

INFORME DE ADJUNTÍA N° 07-2022-DP/AMASPP

APORTES DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO DEL PERU SOBRE “MERCURIO, LA MINERÍA AURÍFERA ARTESANAL Y A PEQUEÑA ESCALA Y LOS DERECHOS HUMANOS”

1. Antecedentes:

La Defensoría del Pueblo tomó conocimiento que el Relator Especial sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, doctor Marcos A. Orellana, realizó una convocatoria general de aportaciones denominada “Mercurio, la minería aurífera artesanal y a pequeña escala y los derechos humanos”, en atención a que tiene como objetivo presentar un informe temático sobre dicha materia en el 51º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2022.¹

Para tal efecto, su despacho propuso un cuestionario relacionado con los controles sobre el mercurio, el tráfico ilegal de dicha sustancia, el Convenio de Minamata, la protección de los pueblos indígenas, así como otra información en relación a dicha problemática.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en el marco de su mandato constitucional de defensa de derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, desde hace varios años viene considerando como una línea prioritaria de acción la atención a la problemática de la minería ilegal e informal en el Perú, en atención a sus graves impactos ambientales y en los derechos humanos como el derecho a la salud, a la propiedad y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de las personas; así como por el insuficiente avance del Estado en su resolución.



En tal sentido, resulta de especial interés para nuestra institución, informar sobre los principales impactos de la minería informal e ilegal en el Perú, así como las principales recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, a fin de contribuir en la mejor atención de la citada problemática. Del mismo modo, damos respuesta al cuestionario puesto a consideración por el despacho del Relator Especial.

2. Problemática e impactos de la minería informal e ilegal en el Perú

La minería informal e ilegal –presente en la totalidad de regiones del Perú– viene generando graves impactos sociales, ambientales y económicos. En el aspecto social, ocasiona que miles de niños, niñas, adolescentes y mujeres sean víctimas de explotación laboral, sexual y trata; que miles de personas trabajen sin derechos laborales y en condiciones de alto riesgo para su vida. Pone en riesgo la vida, la salud, así como la integridad y seguridad de la población de la zona afectada como consecuencia de la criminalidad asociada. En ese contexto, sólo entre el 2020 y

¹ En: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SRToxicsandhumanrights/Pages/CFI-Mercury-gold-mining-and-human-rights.aspx>

2021, al menos 11 defensores ambientales fueron asesinados presuntamente por personas vinculadas a actividades ilícitas, como la minería ilegal, tráfico de tierras, tala ilegal, narcotráfico.

En términos ambientales, ha generado que en los ríos amazónicos se haya vertido más de tres mil toneladas de mercurio en los últimos años, lo cual también ha impactado en la salud de la población aledaña. Cabe recordar que en el año 2016, se declaró² el estado de emergencia en 11 distritos de las provincias de las provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu de la región Madre de Dios, debido a que, entre otros, aspectos, distintos grupos poblacionales presentaban niveles de mercurio en su organismo por encima de los límites máximos permisibles, afectando particularmente la salud de los niños y mujeres embarazadas.

Así también, la minería ilegal viene afectando áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, poniendo en riesgo la diversidad biológica que se pretende conservar. De acuerdo a información del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado³ (Sernanp), al 2020, cuatro áreas naturales protegidas⁴ y seis zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas⁵ tienen presencia de minería ilegal.

En términos tributarios, se conoce que esta minería extraería ilícitamente alrededor de dieciocho toneladas anuales de oro que representan más de 500 millones de soles en impuestos dejados de pagar al Estado, es decir, a todos los peruanos y peruanas.



Conforme se puede advertir, la referida problemática genera graves afectaciones al ambiente y vulnera un conjunto de derechos fundamentales que el Estado Peruano tiene el deber de proteger. En tal sentido, resulta de suma importancia medidas idóneas y congruentes para –por un lado– concluir con un proceso de formalización minera excepcional, creado para facilitar la formalización de aquellas personas que venían realizando actividades mineras a pequeña escala con anterioridad, y –por otro lado– erradicar la minería ilegal, además de rehabilitar las áreas impactadas, atender los impactos sociales y promover actividades alternativas de subsistencia para la población.

No obstante, conforme se detallará a lo largo del presente documento, pese a la gravedad de los impactos ambientales, sociales y económicos, advertimos con preocupación un debilitamiento de las acciones para contrarrestar la citada problemática por parte del Estado peruano. En efecto, en los últimos años, el Congreso de la República y, desde el Ministerio de Energía y Minas (Minem), el Poder Ejecutivo han impulsado medidas normativas sin mayor sustento técnico que, en lugar de contribuir en la lucha contra la minería ilegal, debilita y dificulta

² Mediante Decreto Supremo N° 034-2016-PCM.

³ Remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 165-2021-SERNANP-DGANP del 21 de enero de 2021. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1WWW_laJSMzPeKerzxcnmsRiJ2I2D71sUS/view?usp=sharing

⁴ Parque Nacional Huascarán, Ancash; Reserva Nacional San Fernando, Ica; Reserva Nacional de Tumbes; Reserva Paisajística Subcuenca del Cotahuasi, Arequipa.

⁵ Parque Nacional Bahuaia Sonene, Madre de Dios y Puno; Reserva Nacional Tambopata, Madre de Dios; Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochabamba, Lima y Junín; Reserva Comunal El Sira, Huaánuco, Pasco y Ucayali; Reserva Comunal Amarakaeri, Madre de Dios; Zona Reservada Santiago Comaina, Amazonas y Loreto.

la persecución de dicho delito. Por otro lado, preocupa la falta de articulación y de recursos con los que deben contar las instituciones que luchan contra la minería ilegal.

3. Acción defensorial y principales recomendaciones

Debido a los graves impactos en los derechos humanos como el derecho a la salud, a la propiedad y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de las personas; así como por el insuficiente avance del Estado en su resolución, desde hace varios años, la Defensoría del Pueblo viene formulando un conjunto de recomendaciones⁶ al Estado peruano, a fin de promover y contribuir con la mejora de la gestión estatal frente a la citada problemática.

En efecto, en el año 2013, se publicó el Informe Defensorial N° 160 “Gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los decretos legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815”⁷, mientras que en el año 2014 se publicó el Informe Defensorial N° 167 “Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú 2013–2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional”⁸, con el objeto de promover y contribuir con la mejora de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Sumado a ello, se ha venido interviniendo en casos puntuales, formulando recomendaciones para su inmediata atención⁹, así como emitiendo opiniones legales respecto a proyectos de ley relacionados a la presente problemática.

En atención a las recomendaciones formuladas a las distintas autoridades competentes, en especial en materia de minería ilegal, se destaca el cumplimiento de las siguientes:

- i) Se ratificó el Convenio de Minamata, a través del Decreto Supremo N° 061-2015-RE, el cual tiene como finalidad la reducción del uso indiscriminado del mercurio.



⁶ Entre otras acciones: Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N.º 160 Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N.º 29815. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>; Informe Defensorial N° 167. 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. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-167-2.pdf>; Informe de Adjuntía N° 01-2019-DPAMASPPI.MA. En defensa de nuestros recursos hídricos: Actuación defensorial frente a la gestión de pasivos ambientales y la erradicación de la minería ilegal. En: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1183233/Serie-Infomes-de-Adjunt%C3%ADa-01-2019-DPAMASPPI.MA_20200802-1197146-xvfac4.pdf

⁷ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N.º 160 Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N.º 29815. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

⁸ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 167. 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. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-167-2.pdf>

⁹ Entre otros: <https://www.defensoria.gob.pe/defensor-del-pueblo-pide-a-ejecutivo-y-fiscalia-priorizar-lucha-contra-mineria-ilegal-en-el-norte-de-amazonas/> ; <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urgen-acciones-para-erradicar-mineria-ilegal-en-madre-de-dios/>

- ii) El Ministerio Público aprobó el Protocolo de actuación para los operativos de interdicción contra la minería ilegal¹⁰, lo cual contribuyó con la actuación estatal coordinada para enfrentar esta problemática.
- iii) Se intensificaron las acciones de interdicción contra la minería ilegal, así como se implementaron operativos como Mercurio 2019 en Madre de Dios, Tahuampas del Nanay en Loreto, destinados a erradicar la minería ilegal y delitos conexos.
- iv) Se aprobó la Ruta Fiscal Lima-Tumbes para el control y fiscalización del traslado de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.
- v) Se aprobó el Plan Integral frente a la Minería ilegal “Plan Restauración”, que busca dar continuidad a las actividades iniciadas con el Operativo Mercurio 2019, frente a la minería ilegal en Madre de Dios y algunos distritos de Puno y Cusco, así como adecuar estrategias en contexto de pandemia, entre otras.

Si bien se ha logrado avances a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo, parte de los principales retos que se afronta son los siguientes:

- (i) Lograr que se realice una actuación coordinada, integral y permanente para erradicar la minería ilegal y delitos conexos, con recursos suficientes y con actividad de inteligencia;
- (ii) Promover actividades productivas que brinden una alternativa de trabajo contra las actividades ilegales.
- (iii) No continuar con las ampliaciones al proceso de formalización o la incorporación de nuevos sujetos de formalización, lo cual genera impunidad y debilitamiento en la lucha contra la minería ilegal, o con propuestas de flexibilización de estándares ambientales para permitir la minería aluvial.
- (iv) Remediar los impactos generados por las actividades mineras realizadas al margen de la ley.



Sobre las acciones para erradicar la minería ilegal

La Defensoría del Pueblo ha venido interviniendo¹¹ supervisando permanentemente y formulando recomendaciones, destinadas a erradicar las actividades mineras ilegales en varias regiones del país. En atención a ello, se han identificado dificultades para una adecuada intervención por parte de las entidades competentes, siendo la más recurrente la falta de recursos suficientes.

A modo de ejemplo, en noviembre de 2021, el Ministerio del Interior nos informó¹² sobre la falta de recursos suficientes para la ejecución de operativos de gran envergadura en áreas críticas donde se realiza minería ilegal, estos incluyen labores previas de inteligencia, planificación, investigación, desplazamiento de efectivos policiales con capacitación especial, por ejemplo en áreas como cerro El Toro (región La Libertad), El Cenepa (región Amazonas) y La Pampa (Madre de Dios).

¹⁰ Mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 4269-2016-MP-FN, de fecha 06 de octubre de 2016.

¹¹ Entre otros, mediante Oficios N° 344, 351, 357, 358, 359, 403, 404, 453-2021-DP/AMASPP y Oficio N° 331-2021/DP.

¹² Mediante Oficio N° 001112-2021/IN/DGCO, ingresado con Registro N° 2021-015164 del 30 de noviembre del 2021.

Así también, en respuesta a nuestras recomendaciones, en agosto de 2021, la Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental informó¹³ de la falta de respuesta de la Policía Nacional del Perú ante solicitudes de acciones de inteligencia para poder realizar acciones de interdicción. Situación que resulta sumamente preocupante y requiere de acciones inmediatas a fin de garantizar recursos suficientes para una adecuada intervención.

Tratándose sobre las acciones próximas a realizar por la actual gestión del Poder Ejecutivo, si bien el Ministerio del Interior nos informó¹⁴ que se ha incorporado en el Plan de Trabajo 2022 de la *Comisión multisectorial permanente que tiene por finalidad hacer seguimiento a las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización minera*, la elaboración de un diagnóstico sobre la problemática de la minería ilegal y el proceso de formalización en la región La Libertad, resulta de suma importancia agilizar la implementación de dicha tarea, la cual no solo debe restringirse a dicha región.

De esta manera, es urgente incorporar otras regiones priorizadas en donde la problemática continúa vulnerando derechos y que también han sido planteadas por la Defensoría del Pueblo a dicha Comisión, entre ellas, Amazonas (El Cenepa) y Loreto (Río Nanay).

En efecto, la referida Comisión tiene un rol clave en la atención coordinada de la problemática de la minería informal e ilegal en el Perú y, además, debe informar a la ciudadanía periódicamente sobre las acciones que se viene realizando para atender dicha problemática, el avance de las mismas, así como sus resultados.

Ahora bien, resulta importante destacar las principales recomendaciones formuladas por la institución a fin de contribuir en una mejor atención de la problemática, respecto de las cuales venimos insistiendo al Estado en su cumplimiento:

- A la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente impulsar una actuación integral y coordinada del Estado, a fin de erradicar las actividades ilegales que se vienen desarrollando con el objeto de proteger a la población de la zona, así como el ambiente.
- Al Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio Público, ejecutar las acciones de inteligencia requeridas para desarticular las organizaciones criminales dedicadas, entre otros, a la minería ilegal, principalmente en las regiones amazónicas.
- Al Ministerio del Interior, implementar mayores puestos de vigilancia y control, con el respectivo soporte de personal y logístico, en las áreas identificadas con mayor presencia de minería ilegal.
- A Ministerio del Interior, evaluar los avances de la implementación de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal y su correspondiente actualización.
- A la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, elaborar y aprobar nuevas rutas fiscales para los insumos químicos, maquinarias y equipos, así como para los productos mineros a nivel nacional.

¹³ Mediante Oficio N° 1215-2021-MP-FN-CN-FEMA, ingresado con Registro N° 0012021010608 del 31 de agosto del 2021.

¹⁴ Mediante Oficio N° 001112-2021/IN/DGCO, ingresado con Registro N° 2021-015164 del 30 de noviembre del 2021.

- A la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la Policía Nacional del Perú, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Sunat, mejorar el control del combustible utilizado en dicha actividad ilegal.
- Al Ministerio del Ambiente y de Energía y Minas, aprobar las disposiciones reglamentarias para la implementación del el Fondo de Remediación Ambiental.
- Al Poder Ejecutivo (a través de los ministerios y organismos públicos adscritos competentes) y a las coordinaciones nacionales de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, Fiscalías Especializadas contra la Criminalidad Organizada y Fiscalías Especializadas en Delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, establecer una estrategia integral y articulada, a fin de erradicar las organizaciones criminales que impulsan la deforestación provocada por la minería ilegal y otras actividades ilícitas.



Sumado a ello, para la Defensoría del Pueblo resulta fundamental que se dote de recursos suficientes a las entidades que luchan contra la minería ilegal.

Sobre las medidas e iniciativas que debilitan el proceso de formalización minera y su impacto en la lucha contra la minería ilegal

Desde hace casi 20 años, el Estado viene emitiendo disposiciones dirigidas a promover la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal. Un primer intento fue a través de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, en el año 2002; y, 10 años más tarde, a través de un proceso de formalización minera que otorgaba un plazo excepcional y perentorio de 24 meses para cumplir los requisitos e insertarse en la minería formal de pequeña escala. Sin embargo, este plazo fue ampliado en más de una ocasión y, como consecuencia de ello, en diciembre de 2021, vencía la última prórroga otorgada.

El 31 de diciembre de 2021, se publicó la Ley N° 31388, Ley que dispone –entre otras medidas– una nueva ampliación de la vigencia del proceso de formalización minera integral hasta el 31 de diciembre de 2024. De esta manera, nuevamente el proceso de formalización minera fue ampliado y su excepcionalidad ignorada. A continuación un recuento de las referidas ampliaciones:

Normas legales y plazos para la formalización de la minería a pequeña escala



Si bien la Ley N° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral fue aprobada por el Congreso de la República, la iniciativa legislativa fue impulsada y respaldada por el Minem¹⁵, así como promulgada por el Poder Ejecutivo¹⁶.

Esto último, pese a la opinión en contrario del Ministerio del Ambiente, que advirtió que las ampliaciones sin compromisos ni obligaciones claras, constituyen un retroceso para la prevención y adecuada gestión social y ambiental de la minería informal, así como del riesgo ambiental y retroceso en la lucha contra la minería ilegal¹⁷; y la exhortación de la Defensoría del Pueblo de observar el proyecto normativo, toda vez que pone en riesgo de afectación derechos fundamentales como a la salud, a la vida y a gozar de un ambiente adecuado, al desnaturalizar el proceso de formalización minera y favorecer la minería ilegal, debilitando la persecución de dicho delito.¹⁸

Entre los principales aspectos que preocupan a la institución respecto de la citada Ley, se destacan los siguientes:



- La ampliación del plazo no contiene condiciones mínimas para la permanencia en el proceso, situación que permitiría la posibilidad de permanencia de cualquier sujeto, sin distinción alguna, inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), entre ellos, mineros ilegales pendientes de depuración del referido registro, los cuales se benefician injustamente por la ley y no podrán ser perseguidos penalmente.
- Además, este beneficio también alcanza a cualquier otro sujeto cuya inscripción se encuentra suspendida, entre los cuales se encuentran quienes no cuenten con las medidas ambientales exigibles o no se han sometido a las normas que regulan el control de insumos químicos o a las exigencias tributarias. Sobre este punto, la gravedad es tal que según cifras del Minem, al 04 de febrero de 2022, según el REINFO¹⁹, del total de 88 253 inscritos, el 67.7% sujetos en proceso de formalización tiene la inscripción suspendida. En esta misma situación se encuentra el 66% (6 303 de 9 548) de mineros informales inscritos en Madre de Dios; el 67% (4 663 de 7 005) en la región La Libertad y el 70% (194 de 278) en la región Amazonas.
- La referida prórroga también implica dificultades en la persecución del delito de Minería Ilegal. Sobre el particular, la Fiscal Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental ha manifestado²⁰ que como efecto de las constantes

¹⁵ En: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/minem-estamos-de-acuerdo-con-ampliar-plazo-del-actual-proceso-de-formalizacion-minera/> ;
<https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/573723-trabajo-conjunto-entre-poder-ejecutivo-congreso-y-dirigentes-permitio-ley-que-prorroga-vigencia-del-proceso-de-formalizacion-minera-integra>

¹⁶ En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-prorroga-la-vigencia-del-proceso-de-formalizacion-mi-ley-no-31388-2027129-1/>

¹⁷ A mayor detalle: <https://twitter.com/MinamPeru/status/1472047792562401282?s=20>

¹⁸ Mediante Oficio N.º 0331-2021-DP y Nota de Prensa del 21 de diciembre de 2021, en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-ejecutivo-debe-observar-propuesta-normativa-que-implica-retroceso-frente-a-la-mineria-informal-e-ilegal/>

¹⁹ En: <https://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=20&idTitular=8049&idMenu=sub8048&idCateg=1442>

²⁰ En: <https://twitter.com/femaperu/status/1357331818438037507>

prórrogas y producto de la inclusión de nuevos sujetos de formalización a partir del Decreto Legislativo N° 1351, la problemática que afronta el personal fiscal ambiental en diversas regiones de nuestro país de forma recurrente es la imposibilidad de lograr un sanción penal por la posesión, tenencia, comercialización, y beneficio de mineral extraído y procesado ilícitamente, a pesar de la evidente afectación a fuentes hídricas, suelos y otros componentes ambientales.

Dicha situación se agrava, señala la representante del Ministerio Público, cuando no se excluye de modo inmediato a los informales que incumplen con sus compromisos, lo que ocasiona en la práctica que mineros ilegales se vean respaldados injustamente por la ley y sigan realizando sus actividades sin mayor control de las autoridades.

- A lo expuesto se debe sumar la debilidad existente en materia de fiscalización por parte de los gobiernos regionales (carencia de recursos humanos, logísticos, apoyo policial, entre otros), lo que genera en muchas ocasiones impunidad para quienes están inscritos en el REINFO, con vigencia reiteradamente ampliada.
- La ampliación del plazo planteado para la elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal no cuenta con sustento técnico ni justificación alguna al respecto. Resulta de suma importancia que se concluya, en el menor plazo posible, con la formulación de una Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, teniendo en cuenta las condiciones en las que opera la actividad minera informal y el impacto sobre el ambiente y a la salud de las personas. En ese sentido, el plazo de tres años con nueve meses²¹ para su formulación, resulta excesivo y carece de todo sustento.
- Respecto a la elaboración de una propuesta de Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal, se requiere previamente evaluar su viabilidad o necesidad. Dicha evaluación deberá realizarse una vez que se tenga aprobada la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, la cual debe contar con un diagnóstico y definirá los objetivos, metas y actividades necesarias para fortalecer el proceso de formalización minera, por lo que resulta indispensable elaborar y aprobar a la brevedad dicha política.

En atención a lo expuesto, para la Defensoría del Pueblo el impulso y posterior promulgación de la citada norma, constituye un incumplimiento del deber constitucional del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. En tal sentido, se viene insistiendo en que las constantes prórrogas han desnaturalizado el carácter excepcional del proceso de formalización minera iniciado en 2002, hace casi 20 años y que constituyen un debilitamiento y retroceso, restándole legitimidad toda vez que no generan los incentivos para que el sujeto de formalización procure su cumplimiento.

²¹ Plazo contado desde la vigencia de la Resolución Ministerial N° 075-2021-MINEM/DM hasta la fecha propuesta en el Dictamen en análisis (31 de diciembre de 2024).

Por otro lado, resulta de especial interés mencionar que el Minem anunció²² que, en febrero de 2022, continuará con los talleres descentralizados para formular y consensuar la primera política nacional y la nueva Ley para la pequeña minería y la minería artesanal. Desde la Defensoría del Pueblo insistimos en la necesidad elaborar y aprobar a la brevedad la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesana, la cual debe contar con un diagnóstico y definirá los objetivos, metas y actividades necesarias para fortalecer el proceso de formalización minera.

A partir del referido diagnóstico, se debe determinar si corresponde plantear una nueva Ley para la pequeña minería y la minería artesanal, así como sincerar e identificar aquella pequeña minería y minería artesanal que efectivamente puede llegar a formalizarse, de aquella que –por encontrarse en propiedad de un tercero y éste no brinda autorización, por citar un ejemplo– no puede.

Sumado a ello, se requiere redoblar esfuerzos a fin de acelerar el proceso de depuración del REINFO, a fin de evitar que aquellos que deben ser retirados de dicho registro continúen en el mismo, beneficiándose injustamente del proceso de formalización.



Otro aspecto que preocupa a la Defensoría del Pueblo en atención a las iniciativas legislativas, son aquellas que buscan promover la minería aurífera aluvial amazónica, así como el uso de dragas en ríos, lagunas, cabeceras de cuenca, dragas, sin ningún sustento técnico, como son las planteadas en el Proyecto de Ley N° 6641/2020-CR y el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2870/2017-CR, 3137/2017-CR, 3238/2018-CR, 3983/2018-CR, 4164/2018-CR, 4490/2018-CR, 4617/2018-CR, 4678/2018-CR y 6614/2020-CR.

Sobre el particular, en su oportunidad, nuestra institución advirtió²³ al Congreso de la República sobre el serio riesgo que significan dichas medidas legislativas para la protección de derechos fundamentales, como son la salud, el gozar de un ambiente sano, la propiedad, entre otros; así como a la protección de nuestra Amazonía y la diversidad biológica que alberga, la cual constituye la principal contribución del Perú en la lucha contra el cambio climático. Además, las propuestas normativas generan riesgos en la protección de los recursos hídricos.

Para la Defensoría del Pueblo, resulta fundamental que desde los tres poderes del Estado, se promueva una minera sostenible y responsable, respetuosa de los derechos fundamentales de la población.

4. Cuestionario de la convocatoria general de aportaciones “Mercurio, la minería aurífera artesanal y a pequeña escala y los derechos humanos”

Controles sobre el mercurio

a. ¿Ha prohibido su país a) la importación o b) la exportación de mercurio elemental?

²² En: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/576473-minem-y-gremios-mineros-reanudan-reuniones-de-trabajo-y-coordinacion>

²³ Mediante Oficios N° 421-2020/DP, 264-2020-DP/PAD y a través de mensajes en redes sociales. En: https://twitter.com/Defensoria_Peru/status/1412893470109442060?s=20&t=OGP6hYl-sC3WebKIJGBBiA

El Perú no ha prohibido la importación ni exportación del mercurio elemental. Sin embargo, el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida del mercurio, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional, está sujeto a control y fiscalización, de acuerdo a la Ley N° 28305²⁴ y el Decreto Legislativo N° 1103²⁵. Cabe mencionar que mediante Decreto Supremo N° 059-2021-EF, se establecieron disposiciones para el ingreso y salida del país de los insumos químicos fiscalizados, como es el caso del mercurio.

b. ¿Ha prohibido su país el uso de mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala (MAPE) por ley o reglamento?

En el Perú no se encuentra prohibido el uso de mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala. Sin embargo, existe una política de reducción progresiva de esta sustancia hasta su eliminación, en concordancia con el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

De acuerdo con ello, según la legislación vigente²⁶ el titular de la operación minera de pequeña minería y minería artesanal tiene las siguientes obligaciones:



- Ejecutar medidas para la reducción efectiva y progresiva del uso del mercurio en sus actividades.
- Adoptar medidas para el control de las emisiones y liberaciones de mercurio y/o sus derivados, así como para el adecuado manejo y almacenamiento de mercurio en sus actividades.

Ambas medidas deben ser incluidas y desarrolladas en el instrumento de Gestión Ambiental (IGAC o IGAFOM) incluyendo el Plan de Manejo y/o Reducción de Mercurio.

Sumado a ello, corresponde mencionar que en el marco de las acciones de supervisión a la implementación del Convenio de Minamata, el Ministerio del Ambiente (Minam) nos informó²⁷ lo siguiente:

- Para el cumplimiento del Convenio, se aprobó el “Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”, que contiene 21 actividades cuyo numeral 9 es la elaboración del Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y a pequeña escala (en adelante, Plan MAPE).

²⁴ El artículo 6 de la Ley N° 28305 crea el Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados. Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H871226>

²⁵ Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103. Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1050571>

²⁶ Decreto Supremo N° 017-2021-EM, Disposiciones para la actualización y/o modificación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC o del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal - IGAFOM, en el marco del desarrollo de actividades de explotación y beneficio de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1288191>

²⁷ Mediante Oficio N° 00282-2021-MINAM/VMGA/DGCA, con Ingreso N° 0012021008191 del 06 de julio del 2021.

- En el 2017-2018 el MINAM con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) a través de Artisanal Gold Council (en adelante, AGC) elaboró una primera propuesta del citado Plan MAPE.
- En enero de 2019 se emitió el Decreto Supremo N° 004-2019-MINAM que aprueba el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el mercurio, que contempla como actividad A8.1 la elaboración y aprobación del “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”, de acuerdo al Anexo C del Convenio de Minamata y considerando estrategias diferenciadas para mujeres y hombres. Como instituciones responsables de dicha actividad figuran el Minam a través de la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) y el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, Minem), a través de la Dirección General de Formalización Minera (en adelante, DGFM)
- Desde marzo de 2020 a febrero de 2021, la DGCA del Minam en conjunto con la DGFM del Minem, reformularon la primera versión del Plan MAPE, a partir de reuniones multisectoriales y competencias, el cual fue socializado con diferentes actores del proceso, GORE, mineros, comunidades nativas, poblaciones rurales e indígenas sociedad civil organizada. Así como, se busca que articule con otros planes relacionados previamente aprobados.
- Al primero de julio de 2021, el Plan MAPE reformulado bajo la metodología de Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y consensuado entre Minem y Minam fue remitido a otras instituciones que tienen responsabilidad sobre algunas actividades del Plan para su validación.
- La propuesta de Plan cuenta con 5 ejes, entre los cuales se encuentran: Eje 1: Reducción de las emisiones y liberaciones por el uso de mercurio asociadas a la MAPE; Eje 2: Formalización y sostenibilidad de la pequeña minería y minería artesanal de oro; Eje 3: Control y seguimiento del comercio de mercurio en la MAPE de oro, Eje 4: Fortalecimiento de la salud pública frente al riesgo de exposición por el uso de mercurio en la MAPE de oro y Eje 5: Estrategias complementarias al Plan MAPE.



c. ¿Qué medidas coercitivas y sanciones se aplican a los buscadores y las buscadoras de oro que utilizan mercurio o a los comerciantes que suministran mercurio para ese uso, si dicho uso está prohibido? Por favor, comparta estadísticas al respecto.

No está prohibido el uso artesanal del mercurio, por lo que no existen medidas coercitivas relacionadas al respecto.

d. Si su país permite la importación de mercurio pero prohíbe su uso en la MAPE, ¿cómo determinan los funcionarios de aduanas el uso final del mercurio en el punto de importación, para asegurarse de que no está destinado a la MAPE?

En el Perú, no está prohibido el uso del mercurio en la MAPE.

e. ¿Existen procesos de control o certificación que garanticen que el mercurio importado se utiliza para su finalidad declarada?

En el marco de la Ley N° 28305 y 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, la Sunat se encuentra a cargo del control y fiscalización del ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de Insumos Químicos, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional.

Para tal efecto, los usuarios de dichos productos, como es el mercurio, deben encontrarse incorporados en el Registro Único para el Control de los Insumos Químicos y Productos Fiscalizados y se encuentran obligados a llevar y mantener diariamente el registro de sus operaciones. A través del referido Registro Único se busca contar con información relativa a los usuarios, actividades y a los insumos químicos y productos fiscalizados, para su correspondiente control.

Sumado a ello, mediante Decreto Supremo N° 077-2021-EF²⁸, se establecieron medidas especiales adicionales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal, entre los que se encuentra el mercurio. Entre otros aspectos, se establecen medidas para la realización de visitas programadas y no programadas a los establecimientos, así como para el control del traslado de los referidos insumos.



Así también, se dispuso la aprobación progresiva de Rutas Fiscales²⁹ (vías de transporte de uso obligatorio autorizada para el traslado de insumos químicos. Sobre este último punto, desde la Defensoría del Pueblo se viene insistiendo en la necesidad de aprobar nuevas rutas fiscales, en atención a la existencia de la problemática de minería ilegal a nivel nacional.

f. ¿Están los importadores de mercurio registrados en una base de datos gubernamental y sus actividades se verifican periódicamente, incluido el uso final del mercurio que importan? ¿Están prohibidas las importaciones postales de mercurio?

En el Perú existe un Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados que contiene toda la información relativa a los usuarios, actividades y a los insumos químicos y productos fiscalizados, conforme se señaló anteriormente. Las inspecciones para el control fiscalización se encuentra a cargo de la Sunat, para lo cual puede solicitar la intervención de la Policía Nacional del Perú, así como del Ministerio Público.

Si bien se realizan acciones de control por parte de la Sunat, resulta importante señalar que se requiere intensificar dichas acciones, así como disponer medidas a fin de verificar su uso final, en atención a las dificultades geográficas o falta de recursos para llegar a zonas alejadas a nivel nacional.


Por otro lado, de acuerdo al artículo 18 de la Ley N° 28305, no se encuentran prohibidas las importaciones postales de mercurio.

²⁸ Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1280975>

²⁹ Mediante Decreto Legislativo N° 1103.

g. ¿Qué recursos existen en su país para las personas que han sufrido daños relacionados con la contaminación debido a la exposición al mercurio de las actividades de la MAPE?

Desde la Defensoría del Pueblo se viene alertando al Poder Ejecutivo sobre la urgencia de adoptar e implementar medidas destinadas a brindar una atención integral a la problemática de las personas expuestas a metales pesados y otras sustancias químicas, siendo imperante la atención de problemáticas de contaminación ambiental, como es la generada por la minería informal e ilegal en el Perú.



En atención a lo anterior, se publicó el Informe de Adjuntía N° 19-2021-DP/AMASPPI, En defensa de las personas expuestas a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas: Los impactos de la contaminación ambiental³⁰, que recoge los resultados de la supervisión sobre este grave problema. En el referido documento, entre otros aspectos, se aborda la urgencia de una intervención integral a favor de la población expuesta a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas por parte del Estado; así como la atención de los principales problemas que generan la exposición, como la contaminación ambiental.

Si bien, en cumplimiento de una de nuestras recomendaciones, el 23 de diciembre de 2021, mediante Decreto Supremo N° 037-2021-MINAM el Ministerio del Ambiente aprobó el Plan Especial Multisectorial para la intervención integral a favor de la población expuesta a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas, resulta imperante su adecuada implementación. Ello, sin perjuicio de la necesidad de que las autoridades regionales de salud –entre otros aspectos– prioricen la elaboración, aprobación e implementación de sus correspondientes Planes de Acción Integral de Salud, toda vez que el 80% de las regiones no cuentan con dicho instrumento.

Tráfico ilegal

h. ¿Qué medidas ha tomado su país para evitar la importación ilegal, el contrabando y la distribución de mercurio respecto a las actividades de la MAPE?

Conforme se ha mencionado anteriormente, en el Perú se ha establecido un marco específico para el control de los insumos químicos y productos fiscalizados, como es el mercurio. Para su importación se requiere de una serie de autorizaciones, como el estar en el Registro Único; así como, en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, la Sunat debe solicitar al Ministerio del Ambiente le informe si existe consentimiento de los países para la importación o exportación de mercurio solicitado.³¹ Sumado a ello, se realizan operativos por parte de las entidades competentes, en las que se logran incautaciones; así como se encuentra tipificado penalmente los delitos de comercio clandestino y minería ilegal regulados en los artículos 272° y 307°-A del Código Penal.

³⁰ En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Adjuntia-CC%81a-N%C2%B0-19-2021-DP-AMASPPI.pdf>

³¹ Artículo 7 del Decreto Supremo N° 059-2021-EF, Establecen disposiciones para el ingreso y salida del país de los insumos químicos fiscalizados en el ámbito del Decreto Legislativo N° 1103.

En adición a lo anterior, cabe hacer referencia a lo señalado en la pregunta b) en atención a que se encuentra en elaboración la propuesta del Plan MAPE, instrumento que entre sus ejes, contempla el control y seguimiento del comercio de mercurio en la MAPE de oro, entre otros aspectos.

i. ¿Cuáles son los mayores retos a los que se enfrenta su país para prevenir la importación ilegal y el contrabando de mercurio?

Uno de los principales retos es la ejecución de acciones de control de mercurio permanentes en zonas de frontera para la identificación de usuarios, con operaciones sospechosas de dicho insumo que pudieran destinarse a la actividad minera ilegal, debido al difícil acceso a dichas zonas fronterizas.

Otro reto importante es mejorar las acciones de fiscalización efectivas correspondientes a los puntos de ingreso y puntos de control de insumos fiscalizados, tanto en la zona de frontera como en las zonas de comercio más importantes de este insumo.

j. ¿Ha establecido su país acuerdos de cooperación con los países vecinos o a nivel regional para combatir el movimiento transfronterizo ilegal de mercurio destinado a las actividades de la MAPE?

No se tiene conocimiento de acuerdos de cooperación con los países vecinos o a nivel regional para combatir el movimiento transfronterizo ilegal de comercio destinado a las actividades de la MAPE³².

Sin embargo, la partida arancelaria del mercurio está incluida en muchos convenios internacionales y tratados de libre comercio³³.

k. ¿Existe algún caso de corrupción entre la policía, el ejército u otros funcionarios implicados en facilitar la distribución de mercurio en su país? ¿Qué medidas se han tomado para hacerle frente?

Existen casos de denuncias de corrupción como la expresada por el capitán de la Policía Nacional del Perú en la Mesa Técnica contra la Minería Ilegal en el río Nanay quien, según consta en Acta de fecha 1 de octubre de 2021³⁴, manifestó que, a causa de la corrupción de funcionarios, los operativos contra la minería ilegal y la incautación de insumos químicos comercializados sin autorización, se ven frustrados, toda vez que se pone sobre aviso la ejecución del operativo.

l. ¿Hay alguna información que sugiera que los sindicatos locales o regionales del crimen organizado están distribuyendo mercurio para facilitar el contrabando de oro en su país?

No se tiene conocimiento.

³² https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Vistas_Tratados.xsp

³³ <http://www.aduanet.gob.pe/servlet/AlGcint?Partida=2805400000>

³⁴ https://drive.google.com/file/d/1_QO_qRfPxWW_R31iqLtoQ75u1XRvyyWk/view?usp=sharing

Convención de Minamata

m. ¿Ha ratificado su país el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y, en caso afirmativo, qué medidas se han adoptado para eliminar el mercurio de la MAPE, incluido su desvío a la MAPE?

Sí, el Perú ratificó el Convenio de Minamata el 25 de noviembre del 2015, mediante Decreto Supremo N° 2015-RE y entró en vigencia el 16 de agosto de 2017 para nuestro país. En el marco de las acciones de supervisión a la implementación del Convenio de Minamata, el Ministerio del Ambiente (Minam) nos informó³⁵ lo siguiente:

- Para el cumplimiento del Convenio, se aprobó el “Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”, que contiene 21 actividades cuyo numeral 9 es la elaboración del Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y a pequeña escala (en adelante, Plan MAPE).
- En el 2017-2018 el MINAM con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) a través de Artisanal Gold Council (en adelante, AGC) elaboró una primera propuesta del citado Plan MAPE.
- En enero de 2019 se emitió el Decreto Supremo N° 004-2019-MINAM que aprueba el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el mercurio, que contempla como actividad A8.1 la elaboración y aprobación del “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”, de acuerdo al Anexo C del Convenio de Minamata y considerando estrategias diferenciadas para mujeres y hombres. Como instituciones responsables de dicha actividad figuran el Minam a través de la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) y el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, Minem), a través de la Dirección General de Formalización Minera (en adelante, DGFM)
- Desde marzo de 2020 a febrero de 2021, la DGCA del Minam en conjunto con la DGFM del Minem, reformularon la primera versión del Plan MAPE, a partir de reuniones multisectoriales y competencias, el cual fue socializado con diferentes actores del proceso, GORE, mineros, comunidades nativas, poblaciones rurales e indígenas sociedad civil organizada. Así como, se busca que articule con otros planes relacionados previamente aprobados.
- Al primero de julio de 2021, el Plan MAPE reformulado bajo la metodología de Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y consensuado entre Minem y Minam fue remitido a otras instituciones que tienen responsabilidad sobre algunas actividades del Plan para su validación.
- La propuesta de Plan cuenta con 5 ejes, entre los cuales se encuentran: Eje 1: Reducción de las emisiones y liberaciones por el uso de mercurio asociadas a la MAPE; Eje 2: Formalización y sostenibilidad de la pequeña minería y minería artesanal de oro; Eje 3: Control y seguimiento del comercio de mercurio en la MAPE de oro, Eje 4: Fortalecimiento de la salud pública frente al riesgo de exposición por el uso de mercurio en la MAPE de oro y Eje 5: Estrategias complementarias al Plan MAPE.



³⁵ Mediante Oficio N° 00282-2021-MINAM/VMGA/DGCA, con Ingreso N° 0012021008191 del 06 de julio del 2021.

Sumado a ello, como se mencionó anteriormente, se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 017-2021-EM, que señala que el titular de la operación minera de pequeña minería y minería artesanal tiene las obligaciones de: a) Ejecutar medidas para la reducción efectiva y progresiva del uso del mercurio en sus actividades y b) Adoptar medidas para el control de las emisiones y liberaciones de mercurio y/o sus derivados, así como para el adecuado manejo y almacenamiento de mercurio en sus actividades. Estas medidas deben ser implementadas en el marco de su instrumento de Gestión Ambiental (IGAC o IGAFOM), incluyendo el Plan de Manejo y/o Reducción de Mercurio.

n. ¿Cómo podría el acceso al desarrollo de capacidades o a la transferencia de tecnología en el marco del programa internacional específico del Convenio de Minamata ayudar a su país a eliminar la contaminación por mercurio proveniente de la MAPE?

Contribuiría a mejorar los estándares de calidad ambiental y operacional de la MAPE, eliminando la utilización de mercurio. Ciertamente, se requiere cambiar el mercurio por el uso de tecnología, económicamente accesible, para lograr una producción del oro sin utilizar mercurio, lo cual reduce en gran medida las emisiones y liberaciones de mercurio al ambiente, minimizando los impactos.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle nuestra especial consideración.

Lima, 8 de marzo de 2021

Atentamente,



Lissette Vásquez Noblecilla

Adjunta al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)
lvasquez@defensoria.gob.pe

PTM/jvc