

# ***Informe sobre la regulación y uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en el Perú***

## **I. Objetivo**

El presente informe se realiza en el contexto de la Convocatoria general de aportaciones “Mercurio, la minería aurífera artesanal y a pequeña escala y los derechos humanos” para el próximo informe al Consejo de Derechos Humanos que emitirá el Relator de la ONU, Marcos A. Orellana, abordado desde la óptica institucional de DAR. Para entender ello, en principio, se desarrolla el contexto general que explica la cadena de adquisición y el uso ilícito del mercurio en nuestro país. Asimismo, presenta la situación y la preocupación por el uso de este metal, principalmente en las actividades de minería informal e ilegal a pequeña escala.

## **II. Contexto General**

El mercurio es un metal natural que se encuentra en las rocas de la corteza terrestre y es conocido por su aspecto líquido, plateado e inoloro. En nuestro país, este metal se utiliza en distintos procesos económicos y productos (industria, minería, farmacia y entre otros).

Para el sector minero artesanal y de pequeña escala (en adelante, MAPE), así como para la minería informal e ilegal, este metal es utilizado como un elemento esencial para la extracción del oro mediante el proceso de amalgamación o azogue, principalmente realizado en zonas amazónicas y andinas, que por su inadecuada disposición y/o control, afectan de forma irreversible ríos, lagunas y cabeceras de cuencas que, de forma colateral, repercute sobre la salud, el medio ambiente, la biodiversidad y la cadena trófica.

Pese a conocer los efectos adversos que genera, esta problemática no solo es del ámbito nacional, sino también internacional, ya que desde el ingreso hasta su distribución de este metal, implica la intervención de distintos actores encargados de controlar, fiscalizar, transportar, distribuir y comprar este metal. Sobre este último escenario, se ha dispuesto la creación de distintas normas, políticas de gestión y control de ámbito nacional e internacional para regular el uso y desechos de este metal, como es el Convenio de Minamata.

El Convenio de Minamata entró en vigor el 16 de agosto de 2017 - a menos de cuatro años después de su adopción -, y aborda el problema del mercurio tomando en cuenta **su ciclo de vida**: desde que es extraído hasta que se convierte en un desecho. Su objetivo es proteger la **salud humana** y el **medio ambiente** de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y compuestos de mercurio, por lo que plantea una serie de medidas que los Estados deben adoptar para conseguirlo (DAR, junio 2020).

Ahora bien, sobre la situación de nuestro país referente al Convenio de Minamata (en adelante, el Convenio), fue en marzo de 2015 que a pedido del Ministerio de Relaciones Exteriores se remite documentación relativa al Convenio ante el Congreso de la República, que fue derivada y posteriormente aprobada ante el Pleno del Congreso con fecha 07 de octubre. Así, publicada el 28 de octubre mediante Legislativa N° 30352<sup>1</sup> y luego ratificada mediante Decreto Supremo N° 061-2015-RE<sup>2</sup>.

El Convenio, en su artículo 20, señala que cada miembro parte, luego de realizar una evaluación, podrá elaborar y ejecutar un Plan de Aplicación. Asimismo, deberán tener en cuenta las circunstancias que puedan devenir del mismo, dado que será entregado y puesto en conocimiento a la Secretaría de las Naciones Unidas apenas se haya elaborado. En atención a

---

<sup>1</sup> [Resolución Legislativa que aprueba el Convenio de Minamata sobre el mercurio](#)

<sup>2</sup> [Ratifican el “Convenio de Minamata sobre el mercurio”](#)

ello, en Perú se aprobó el Plan de Acción Multisectorial para su implementación mediante [Decreto Supremo N° 010-2016-MINAM](#), en junio de 2016<sup>3</sup>.

Así, durante el año 2017, la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente organizó dos talleres (marzo y noviembre) en los cuales reunió a las instituciones encargadas de ejecutar los objetivos del Plan referido. Así, se informó sobre sus avances y acciones, identificando diferentes brechas en cuanto al cumplimiento de los objetivos.

Por este motivo, en 2019 se aprobó el Plan Nacional de Aplicación del Convenio, mediante [Decreto Supremo N° 004-2019-MINAM](#), en el cual se establece el cronograma de actividades -las cuales siguen en agenda- siendo la más importante la aprobación del Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y a Pequeña Escala, cuya fase de socialización culminó en marzo de 2020<sup>4</sup>. Debemos tener en cuenta que este es un requisito indispensable del Anexo C del Convenio. El motivo deducible de retraso y de aprobación, sería la emergente pandemia de 2020 por la COVID-19.

De otro lado, señalar que la Ley que prorroga la vigencia de la Formalización Minera hasta el 2024, aprobada por [Ley N° 31388](#), estableció como disposiciones complementarias: (i) la creación de una Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal en marco del plazo de vigencia del proceso de formalización y que (ii) en 180 días hábiles de aprobada la Ley, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), proponga ante el Congreso de la República una Ley para la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

### III. Cadena de suministro, control y comercio ilícito del mercurio en Perú

En el 2020, la actividad económica mundial mostró una desaceleración pronunciada asociada a la expansión de la pandemia del COVID-19, que llevó a una recesión sincronizada de los bloques económicos. Por consiguiente, se presentó una fuerte disminución de 3.3% del PBI mundial - el mayor descenso desde el 2009 - afectado por las medidas de cuarentena, el aislamiento social y cierre de varias actividades. No obstante, en el segundo semestre del año, dicha contracción fue atenuada con la reapertura progresiva de los sectores en la mayoría de países industriales, la recuperación de las cotizaciones de las materias y los estímulos fiscales y monetarios impulsados por el gobierno (MINEM, 2020. pág. 8).

Pese a ese escenario, **el Perú aún conservó su posición de primer lugar en el ranking mundial en producción de oro y octavo a nivel internacional** (MINEM, 2020). Ahora bien, el alcance y la cantidad de mercurio que se utilizaría en la extracción del oro, principalmente en el estrato de la actividad minera informal e ilegal (mayormente aurífera en zonas amazónicas y andinas), sería alta. Razón por la **cual más del 95% del mercurio que ingresa al país se realizaría de forma irregular o ilegal.**

Sobre el particular, el mercurio utilizado en la explotación de oro ingresa sin control ni registro por las extensas fronteras que tiene Bolivia<sup>5</sup>, especialmente con el Perú (1047 km) y Brasil (3423 km), países vecinos que también tienen una creciente actividad minera aurífera en pequeña escala. Su precio oscila entre 250 y 300 dólares americanos por kilo de mercurio y puede ser adquirido sin ningún tipo de restricción en cualquier punto fronterizo, comercios que operan en las mismas áreas mineras e incluso en ciudades importantes como La Paz, Cobija, Trinidad, Santa Cruz, Oruro, y Potosí (SPDA, 2014).

Asimismo, los flujos de mercurio, por ejemplo, entran casi exclusivamente por Bolivia en forma de contrabando. Como Bolivia no ha restringido las importaciones de mercurio, este producto químico se importa legalmente a dicho país, principalmente desde México. Luego, se introduce

<sup>3</sup> Antes de la entrada en vigor del propio Convenio de Minamata, el mismo que fue en agosto de 2017.

<sup>4</sup> Nota de prensa del Ministerio del Ambiente "[Culmina la etapa de socialización de la propuesta del Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y a Pequeña Escala](#)"

<sup>5</sup> [Senderos venenosos: El comercio ilícito de mercurio en el Perú](#)

de contrabando en Perú, en donde se almacena y se distribuye a regiones donde prolifera la minería ilegal.

Del mismo modo, se cree que el cianuro, que se importa legalmente en Perú, principalmente desde Australia y China, se filtra a las redes ilegales de oro que operan en el país. Las autoridades informan que hay una convergencia entre el flujo ilícito de productos químicos para la minería ilegal y de aquellos utilizados para el procesamiento de drogas ilícitas en Perú, con fuentes y flujos comunes entre ambas economías ilícitas (OEA, 2021).

Ahora bien, con relación al control de la distribución y comercio del mercurio en nuestro país, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) pretende manejar un [registro de usuarios autorizados](#) para realizar dichas acciones. No obstante, pese a dicha medida de control, la comercialización irregular y/o ilegal del mercurio no cesa y esto es motivado principalmente por la compradores independientes no autorizados (facilitadores y contrabandistas), cuyas acciones se encuentran sancionadas en el Decreto Legislativo N° 1103<sup>6</sup>.

Así, el actuar de la SUNAT consiste en el control, fiscalización del ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de los insumos químicos que estén presuntamente destinados a la minería ilegal (entre ellos, el mercurio). Este será [confiscado o retenido](#) en caso se advierta su procedencia irregular a través de las [rutas fiscales](#) previamente determinadas, con el apoyo de otras autoridades.

Pese a dichos esfuerzos, una noticia del 18 de marzo de 2022<sup>7</sup>, reveló la reciente incautación de cuatro (04) frascos de mercurio líquido, y otros vacíos, presuntamente destinados a la actividad minera ilegal en la ciudad de Puerto Maldonado, Madre de Dios. Sumado a noticias anteriores, se advertiría que la responsabilidad por el inadecuado control y fiscalización de este metal, se debe a la mala praxis del deber y servicio público (actos de corrupción) de parte de las autoridades encargadas de combatir el tráfico ilegal de estos insumos.

Asimismo, debemos señalar que el [Decreto Supremo N° 018-2019-PCM](#) es una norma que atenta contra las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo N° 1103, pues elimina los requisitos sobre los procedimientos administrativos aplicados para los bienes fiscalizados relacionados con la minería ilegal, y la producción de drogas. Aquello bajo la fachada de “formalizar su uso”.

#### **IV. Madre de Dios y Loreto, víctimas de un mismo problema**

La región Madre de Dios, tiene una superficie de 85 300,54 km<sup>2</sup> y cuenta con tres grandes provincias: Tahuamanu, Manu y Tambopata. Del mismo modo, la región de Loreto tiene una superficie de 368 851 km<sup>2</sup>, siendo el departamento más extenso de nuestro país.

La minería (tanto informal e ilegal) constituye la principal actividad económica en la región de Madre de Dios. La explotación aurífera contemporánea en esta región data tempranamente desde los años treinta y se ha incrementado exponencialmente. Dicho esto, una de las zonas más emblemáticas, víctima de los rezagos de esta actividad, es la zona conocida como “La Pampa”, lugar donde ahora solo se aprecia un desierto excavado, sin vida, alejado de los rasgos de aquel verde espesor de la selva peruana.

El mismo escenario lo padece la región Loreto que, pese a presentar otras fuentes de ingreso y/o actividad económica, como son las actividades hidrocarburíferas y de petróleo, no es ajena a la presencia de la minería aluvial (ilegal). Esta situación se da principalmente en la cuenca del río Nanay –principal río abastecedor del servicio de agua en la región– dando pie a una situación de contaminación irremediable de esta zona. Lo que conlleva a la conversión de una

---

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” que aprueba el [Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal](#)

<sup>7</sup> [Madre de Dios: Unidad de Medio Ambiente de la PNP intervino locales que vendían insumos químicos ilegales](#)

segunda “Pampa”, afectando de forma significativa la salud, el medio ambiente, la biodiversidad, las cadenas tróficas, y generando la contaminación del río más largo del mundo, el Amazonas.

Sobre ello, en 2008, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y el Laboratorio Nacional ARGONE (LNA), ambos de los Estados Unidos de América (EUA), realizaron un estudio en el que muestrearon las concentraciones de mercurio vaporizado en las zonas internas y externas contiguas de once y siete tiendas acopiadoras y de refogeo de oro en Puerto Maldonado y Laberinto. Este estudio reveló que los niveles de mercurio estaban elevados más allá de lo permisible en las zonas internas y las zonas contiguas exteriores sumamente cercanas para bajar rápidamente por debajo del nivel recomendado por la Organización Mundial de la Salud (Mercurio y salud en Madre de Dios, 2012).

Del mismo modo, en un estudio realizado en el río Nanay en Loreto, entre el 14 al 22 de marzo de 2020, se tomaron muestras en 25 puntos, obteniendo como resultado la presencia de altos parámetros de plomo, sólidos totales suspendidos, demanda bioquímica de oxígeno, fósforo total, nitrógeno total y coliformes termotolerantes. Así, de acuerdo con la Autoridad Nacional del Agua (ANA), **la concentración de estos elementos transgrede los Estándares de la Calidad Ambiental**. Esto se hizo de conocimiento a través del Informe situacional N° 00014-2020-INDECI/11.0 denominado “Monitoreo de la calidad de agua superficial de la cuenca del río Nanay”, el mismo que fue materia de sustento para la Declaratoria de Emergencia del Río Nanay realizada mediante [Decreto Supremo N° 015-2020-PCM](#).

En ese sentido, ambas regiones vienen afrontando los problemas y efectos colaterales de la minería aluvial; así como de la minería ilegal. En ambos casos por el ineficaz control del mercurio, que genera consecuencias irreversibles sobre la salud, medio ambiente, y, en general, en la cadena trófica.

## **V. Resolución del cuestionario de la Relatoría de Desechos Tóxicos**

### **4.1. Controles sobre el mercurio**

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

No, no lo ha prohibido. Dado que es esencial -de momento- para el desarrollo de ciertas actividades extractivas y de otros sectores económicos. No obstante, lo establecido en torno a la disposición, comercialización, transporte y otras acciones referida al control del mercurio, se encuentra regulado en el Decreto Legislativo N° 1103.

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

La extracción de oro en la MAPE es responsable de las emisiones de más de 700 toneladas de mercurio en la atmósfera al año y la liberación de otras 800 toneladas al suelo y agua. Esto hace de la MAPE la principal fuente antropogénica de mercurio (DAR, junio 2020). Dicho esto, a la fecha no se tiene, por ley o reglamento, la prohibición del uso del mercurio para la MAPE. Recordemos que el mercurio forma parte del método ancestral de la separación de amalgama. No obstante, se espera que, a partir de la creación de un Plan, Política o Ley, se puedan alcanzar dichos objetivos a fin de estar acorde con la ratificación del Convenio de Minamata.

- **¿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.**

Con relación a las medidas coercitivas, existen dos vías que son la administrativa sancionadora y la vía penal. Sobre la primera, está en ámbito de competencia de la SUNAT, en caso se incurra en la omisión regular sea de la importación, transporte y otros referente al mercurio, que actúa en marco de lo dispuesto en los Decreto Legislativos N° 1103 y 1126, la [Resolución de Superintendencia N° 207-2014/SUNAT](#) y la Ley de Aduanas, correspondiendo las sanciones respectivas acorde a la [Tabla de Sanciones Aplicables a las Infracciones Previstas en la Ley General de Aduanas](#), y del Ministerio de Energía y Minas, en caso fuese. Segundo, la sanción penal está establecida en los artículos 307 –A, 307-B y 307-E del Código Penal, cuyas penas de privación de la libertad oscilan entre los 3 a 7 años de prisión.

- **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?**

Al respecto, cabe indicar que, no hay una norma explícita que prohíba el uso del mercurio de forma progresiva para la MAPE, más sí políticas que persiguen ese fin. No obstante ello, hay un procedimiento general que sigue la SUNAT para identificar y derivar si los metales (mercurio y cianuro) son de ingreso o salida legal sujetos a fiscalización, en seguimiento a las pautas establecidas en el anexo 13 de la [Resolución de Intendencia Nacional N° 24-2016-SUNAT/5F0000](#).

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

Sí y es a través de un [cuadro de registro de usuarios autorizados](#) para comercializar, distribuir o transportar este metal, el mismo que está a cargo de la SUNAT. A su vez, deben seguirse los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo 1103, la Resolución de Superintendencia N° 207-2014/SUNAT y el Decreto Supremo N° 073-2014-EF.

- **¿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?**

Con relación a la primera pregunta, sí se encuentran [registrados los usuarios autorizados en un cuadro](#), el mismo que está bajo administración de la SUNAT.

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

De momento, está la indemnización civil como parte de un proceso penal en calidad de “actor civil” o, en su defecto, mediante una acción civil sobre indemnización por daños. Sin embargo, específicamente, en el tema ambiental relacionado al uso del mercurio, no existe a la fecha y esto es evidenciado en los emblemáticos casos de “[Choropampa](#)” y “[La Oroya](#)”.

#### 4.2. Tráfico ilegal

- **¿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?**

Reforzar los operativos y las intervenciones en los principales puestos de control (rutas fiscales) de la SUNAT, con apoyo de la Policía Nacional del Perú (PNP), los servicios de inteligencia, el Ministerio Público, entre otros.

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

La informalidad de la economía peruana y, con ello, la falta de control eficaz en las fronteras con los países de Bolivia y Brasil, como anteriormente se ha venido explicando.

- **¿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?**

Lo ha establecido con el país vecino de Bolivia, a través de la Declaración de Lima, en marco de la recuperación del río Suches, contaminado principalmente por el mercurio y la afectación a la población colindante.

- **¿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?**

Sí, y es el caso denominado "[Los hostiles de la Amazonía](#)". Red criminal organizada con el propósito de dar sobornos en los puestos de control de la SUNAT y, en marco de ello, se encontró diferentes autoridades involucradas. De momento, este caso se encuentra en investigación ante el Ministerio Público y, a su vez, todos los presuntos culpables se encuentran en calidad de detenidos en forma preventiva por 36 meses (3 años).

- **¿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?**

Hay información diversa enfocada principalmente en notas de prensa, que pueden contribuir con este estudio, siendo: (i) [Perú: Crimen Organizado utiliza permisos de formalización minera para "lavar" oro ilegal](#); (ii) [Huánuco: desarticulan organización criminal dedicada a la extracción y exportación de oro ilegal](#); (iii) [Sunat incautó más de una tonelada de mercurio que iba a destinarse a la minería ilegal](#), (iv) [Negocio sucio: el contrabando de mercurio que atraviesa el Amazonas](#); entre otros.

#### 4.3. Convención de Minamata

- **¿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?**

Se aprobó mediante Resolución Legislativa N° 30352<sup>8</sup> y fue ratificada a través del Decreto Supremo N° 061-2015-RE<sup>9</sup>. Adaptándose a partir de ese momento, la aprobación de dos planes de actuación frente al compromiso internacional, que son: el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio mediante [Decreto Supremo N° 010-2016-MINAM](#) y Plan Nacional de Aplicación del Convenio, mediante [Decreto Supremo N° 004-2019-MINAM](#).

- **¿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?**

Hacer un mayor seguimiento sobre los compromisos adoptados, de los Estados partes, a fin de que a partir de esas acciones se vean priorizadas las acciones de elaboración de políticas públicas y de vigilancia, sobre el uso del mercurio.

#### **4.4. Protección de los Pueblos Indígenas**

- **¿Qué medidas específicas ha adoptado su país para proteger directamente la salud de los pueblos indígenas de la contaminación por mercurio relacionada con la MAPE?**

Ninguna. De momento, solo la Declaratoria de Emergencia en caso hayan zonas afectadas. Un ejemplo claro, es con la declaratoria de Estado de Emergencia en los distritos de Iquitos, Alto Nanay, Punchana, Belén y San Juan Bautista, de la provincia de Maynas, del departamento de Loreto, por peligro inminente ante la contaminación hídrica del río Nanay mediante [Decreto Supremo N° 150-2020-PCM](#).

- **¿Se ha establecido un foro gubernamental o público de consulta con los pueblos indígenas sobre la contaminación por mercurio de la MAPE?**

Ninguno.

- **¿Ha realizado su país alguna evaluación o estudio sobre la salud de los pueblos indígenas directamente relacionada con su exposición a la contaminación por mercurio proveniente de las actividades de la MAPE y la contaminación por mercurio asociada? Sírvase describirlos o compartirlos.**

Ninguna.

- **¿Qué servicios de salud y asesoramiento proporciona su país a los pueblos indígenas para hacer frente a niveles elevados de mercurio o para minimizar su exposición al mercurio a través de los alimentos (por ejemplo, el pescado) o la exposición directa a la actividad de la MAPE?**

Ninguno.

- **¿Qué derechos constitucionales o legales disponen los pueblos indígenas para prohibir la MAPE a base de mercurio en sus tierras y territorios tradicionales?**

---

<sup>8</sup> [Resolución Legislativa que aprueba el Convenio de Minamata sobre el mercurio](#)

<sup>9</sup> [Ratifican el "Convenio de Minamata sobre el mercurio"](#)

Derecho a un medio ambiente, adecuado y sostenible (numeral 22, artículo 2), el derecho a la salud (artículo 7) y la cuarta disposición final y transitorio de la Constitución Política del Perú.

## VI. Bibliografía

- DAR (2020, junio 24). El Convenio de Minamata sobre el mercurio y su importancia para el Perú en relación con la minería aurífera artesanal y a pequeña escala. <https://bit.ly/3JiljqQ>
- MINEM (2020). Anuario Minero Reporte Estadístico. <https://cutt.ly/BSJ9nSN>
- SPDA (2014). La realidad de la minería ilegal en países amazónicos. <https://cutt.ly/3SJ5U20>
- OEA (noviembre 2021). Tras el dinero del oro ilícito: Fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal. <https://cutt.ly/gSK5KD0>
- Mercurio y salud en Madre de Dios (2012). Fernando Osoreo Plenge, Jesús Eduardo Rojas Jaimes y Carlos Hermógenes Manrique Lara Estrada <https://cutt.ly/pSLTCDj>



**Ashley Dhanía Mamani Dávila**  
Especialista  
Programa de Derecho y Justicia Ambiental  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)