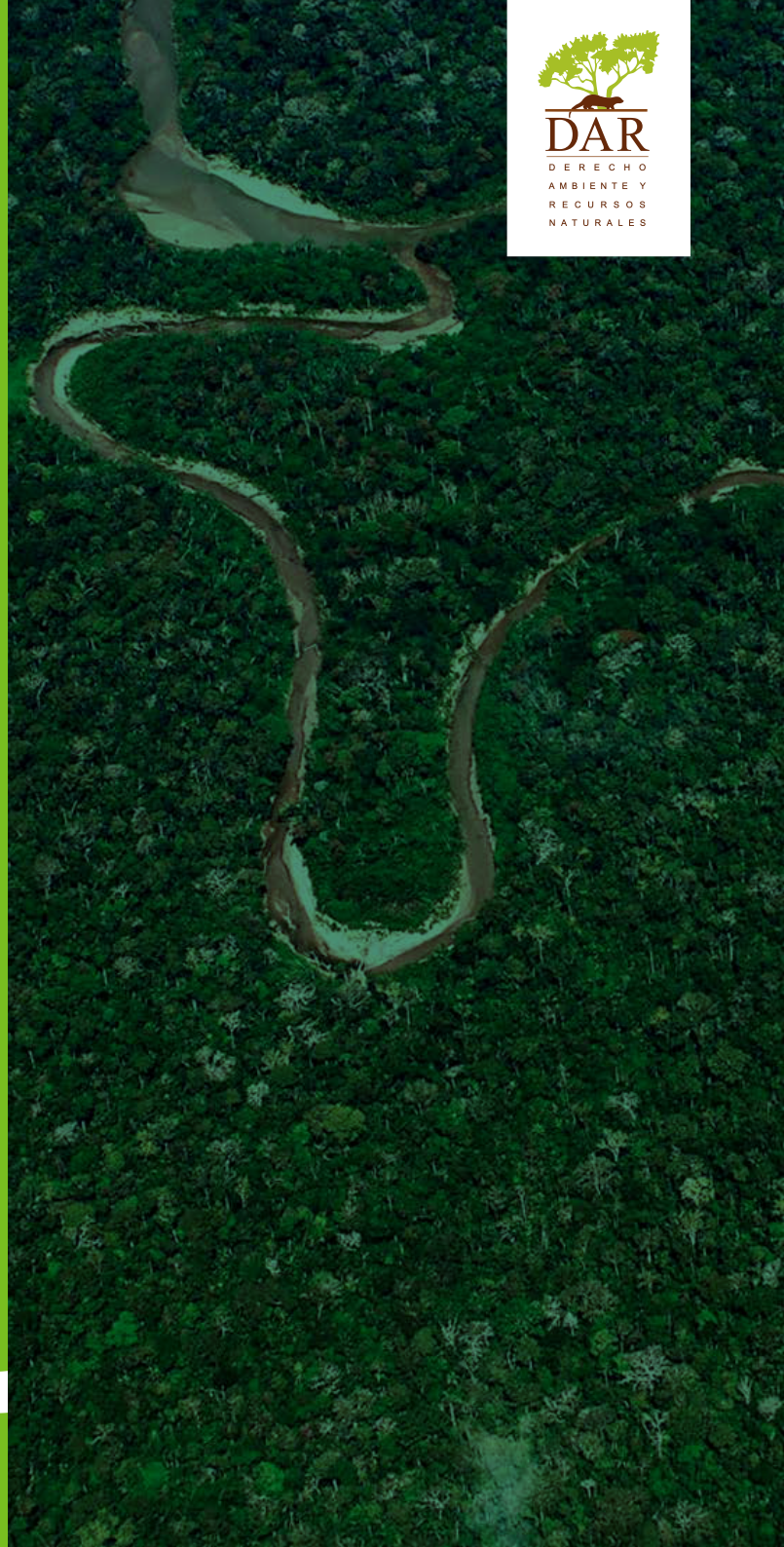


Avanzando hacia una
minería libre de mercurio:
Retos y oportunidades en la
implementación del Convenio
de Minamata en el Perú



**Avanzando hacia una minería libre de mercurio:
Retos y oportunidades en la implementación del Convenio
de Minamata en el Perú**

Autores:

Gaby Rivadeneyra Tello (DAR)

Jessica Florián Lozano (DAR)

Isaac Alejo Reyes (DAR)

Derechos de edición:

Derecho. Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Jr. Brigadier Mateo Pumacahua n° 2249, Lince, Lima, Perú

Teléfono: (51) 987702686

Correo electrónico: hola@dccomunicaciones.pe

Página web: www.dccomunicaciones.pe

Diseñado por:

Vanessa Stefany Lozano Dulanto

Teléfono: (51) 977187408

Correo electrónico: vanelozano96@gmail.com

Impreso en:

PUBLIMAGEN ABC S.A.C.

Calle Collasuyo 125. Independencia, Lima, Perú

Teléfono: (51) 987702686

Correo electrónico: publimagenabc@yahoo.es

Coordinación de la publicación:

Piero Jesús Flores Orihuela (DAR)

Cita sugerida:

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

n°2025-12570

consta de 50 ejemplares

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión de cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de Gordon and Betty Moore Foundation.

Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Gordon and Betty Moore Foundation.

Hecho en Perú.

01

Introducción: El Convenio de Minamata y su relevancia para el Perú

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio, adoptado en 2013 y vigente desde 2017, constituye el principal tratado internacional destinado a proteger la salud humana y el ambiente frente a los efectos nocivos del mercurio. Inspirado en la tragedia ocurrida en la bahía de Minamata (Japón), este acuerdo busca eliminar progresivamente el uso de este metal en productos, procesos industriales y, en la minería de oro artesanal y de pequeña escala (MAPE).

El Perú, reconocido mundialmente por su megadiversidad biológica y por su dependencia crítica de los recursos hídricos amazónicos, enfrenta de manera particular los riesgos asociados al uso indiscriminado del mercurio. La MAPE y la minería informal constituyen, con diferencia, la principal fuente de liberaciones de mercurio en el país ¹, generando graves impactos en los ecosistemas acuáticos, la seguridad alimentaria y la salud de las poblaciones locales, incluidas comunidades indígenas que dependen de la pesca para su subsistencia.

Las repercusiones de estas emisiones son múltiples y afectan gravemente tanto a los ecosistemas como a la sociedad. Los ecosistemas amazónicos, ya de por sí frágiles y de incalculable valor biológico, sufren una contaminación severa de ríos, suelos y atmósfera, lo que impacta negativamente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos esenciales. De manera similar, los pueblos indígenas, cuyas vidas y culturas están profundamente ligadas a la selva y a sus recursos naturales, resultan especialmente vulnerables a la exposición al mercurio, principalmente a través del consumo de peces contaminados y el contacto directo con

un ambiente degradado. Tal es el caso de comunidades asentadas en las cuencas del río Nanay y del Putumayo ³, donde la contaminación por mercurio ya se manifiesta en graves problemas de salud.

Además, las poblaciones urbanas tampoco escapan a estas consecuencias. Ciudades importantes de la Amazonía peruana, como Iquitos y Puerto Maldonado, se encuentran en la primera línea de esta problemática. Sus habitantes, así como los de otras localidades cercanas a zonas mineras, están expuestos a riesgos significativos debido a la presencia de mercurio en el agua potable, los alimentos y el aire. La contaminación por este metal puede provocar una amplia gama de efectos adversos en la salud, incluyendo daños neurológicos, renales y cardiovasculares, lo que subraya la urgencia de aplicar medidas contundentes para mitigar las emisiones y proteger a las comunidades más afectadas ⁴.

Consciente de esta amenaza, el Estado peruano firmó el Convenio de Minamata en 2013 y lo ratificó en 2015, a través de la Resolución Legislativa N.º 30352 y el Decreto Supremo N.º 061-2015-RE, consolidando su compromiso a nivel normativo. Su implementación efectiva resulta estratégica para el Perú, no solo porque responde a obligaciones internacionales, sino porque constituye una herramienta clave para enfrentar uno de los principales problemas socioambientales del país: la contaminación por mercurio derivada de la minería aurífera informal y a pequeña escala, que compromete la salud de miles de personas y amenaza la integridad de la Amazonía, patrimonio natural de valor global.

¹ ONU Environment Programme. (n.d.). Evaluación mundial del mercurio. https://www.unep.org/topics/chemicals-and-pollution-action/pollution-and-health/heavy-metals/mercury/global-mercury-2?_ga=2.205312215.679103421.1751311659-2133991724.1739296515

² Asamblea Mundial por la Amazonía. (2023, mayo 17). Agua para la vida en la Amazonía. <https://asambleamundialamazonia.org/2023/05/17/agua-para-la-vida-en-la-amazonia/>

³ Vega, C. M., Pisconte, J. N., Torres, M., García, C. M., Salcedo, K. D. & Fernández, L. E. (2024). Expansión de la Minería Aurífera en la Amazonía Peruana: El Riesgo del Mercurio en Loreto: Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCA) y Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS).

⁴ López Turcios, R. I., & Chamizo García, H. A. (2023). *Exposición a la contaminación antropogénica por mercurio y sus efectos en la salud: revisión bibliográfica*. Revista Ambientales, 30(2). https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-38962023000200009



“El Perú enfrenta uno de sus mayores retos socioambientales: la contaminación por mercurio derivada de la minería artesanal e informal, que amenaza la salud de miles de personas y la integridad de la Amazonía.”

02

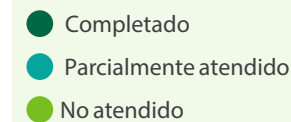
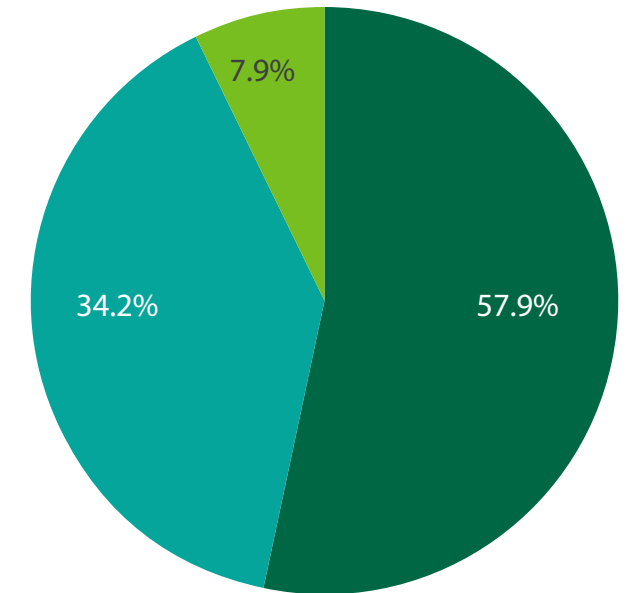
Avances institucionales y legales en la implementación

El Ministerio del Ambiente (MINAM) ha asumido el liderazgo en la implementación del Convenio de Minamata, impulsando diversas herramientas para la gestión del mercurio. Entre los principales avances destacan la elaboración y publicación periódica de inventarios nacionales de emisiones y liberaciones de este metal —que constituyen una base técnica clave para orientar la toma de decisiones—, la formulación de guías para la gestión adecuada de residuos y el establecimiento de procedimientos para regular su importación y exportación, con el fin de controlar su flujo en el país.

En el período 2017–2025, el Perú ha cumplido con el 57,9 % de los compromisos asumidos, mientras que un 34,2 % ha sido parcialmente atendido y el 7,9 % permanece pendiente. Estos datos evidencian que, si bien se han logrado progresos importantes, la implementación aún se encuentra en una etapa inicial. Los avances alcanzados reflejan el compromiso de los sectores involucrados, pero al mismo tiempo ponen en relieve la necesidad de acelerar la adopción de medidas más integrales y efectivas para garantizar el cumplimiento pleno de los objetivos del Convenio.

Gráfico N° 1: Resumen de implementación del convenio de Minamata; Elaboración propia; Fuente: Informe N.º 00332-2024-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ.

Resumen de implementación del convenio de Minamata

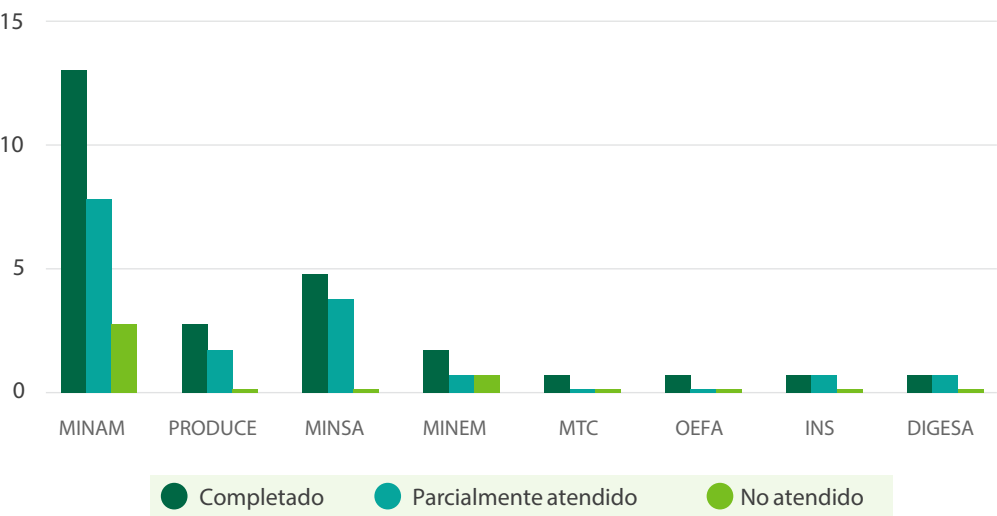


La complejidad del desafío que plantea el mercurio exige una respuesta articulada y la participación activa de múltiples actores estatales. El Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) cumplen un rol central en lo relacionado con la protección de la salud pública y la regulación de actividades productivas que emplean este metal. A la vez, otras instituciones asumen funciones complementarias pero igualmente estratégicas: el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en la supervisión de las actividades extractivas; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en la fiscalización del cumplimiento ambiental; la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en el control aduanero del ingreso y salida de mercurio; el Instituto Nacional de Salud (INS) en la investigación y monitoreo de los impactos en la salud; y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) en la vigilancia sanitaria.

Este entramado institucional refleja que la implementación del Convenio de Minamata no puede descansar en un solo sector, sino que requiere de una acción coordinada y sostenida para enfrentar de manera efectiva los riesgos que el mercurio plantea al país.



Nivel cumplimiento del convenio de Minamata



Institución Responsable	Completado	Parcialmente atendido	No atendido
MINAM	13 (A2.1, A4.1, A9.1, A10.1, A11.2, A12.1, A12.2, A16.1, A16.3, A16.4, A17.1, A18.1, 18.2)	8 (A1.1, A5.1, A6.2, A8.1, A9.2, A10.2, A12.3, A16.2)	3 (A8.2, A8.3, A11.1)
PRODUCE	3 (A3.1, A13.2, A16.4)	2 (A6.1, A07.1)	0
MINSA	5 (A5.1, A5.3, A12.4, A15.3, A16.4)	4 (A07.1, A15.1, A15.2, A17.3)	0
MINEM	2 (A13.1, A16.4)	1 (A8.1)	1 (A8.2)
MTC	1 (A12.1)	0	0
OEFA	1 (A13.2)	0	0
INS	1 (A17.2)	1 (A15.2)	0
DIGESA	1 (A16.4)	0	0

En el plano normativo, el Perú ha dado pasos significativos hacia la reducción progresiva del uso del mercurio, en consonancia con las obligaciones asumidas en el Convenio de Minamata. Este marco se ha fortalecido con la Ley N.º 32412 (2023), que regula de manera específica la importación, transporte, almacenamiento, comercialización y uso del mercurio, con el objetivo de evitar su desvío hacia actividades ilegales, especialmente la minería aurífera artesanal e informal. A ello se suma el Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM, que aprobó el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata, instrumento rector que establece las medidas para reducir, controlar y eliminar progresivamente las fuentes de emisiones y liberaciones de mercurio en el país.

De forma complementaria, la Resolución Ministerial N.º 020-2024-MINAM dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala (PAN-MAPE), en cumplimiento del artículo 7 del Convenio de Minamata, que obliga a los Estados Parte a contar con este plan en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor del tratado. En el caso peruano, el Convenio entró en vigor en 2017, por lo que el país debió contar con un PAN-MAPE aprobado desde 2020. No obstante, hasta la fecha dicho plan aún no ha sido formalmente aprobado, lo que evidencia un incumplimiento de los plazos establecidos y retrasa la implementación de acciones específicas frente a la principal fuente de emisiones de mercurio en el Perú.

En conjunto, estas normas no solo responden al cumplimiento de un tratado internacional, sino que reflejan el reconocimiento interno de que la contaminación por mercurio constituye un problema estructural que afecta tanto la salud pública como la integridad de los ecosistemas amazónicos. Sin embargo, la fiscalización efectiva, la trazabilidad del comercio y la reducción real de su uso en la MAPE e informalidad continúan siendo los principales retos para asegurar la plena vigencia y efectividad de este marco normativo.

“La MAPE y la minería informal constituyen, con diferencia, la principal fuente de liberaciones de mercurio en el país. El Estado peruano firmó el Convenio de Minamata en 2013 y lo ratificó en 2015, a través de la Resolución Legislativa N.º 30352 y el Decreto Supremo N.º 061-2015-RE”



03

Logros destacados y caminos a Seguir:



Información y transparencia a cargo del MINAM: La elaboración y publicación periódica de inventarios nacionales de emisiones y liberaciones de mercurio ⁵, acompañados de informes técnicos, ha fortalecido la transparencia y facilitado la toma de decisiones basadas en evidencia, al poner esta información a disposición de la ciudadanía y de los responsables de políticas públicas.



Control del comercio transfronterizo: Se han establecido normas específicas para el control del ingreso y salida de mercurio, a cargo del Viceministerio de Gestión Ambiental, la Dirección General de Calidad Ambiental y la Dirección de Control de Contaminación y Sustancias Químicas ⁶. Este marco busca prevenir el tráfico ilegal y garantizar un monitoreo efectivo del ciclo de vida de este metal en el país.



Salud pública y odontología: La reducción progresiva del uso de amalgamas dentales ⁷, impulsada por campañas de sensibilización y la promoción de alternativas, representa un avance significativo en la protección de la salud pública y la minimización de la exposición al mercurio en el sector odontológico. La implementación y cumplimiento a nivel nacional está a cargo del MINSA a través de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública.



Supervisión Industrial: La fiscalización de industrias con alto riesgo de emisiones, como el sector cloro-álcali (ejemplo: QUIMPAC ⁸), asegura que estas actividades cumplan con las regulaciones vigentes y adopten prácticas más limpias, reduciendo de manera significativa las emisiones de mercurio.



Interoperabilidad: La implementación de un portal público en el Sistema Nacional de Información Ambiental ⁹ (SINIA) dedicado exclusivamente a la información sobre Minamata ha permitido centralizar datos y documentos, mejorando el acceso de la ciudadanía, investigadores y actores sociales, y fomentando la vigilancia ambiental y la rendición de cuentas.

⁵ a. Informe sobre identificación de existencias de mercurio y compuestos de mercurio superiores a 50 toneladas, y fuentes de suministro de mercurio que generan existencias superiores a 10 toneladas por año en el Perú, 2017. https://minamataconvention.org/sites/default/files/2022-08/PER_3.3.pdf

b. Informe sobre identificación de existencias de mercurio y compuestos de mercurio superiores a 50 toneladas, y fuentes de suministro de mercurio que generan existencias superiores a 10 toneladas por año en el Perú, 2021. https://minamataconvention.org/sites/default/files/2024-12/PER_3.3.pdf

⁶ Resolución Ministerial N.º 00360-2024-MINAM <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/6130346-00360-2024-minam>

⁷ Resolución Ministerial N.º 859-2024/MINSA: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/6267096-859-2024-minsa>

⁸ El OEFA verificará en 2028 que QUIMPAC presente su Plan de Cierre que incluya el desmantelamiento de las plantas de cloro-álcali. Resolución Directoral N.º 00217-2022-PRODUCER: <https://www.gob.pe/institucion/produce/normas-legales/3652884-00217-2022-produce-dgpa>

⁹ Portal web: <https://sinia.minam.gob.pe/portal/minamata/>

04

Retos pendientes

El Perú enfrenta desafíos complejos y de gran escala para avanzar hacia una minería libre de mercurio, en especial en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), que constituye la principal fuente de emisiones en el país. Estos retos no solo implican la adaptación normativa y técnica, sino también transformaciones profundas en lo social, económico e institucional. Entre los principales desafíos se encuentran:

- **Falta de Trazabilidad del Mercurio en la MAPE:** No existe un registro oficial del consumo de mercurio por parte de los mineros en proceso de formalización (REINFO). Si bien la SUNAT administra el Registro de Bienes Fiscalizados (RCBF), este solo refleja el stock declarado por los operadores, y su carácter confidencial limita la transparencia y la fiscalización social.
- **Ausencia de un Plan de Acción Nacional para la MAPE** aprobado y operativo: El Plan, exigido por el Anexo C del Convenio de Minamata ¹⁰, aún no ha sido aprobado definitivamente. Su falta impide establecer metas claras, asignar recursos adecuados y poner en marcha programas de asistencia técnica, capacitación y sustitución tecnológica que son indispensables para la transición hacia prácticas mineras más sostenibles y libres de mercurio. Esta responsabilidad recae en el MINAM (DGCA), en coordinación con el MINEM y otras entidades sectoriales.
- **Control insuficiente de emisiones y liberaciones:** Los planes nacionales para reducir y controlar las emisiones de mercurio continúan en fase de borrador, a pesar de constituir compromisos obligatorios del Convenio. La ausencia de planes aprobados y de acciones concretas obstaculiza la identificación de fuentes críticas y la implementación de medidas de mitigación.
- **Gestión deficiente de residuos, transporte y almacenamiento:** Aunque en los reportes oficiales al Convenio se declaró el cumplimiento de este compromiso en 2023, en la práctica no existen directrices técnicas disponibles ni guías públicas específicas para la gestión de residuos de mercurio. Persisten graves limitaciones en la infraestructura regional, en la capacitación del personal y en la supervisión de los procesos, lo que da lugar a prácticas inseguras como el almacenamiento en recipientes inadecuados, la disposición en botaderos informales y el transporte sin medidas mínimas de seguridad.
- **Fiscalización débil y vacíos normativos:** La limitada coordinación interinstitucional entre SUNAT, PNP, MINEM, MINSA y OEFA genera inconsistencias en los procesos de incautación, transporte y disposición final del mercurio incautado, lo que reduce la eficacia de los esfuerzos de fiscalización y fomenta la persistencia de desvíos hacia actividades ilegales.
- **Falta de alternativas tecnológicas y económicas para la MAPE:** La ausencia de incentivos económicos y de tecnologías accesibles para reemplazar el uso del mercurio en la minería artesanal perpetúa su dependencia. Este vacío desalienta la adopción de prácticas limpias y limita la capacidad de los mineros en proceso de formalización para avanzar hacia una producción responsable y libre de mercurio.
- **Débil vigilancia sanitaria del mercurio en la Amazonía:** El monitoreo sanitario en poblaciones amazónicas expuestas es aún limitado, fragmentado y dependiente de investigaciones puntuales. Estudios recientes del Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA) y

¹⁰ Convenio de Minamata, Anexo C, pág. 62

https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/information_document/Minamata-Convention-booklet-Oct2023-ES.pdf



la Sociedad Zoológica de Frankfurt (FZS-Perú) revelan niveles alarmantes de exposición en las cuencas del Nanay-Pintuyacu y el Bajo Putumayo (Loreto), donde más del 80 % de las personas evaluadas superan los límites de riesgo establecidos por la OMS. Sin un sistema nacional de vigilancia continua, ni protocolos de diagnóstico y tratamiento, el Estado carece de una respuesta articulada para proteger la salud de las poblaciones más vulnerables.

- **Insuficiente asignación presupuestal y falta de planificación de inversiones:** El presupuesto público destinado a la implementación del Convenio de Minamata sigue siendo insuficiente y disperso. No existen estimaciones oficiales del costo de cierre de brechas ni un marco multianual de inversiones que priorice acciones en regiones afectadas por la minería aurífera. Esta limitación financiera impide sostener medidas de control, fiscalización, gestión de residuos y promoción de tecnologías limpias.
- **Coordinación transfronteriza débil frente al tráfico ilícito de mercurio:** El control del comercio y transporte ilegal de mercurio en las fronteras amazónicas continúa siendo un reto crítico. Aunque existen mecanismos de diálogo binacional con Colombia y Brasil, no se han establecido acuerdos operativos ni protocolos conjuntos de vigilancia o intercambio de información. Esta falta de articulación permite el ingreso de mercurio por rutas no fiscalizadas, alimentando las cadenas ilegales asociadas a la minería aurífera amazónica.

05

Oportunidades para fortalecer la implementación

- **Reforma normativa:** la aprobación de una Ley que reduzca el uso del mercurio representa una oportunidad clave para consolidar un marco jurídico único, coherente y vinculante que permita articular los esfuerzos del Estado peruano en el cumplimiento del Convenio de Minamata. Actualmente se encuentran en debate iniciativas como el Proyecto de Ley N.º 06906/2023-CR y el Proyecto de Ley N.º 11841, que plantean la reducción progresiva y la eliminación total del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) hacia el año 2030. De concretarse, esta reforma normativa no solo reforzaría los compromisos internacionales asumidos por el Perú, sino que también proporcionaría mayor seguridad jurídica, fortalecería la fiscalización y facilitaría la transición hacia tecnologías limpias, protegiendo la salud de las poblaciones vulnerables y la integridad de los ecosistemas amazónicos.
- **Plan de Acción Nacional para la MAPE:** La aprobación e implementación del Plan de Acción Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (PAN-MAPE) representa una oportunidad decisiva para fortalecer la implementación del Convenio de Minamata y enfrentar de manera estructural la principal fuente de emisiones de mercurio en el país. La demora en su aprobación, pese a que el tratado establecía un plazo de tres años desde su entrada en vigor, no solo retrasa la puesta en marcha de medidas específicas, sino que también afecta la credibilidad del Perú frente a la comunidad internacional en el cumplimiento de sus compromisos ambientales.

Este instrumento debe diseñarse e implementarse con un enfoque transversal de género e interculturalidad, reconociendo tanto los diferentes roles y necesidades de hombres y mujeres en la actividad minera como las particularidades culturales de las comunidades locales e indígenas directamente involucradas. Asimismo, su éxito dependerá de la capacidad de articular alternativas económicas sostenibles para los mineros y mineras artesanales, garantizando una transición justa hacia tecnologías libres de mercurio, que a la vez protejan la salud pública y aseguren la conservación de los ecosistemas amazónicos.

- **Sistema interoperable de trazabilidad:** El diseño e implementación de una plataforma pública unificada de trazabilidad del mercurio constituye una oportunidad clave para fortalecer la implementación del Convenio de Minamata en el Perú. Este sistema debería integrar y articular los registros de la SUNAT, MINEM, OEFA y MINAM, consolidando en un solo espacio información sobre importación, transporte, almacenamiento, uso y disposición final del mercurio. De esta manera, se garantizaría una visión integral y transparente de todo su ciclo de vida, permitiendo identificar puntos críticos en la cadena de suministro, prevenir desvíos hacia la minería ilegal y evaluar con mayor precisión los impactos ambientales y sociales asociados.

Al incorporar un componente de acceso público a la información, la plataforma no solo reforzaría la rendición de cuentas de las instituciones, sino que también fomentaría la participación ciudadana en la vigilancia y fiscalización, elemento central del Acuerdo de Escazú y del propio espíritu del Convenio de Minamata. En conjunto, este sistema de trazabilidad interoperable no solo cerraría vacíos normativos y de control, sino que también proyectaría al Perú como un referente regional en la gestión transparente y responsable de sustancias químicas peligrosas.

- **Fortalecimiento institucional:** La estandarización de los procedimientos para la incautación, traslado y disposición final del mercurio representa una oportunidad crítica para robustecer la implementación del Convenio de Minamata en el Perú. Resulta indispensable que la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Marina de Guerra del Perú cuenten con protocolos claros, unificados y detallados, que regulen cada etapa del proceso: desde la detección y aseguramiento inicial del metal, pasando por su transporte seguro, hasta su disposición final conforme a las normativas ambientales y de salud pública vigentes.

La adopción de estos lineamientos no solo fortalecería la eficiencia y seguridad de las operaciones de control, reduciendo los riesgos para el personal involucrado, sino que también garantizaría que el mercurio incautado no retorne a circuitos ilegales ni genere impactos adicionales en los ecosistemas. Como paso siguiente, resulta clave que el Estado asegure financiamiento específico y programas de capacitación técnica para la PNP y la Marina, de modo que el personal cuente con los recursos, conocimientos y equipos adecuados para aplicar correctamente los protocolos.

De este modo, el Perú avanzaría hacia un control más riguroso del mercurio y demostraría coherencia entre sus compromisos internacionales y la gestión operativa en el territorio.

- **Participación comunitaria e indígena:** Incluir a los pueblos amazónicos y a las comunidades vinculadas a la minería en los procesos de vigilancia y diseño de políticas públicas constituye una oportunidad decisiva para fortalecer la implementación del Convenio de Minamata en el Perú. En línea con las obligaciones del Convenio 169 de la OIT, su participación asegura que las medidas adoptadas sean culturalmente apropiadas, socialmente equitativas y económicamente viables para las realidades específicas de cada territorio.

La integración de las perspectivas y necesidades de estas comunidades en la formulación de políticas mineras y ambientales no solo incrementa la legitimidad y eficacia de las intervenciones estatales, sino que también contribuye a la construcción de relaciones de confianza entre el Estado, las empresas y las poblaciones locales. Este componente de participación activa resulta esencial para consolidar una gobernanza ambiental inclusiva, capaz de garantizar tanto la reducción efectiva del uso del mercurio como la protección de los derechos colectivos y del entorno amazónico.

Como pasos concretos, el Estado debería:

- Institucionalizar mecanismos de consulta y participación vinculados a la aprobación e implementación del PAN-MAPE.
- Establecer espacios de monitoreo participativo que integren a comunidades locales en la vigilancia del comercio, uso y disposición del mercurio.
- Garantizar financiamiento y capacitación técnica para fortalecer las capacidades comunitarias en la vigilancia ambiental y sanitaria.

De esta forma, la implementación del Convenio de Minamata se vería reforzada no solo desde lo normativo y operativo, sino también desde un enfoque de justicia ambiental y derechos colectivos.



Gisella Valdivia / DAR

06

Conclusiones

- Avances significativos pero aún insuficientes: El Perú ha implementado más de la mitad de los compromisos asumidos bajo el Convenio de Minamata, incluyendo inventarios nacionales de emisiones y liberaciones de mercurio, la elaboración de normas técnicas y medidas concretas de reducción en sectores como odontología e industria. Sin embargo, los progresos son parciales y no alcanzan todavía una cobertura integral.
- La MAPE como foco crítico de contaminación: La minería artesanal y de pequeña escala sigue siendo la principal fuente de liberaciones de mercurio en el país. La ausencia de trazabilidad en este sector, en particular en el marco del REINFO, dificulta el control efectivo de la cadena de suministro y propicia desvíos hacia la minería ilegal. Esta situación expone gravemente a comunidades amazónicas, pueblos indígenas y poblaciones rurales y urbanas vulnerables.
- Brechas normativas y de gestión: Aunque existen avances normativos —como la Ley N.º 32412 y el DS N.º 004-2019-MINAM—, persisten vacíos importantes: la falta de aprobación del PAN-MAPE, la ausencia de planes nacionales de control de emisiones y liberaciones, y la gestión deficiente de residuos y del transporte de mercurio. Estas limitaciones se agravan por la débil articulación interinstitucional, que genera duplicidad de esfuerzos y vacíos de supervisión.
- **Necesidad de voluntad política y coordinación:** El cumplimiento integral del Convenio requiere fortalecer la voluntad política y asegurar coherencia normativa entre los distintos niveles de gobierno. Se necesita un sistema de control exhaustivo que abarque todo el ciclo de vida del mercurio —desde su importación hasta su disposición final— con protocolos claros, infraestructura adecuada y fiscalización efectiva.
- Impacto social y de derechos humanos: La plena implementación del Convenio de Minamata tendría un efecto directo en la vida y salud de más de un millón de personas en situación de vulnerabilidad, principalmente en la Amazonía y en zonas mineras de la sierra. Alinear las políticas nacionales con los compromisos internacionales en salud, ambiente y derechos humanos reforzará la protección de estas poblaciones y la legitimidad del Estado frente a la ciudadanía y la comunidad internacional.
- Oportunidad de transformación del sector minero: Más allá de cumplir con obligaciones internacionales, el Convenio representa una oportunidad estratégica para transformar la minería peruana hacia prácticas innovadoras, responsables y sostenibles, consolidando un modelo de desarrollo más equitativo y compatible con la protección del medio ambiente.



Fotografía: Heinz

“El Convenio de Minamata es
una oportunidad para que el
Perú impulse una minería más
responsable, proteja la salud de
su población y avance hacia un
desarrollo sostenible.”

Anexo 1: Cuadro resumen

Reto	Situación actual	Brecha frente al Convenio	Oportunidad de mejora
Falta de trazabilidad del mercurio en la MAPE	El REINFO no registra consumo de mercurio. El RCBF de SUNAT solo refleja stock declarado y es confidencial.	Ausencia de información transparente y verificable sobre el flujo real de mercurio.	Implementar un sistema interoperable de trazabilidad accesible al público y articulado entre SUNAT, MINAM, MINEM y OEFA.
Ausencia de un Plan de Acción Nacional para la MAPE aprobado y operativo	El plan exigido por el Anexo C aún no ha sido aprobado.	No hay metas ni recursos claros para reducir el uso de mercurio en la MAPE.	Acelerar su aprobación e implementación con enfoque de género e interculturalidad.
Control insuficiente de emisiones y liberaciones	Planes nacionales siguen en fase de borrador.	Incumplimiento de compromisos obligatorios y falta de acciones de mitigación.	Aprobar e implementar planes nacionales con metas verificables y cronogramas claros.
Gestión deficiente de residuos, transporte y almacenamiento	Reportes oficiales señalan cumplimiento (2023), pero no existen guías ni protocolos públicos claros.	Prácticas inseguras (almacenamiento inadecuado, disposición informal, transporte sin medidas de seguridad).	Emitir y aplicar protocolos técnicos estandarizados y fortalecer infraestructura regional.
Fiscalización débil y vacíos normativos	Coordinación limitada entre SUNAT, PNP, MINEM, MINSA y OEFA.	Inconsistencias en incautación, transporte y disposición final de mercurio incautado.	Fortalecer la articulación interinstitucional y cerrar vacíos normativos con reglamentos específicos.
Falta de alternativas tecnológicas y económicas para la MAPE	No hay incentivos ni acceso a tecnologías limpias para reemplazar el mercurio.	Persistencia en el uso de mercurio por falta de opciones viables.	Promover programas de sustitución tecnológica, asistencia técnica y financiamiento para la transición.

Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION