro del desarrollo de las actividades de extracción y tratamiento del oro en la pequeña minería y minería artesanal. Además, el indicado compromiso internacional promueve un mayor control en las fases de exportación e importación de metales pesados, asegurando un almacenamiento en óptimas condiciones del mercurio.

Este aspecto cobra gran importancia, si se toma en consideración lo expuesto en el Análisis Costo Beneficio del proyecto de ley, donde se manifiesta que de conformidad a un Informe del Ministerio del Ambiente del año 2010, *"el Perú es el mayor importador de mercurio de Sudámerica y hasta el 2006 importaba cerca de 82 ton/año"*. De otro lado, es importante resaltar el papel esencial que se da a la capacitación y asistencia técnica, junto al correspondiente financiamiento, que permita generar los conocimientos suficientes para reemplazar, reducir y eliminar en su totalidad, la utilización del mercurio en las actividades mineras en nuestro país, con especial atención en aquellas comprendidas dentro de la minería a pequeña escala.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En atención a lo señalado precedentemente, se advierte que la eliminación gradual del uso del mercurio en la actividad minera peruana, en especial, aquella realizada en pequeña escala, constituye un avance fundamental en la protección del derecho a la salud de las poblaciones que efectúan labores dentro del radio de acción del mercurio usado en la minería, por cuanto ha sido comprobado científicamente los efectos nocivos que la cercanía a esta sustancia produce, ocasionando serios daños a nivel neurológico y malformaciones a los fetos de madres gestantes.

Asimismo, se ha podido observar las consecuencias perjudiciales que el uso excesivo del mercurio viene causando en su utilización dentro de la minería informal peruana, con la consiguiente contaminación del medio ambiente a través de bosques, ríos, lagos, lo que ha llevado a plantear la presente propuesta legislativa a efectos de disminuir hasta eliminar por completo su uso, así como proponer procesos alternativos de tratamiento metalúrgico que no empleen el mercurio.

---

[2] http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/conventionText/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_s.pdf

En este orden de ideas, el proyecto de ley sobre eliminación progresiva de la utilización de mercurio, debe partir por definir clara y expresamente en su contenido, que este tema es su objetivo y finalidad fundamental, estableciendo en su articulado siguiente los preceptos que permitan llevar a cabo esa finalidad buscada o a la que se apunta.

No obstante, lo señalado, se recomienda prestar atención a que las disposiciones de la propuesta legislativa al declarar de interés nacional la transición hacia tecnologías que no utilicen el mercurio, exhorta a quienes efectúan actividad minera en el tratamiento del oro a dejar de lado el uso del mercurio, por lo que podría ampliarse el ámbito de aplicación a la minería en general, dando un énfasis especial, a la realizada en pequeña escala y aquella dedicada a actividades auríferas, donde es más notorio el empleo del mercurio.

Finalmente, es saludable que este interés nacional declarado en el proyecto normativo se acompañe del necesario rol supervisor que debe cumplir el Estado en este escenario, por lo que es viable encargar a las distintas entidades competentes del Poder Ejecutivo, coordinar de manera conjunta con los Gobiernos Regionales, promover y adoptar acciones que sean necesarias para que se reduzca la utilización del mercurio, hasta alcanzar en un mediato plazo su eliminación total.

De este modo, esta Oficina de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental de la Presidencia del Consejo de Ministros, es de la opinión que el proyecto en cuestión se ajusta a la normativa que promueve la protección de la salud de las personas y protección del medio ambiente, la que encabeza nuestro texto constitucional, y que se complementa con políticas públicas en materia de salud y medio ambiente, reflejadas a través de las disposiciones contenidas en la Ley Nº 26842, Ley General de Salud y Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente, y que en documentos tales como el Plan Nacional de Ambiente, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 021-2009-MINAM, desarrolla y apunta a una mejora de los estándares que deben tomarse en cuenta en el desarrollo de actividades minero energéticas, guardando concordancia con un aprovechamiento eficiente de nuestros recursos naturales, tal como preceptúa nuestro texto constitucional y acorde a las normas sobre la materia.

Es todo por informar.

Atentamente,

Equipo Legal Oficina de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental