República del Perú
Defensoría del Pueblo

30 años
Defendiendo tus derechos

El Mercurio en el Perú:

Problemática Actual y Seguimiento a la Implementación del **Convenio de Minamata**



Informe Defensorial n.º 281

El Mercurio en el Perú: Problemática Actual y Seguimiento a la Implementación del Convenio de Minamata

Informe Defensorial n.º 281

Lima, junio de 2026

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: http://www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Informe Defensorial n.º 281 "El Mercurio en el Perú: Problemática Actual y Seguimiento a la Implementación del Convenio de Minamata".

Primera Edición: Lima, Perú, junio de 2026
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2026-05787.

El presente informe fue elaborado bajo la dirección de Josué Manuel Gutiérrez Cóndor, Defensor del Pueblo.

La unidad orgánica a cargo de su elaboración, revisión, corrección y visto bueno fue la Adjuntía de Medio Ambiente y Cambio Climático.

El documento fue elaborado por Ljazminka Zecevich Cruz, Claudia Cueva Peralta y Jhany Jove Román de la Adjuntía de Medio Ambiente y Cambio Climático. La revisión y corrección estuvo a cargo de Diana Suárez Diestra, jefa del área de Medio Ambiente y Cambio Climático, así como de Karina Reyner Herrera y Billy Palomino Gonzales, comisionados de la Adjuntía. La revisión y aprobación inicial del presente informe estuvo a cargo de Marilú Falcón Rojas. La aprobación y visto bueno final estuvo a cargo de Paulo Palomino Acuña, adjunto (e) de Medio Ambiente y Cambio Climático.

Asimismo, se contó con el apoyo del Director del Centro de Estudios Defensoriales, Ayrton Carretero Saravia, y con los aportes efectuados por la Adjuntía de Seguridad Ciudadana, Seguridad Nacional y la Lucha Contra las Drogas.

Fue revisado por Hebert Anderson Saldaña Saavedra, Jefe de Gabinete, conforme al procedimiento establecido mediante Resolución Administrativa n.º 006-2025/DP-PAD.

El diseño y diagramación estuvo a cargo de Troy Loayza Márquez.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS 5

INTRODUCCIÓN 7

I. ANTECEDENTES 8
1.1. Convenio de Minamata sobre el Mercurio 8
1.2. Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata 9
1.3. Implementación del Convenio de Minamata en el ordenamiento jurídico peruano 12

II. MARCO CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS: SALUD, AMBIENTE Y ALIMENTACIÓN. 14
2.1. Análisis de la afectación a los derechos fundamentales derivada del uso y la exposición al mercurio 14
2.1.1. Derecho a la salud 14
2.1.2. Derecho a un ambiente sano 16
2.1.3. Derecho a la seguridad alimentaria 17
2.2. Enfoque de cumplimiento estatal y ejecución de obligaciones internacionales 19

III. SITUACIÓN GENERAL DE MERCURIO EN EL PERÚ 20
3.1. Uso ilegal del mercurio en la minería 20
3.2. Rutas de contrabando y redes criminales involucradas 21
3.3. Intervenciones de la Defensoría del Pueblo 21

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DIMENSIÓN TRANSVERSAL EN LA PROBLEMÁTICA DEL MERCURIO 25
4.1. La expansión de la minería ilegal y su impacto en la seguridad ciudadana 25
4.2. Zonas críticas: Madre de Dios, La Rinconada, Loreto y fronteras 25
4.3. Necesidad de un enfoque integral de seguridad y gobernanza territorial 26
4.4. Poblaciones vulnerables y efectos sociales de la criminalidad asociada al mercurio 26
4.5. Enfoque institucional y defensorial 27

V. ACCIONES DE LAS ENTIDADES COMPETENTES 29
5.1. Ministerio del Ambiente 37
5.2. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental 38
5.3. Ministerio de la Producción 39
5.4. Ministerio de Salud 41
5.4.1. Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública 41
5.4.2. Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA) 44
5.4.3. Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID) 45
5.4.4. Instituto Nacional de Salud (INS) 45
5.4.5. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades 46
5.5. Ministerio de Energía y Minas 47
5.6. Ministerio de Transportes y Comunicaciones 47
5.7. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 48
5.8. Ministerio de Cultura 48
5.9. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria 49
5.10. Presidencia del Consejo de Ministros 50
5.11. Ministerio de Relaciones Exteriores 51
5.12. Ministerio Público 52
5.13. Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental 52
5.14. Policía Nacional del Perú 53

VI. LIMITACIONES ADVERTIDAS PARA LA RESPUESTA ESTATAL CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE APLICACIÓN DEL CONVENIO DE MINAMATA SOBRE EL MERCURIO 55
6.1. Principales vacíos en la fiscalización y remediación 55
6.2. Exposición de poblaciones vulnerables 56
6.3. Fragmentación institucional y falta de articulación en la respuesta estatal 57
6.4. Limitaciones presupuestales, logísticas y de infraestructura 59
6.5. Retos para el control del comercio y el uso del mercurio 60

VII. CONCLUSIONES 62

VIII. RECOMENDACIONES 64

LISTADO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BAT/BEP	Mejores Técnicas Disponibles / Mejores Prácticas Ambientales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDC	Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades
CENSOPAS	Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud
CEABE	Central de Abastecimiento de Bienes Estratégicos
CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
CINCIA	Centro de Innovación Científica Amazónica
COP	Conferencia de las Partes
DEAM	Dirección de Evaluación Ambiental
DENOT	Dirección de Prevención y Control de Enfermedades No Transmisibles, Raras y Huérfanas
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
DGCI	Dirección General de Ciudadanía Intercultural
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DGIGND	Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación
DIGEMID	Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria
DGPI	Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas
DGPRTM	Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal
DIRMEAMB	Dirección de Medio Ambiente
DGAAMI	Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria
DGIESP	Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública
DGSFS	Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones
DPROM	Dirección Ejecutiva de Promoción de la Salud
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DIRIS	Direcciones de Redes Integradas de Salud
DSABU	Dirección de Salud Bucal
DTEG	Dirección de Transversalización del Enfoque de Género
DTIE	División de Tecnología, Industria y Economía
ECA	Estándar de Calidad Ambiental
EsSalud	Seguro Social de Salud
FEMA	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FZS Perú	FZS Perú
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GERESA	Gerencia Regional de Salud
GORE	Gobierno Regional

Hg	Mercurio
IAFAS FOSMAR	Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud
ICC	Comité de Cumplimiento
INS	Instituto Nacional de Salud
IQBF	Intendencia Nacional de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados
IRD	Instituto de Investigación para el Desarrollo
ITS	Informe Técnico Sustentatorio
IISC	Informes de Identificación de Sitios Contaminados
MC	Convenio de Minamata
MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Escala
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MOOC	Cursos Online Masivos y Abiertos
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDS	Plan de Descontaminación de Suelos
PIACI	Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial
PNA	Plan Nacional de Aplicación
PNP	Policía Nacional del Perú
PRODUCE	Ministerio de Producción
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RETC	Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes
Saludpol	Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú
SIP	Programa Internacional Específico
SINADA	Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TRA	Tratamiento Restaurador Atraumático

INTRODUCCIÓN

El mercurio constituye uno de los contaminantes ambientales más peligrosos a nivel global, debido a su alta toxicidad, persistencia en el ambiente y capacidad de bioacumulación en los ecosistemas. En el Perú, la contaminación por este metal constituye una de las amenazas ambientales y de salud pública más graves del país, debido a su estrecha vinculación con la minería artesanal y de pequeña escala, el tráfico ilícito transfronterizo, la degradación de ecosistemas y la afectación directa a poblaciones altamente vulnerables, como los pueblos indígenas, mujeres gestantes y niños.

En este contexto, el Estado peruano ratificó el Convenio de Minamata en el año 2015, asumiendo obligaciones internacionales orientadas a controlar y reducir las emisiones, liberaciones, comercio y uso de este metal, así como a proteger la salud de las personas y el ambiente. No obstante, a pesar de los avances normativos e institucionales, persisten importantes desafíos en su implementación efectiva, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la respuesta estatal frente a esta problemática.

Es así, que, en ejercicio de su mandato constitucional de supervisar la actuación estatal y defender los derechos fundamentales, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado diversas acciones para promover su efectiva implementación. En efecto, se inició un proceso de seguimiento específico a su Plan Nacional de Aplicación, para ello, en el año 2025, la institución convocó a una reunión multisectorial en la cual participaron diversas entidades competentes en el tema. Este espacio permitió conocer de manera directa los avances alcanzados, así como identificar las principales limitaciones operativas, presupuestarias, normativas y de coordinación, así como promover acciones de coordinación intersectorial para mejorar la respuesta estatal frente al mercurio.

En atención a ello, el presente informe defensorial tiene como objetivo general evaluar la situación actual del mercurio en el Perú y supervisar el grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en el marco del Convenio de Minamata, con énfasis en la protección de los derechos fundamentales de las personas. De manera específica, el informe busca: (i) evaluar el marco normativo internacional y nacional aplicable a la gestión del mercurio; (ii) evaluar la afectación de este contaminante en los derechos fundamentales; (iii) seguir y evaluar las acciones desarrolladas por las entidades competentes; y (iv) hallar las principales limitaciones que enfrenta el Estado para una implementación efectiva del referido convenio.

El alcance del informe comprende la evaluación de las acciones estatales desarrolladas en el período reciente, con énfasis en la implementación del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata, así como en la respuesta institucional frente a la problemática del mercurio en el país. En este sentido, la metodología empleada se basó en el estudio y análisis de información recabada, a través de solicitudes de información a las entidades públicas, revisión de normativa nacional e internacional, así como la sistematización de los aportes recogidos en la reunión multisectorial realizada en agosto de 2025, convocada por la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, se espera que este informe contribuya a fortalecer la actuación del Estado frente a la problemática del mercurio, promoviendo decisiones más oportunas, coordinadas y efectivas que garanticen la protección de los derechos fundamentales de las personas y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

I ANTECEDENTES

El Convenio de Minamata lleva el nombre de la ciudad japonesa en la que, en 1956, se identificó por primera vez esta enfermedad neurológica grave causada por la intoxicación con metilmercurio. Este compuesto químico fue vertido durante décadas (desde el año 1932 hasta el año 1968), por la industria Chisso Corporation directamente a la bahía de Minamata, acumulándose en los peces que comía la población[1].

Este episodio se convirtió en un símbolo mundial de los efectos devastadores del mercurio sobre la salud y el medio ambiente, pues Inicialmente, se detectaron anomalías en el comportamiento de animales, pero tras la muerte de 46 personas en el año 1956 y el aumento de casos a 111 víctimas para el año 1965, se iniciaron investigaciones que determinaron el origen del daño, tales como la ingesta de alimentos marinos contaminados con 81 toneladas de mercurio vertidas por Chisso Corporation. Este envenenamiento produjo un síndrome neurológico grave que afectó incluso a recién nacidos, resultando en un total de 2,977 pacientes certificados hasta el año 2013. Ante la magnitud del desastre, el Estado japonés y la empresa responsable ejecutaron un masivo proyecto de remediación entre los años 1974 y 1990, que implicó el dragado de 1.5 millones de metros cúbicos de sedimentos y el pago de millonarias indemnizaciones[2].

Asimismo, a raíz de la firma del Convenio de Estocolmo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) abordó con mayor magnitud el problema del mercurio. Ante ello, en el año 2002, presentó su primera evaluación mundial sobre el Mercurio, la cual concluyó que existían pruebas suficientes de los efectos adversos de este metal a escala global para justificar una acción internacional inmediata. Este informe consolidó la transformación de las lecciones aprendidas en crisis locales, como la de Minamata en Japón, en una prioridad de gobernanza ambiental global al demostrar que el mercurio persiste y viaja a regiones remotas. De igual manera, el documento proporcionó la base científica para que los líderes mundiales evaluaran diversas opciones de respuesta, destacando entre ellas, la posible creación de un instrumento jurídico vinculante para reducir los niveles de mercurio en el medio ambiente[3].

Bajo este escenario, las lecciones de lo sucedido en Minamata y la evidencia científica convencieron a la comunidad internacional de que no era suficiente con medidas voluntarias, ya que se hacía urgente transitar hacia compromisos legales que obligaran a los Estados a proteger a las personas y al ambiente de este metal tóxico. Este esfuerzo multilateral culminó en la creación de un marco normativo global diseñado para gestionar el mercurio en todo su ciclo de vida, dando paso a la creación del instrumento que se detalla a continuación:

1.1. Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio (en adelante Convenio) es un tratado internacional jurídicamente vinculante que tiene por objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente frente a las emisiones y liberaciones de mercurio y sus compuestos[4]. Este instrumento surge como

1 United Nations Environment Programme (2023). Cómo el Convenio de Minamata pretende poner fin a la toxicidad milenaria del mercurio. https://www.unep.org/news-and-stories/story/how-minamata-convention-aiming-end-mercurys-millennia-long-toxic-run#:~:text=In%201956%2C%20the%20first%20human,other%20species%20also%20exhibited%20symptoms.

2 Ministerio del Ambiente. (s.f.). *¿Cómo nace el Convenio de Minamata?*. Convenio de Minamata en el Perú. https://www.minam.gob.pe/minamata/como-nace-el-convenio-de-minamata/

3 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2002). *Global Mercury Assessment 2002*. Global Mercury Partnership. https://www.unep.org/globalmercurypartnership/resources/report/global-mercury-assessment-2002

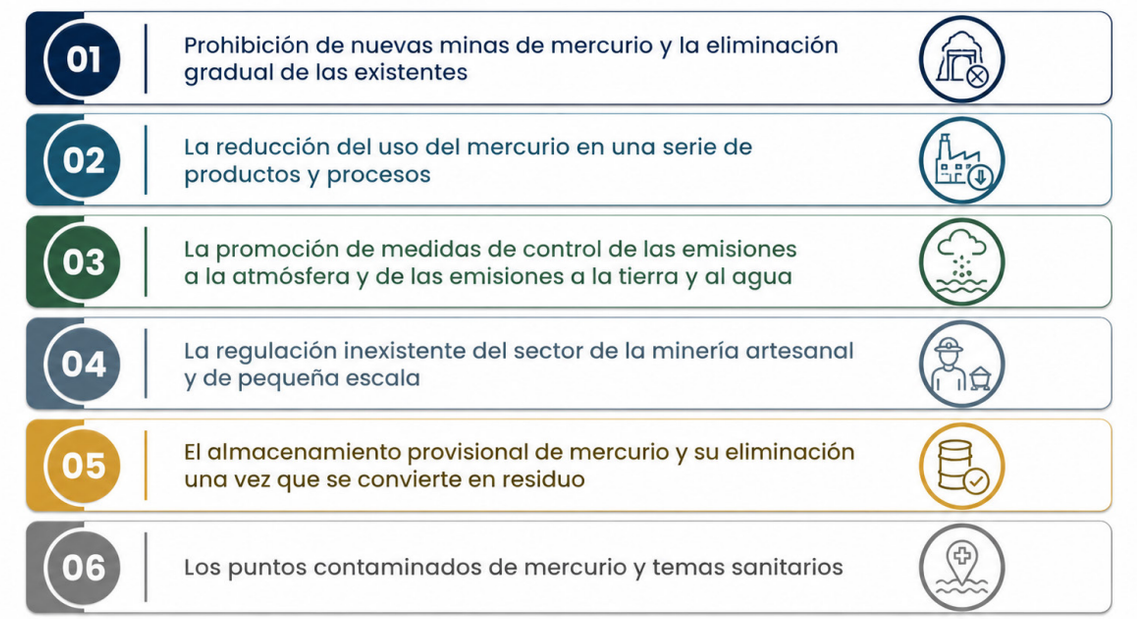
4 Artículo 1 del Convenio de Minamata sobre el mercurio. https://minamataconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf

la respuesta normativa global ante la necesidad de adoptar medidas coordinadas para restringir el uso de este metal, como se ha señalado previamente al describir los graves impactos ambientales y de salud pública que motivaron su creación.

En febrero del año 2009, el entonces Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) decidió iniciar el proceso de negociación hacia la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio. Para tal fin, se creó el Comité Intergubernamental de Negociación (CIN), el cual contó con el apoyo técnico de la Subdivisión de Productos Químicos de la División de Tecnología, Industria y Economía (DTIE) del PNUMA. En dicho proceso, participaron los representantes de todos los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales participaron en calidad de observadores. Como resultado de estas negociaciones multilaterales, se logró la redacción del texto final del tratado[5].

El Convenio fue adoptado el 10 de octubre de 2013 en Kumamoto, Japón. Posteriormente, **entró en vigor el 16 de agosto de 2017** y, a la fecha, cuenta con 153 Estados Parte comprometidos con su implementación.

Los aspectos más relevantes para destacar son los siguientes[6]:



En consecuencia, el Convenio representa un marco normativo integral para enfrentar la contaminación por mercurio, al establecer obligaciones concretas para los Estados Parte y promover la cooperación técnica, científica y financiera para reducir gradualmente la presencia y los impactos del mercurio en el ambiente y en la salud de las personas, promoviendo la transición hacia prácticas productivas más seguras y sostenibles.

1.2. Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano rector del Convenio, creado conforme a su artículo 23, el cual se constituyó como el mecanismo central para supervisar, revisar y fortalecer la implementación del tratado a nivel mundial, promoviendo la participación de los Estados Parte, la cooperación técnica y financiera, y la adopción de decisiones vinculantes que refuercen la acción internacional frente al mercurio.

5 Ministerio del Ambiente. ¿Cómo nace el Convenio de Minamata?. https://www.minam.gob.pe/minamata/como-nace-el-convenio-de-minamata/

6 Página oficial del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. https://minamataconvention.org/es/resources/convenio-de-minamata-sobre-el-mercurio-textos-y-anexos

TTabla n.º 1:
Principales decisiones y aportes en las COP del Convenio de Minamata sobre el Mercurio

CONFERENCIAS DE LAS PARTES	SEDE Y AÑO	PRINCIPALES DECISIONES Y APORTES
COP 1	Ginebra, 24 al 29 de setiembre de 2017	• Se establecieron las bases institucionales y operativas del referido convenio, incluyendo la aprobación del programa de trabajo y presupuesto del Secretariado en Ginebra y la activación del mecanismo financiero con el GEF. Asimismo, se adoptaron los primeros lineamientos técnicos para el control de emisiones (BAT/BEP) y se creó el Programa Internacional Específico (SIP) para fortalecer las capacidades nacionales.[7].
COP 2	Ginebra, 19 al 23 de noviembre de 2018.	• **Arreglos institucionales y financieros**: Se consolidaron los arreglos institucionales y de financiamiento del Convenio, confirmándose la sede permanente de la Secretaría en Ginebra y fortaleciéndose el mecanismo financiero mediante el Memorando de Entendimiento con el FMAM. • **Mecanismos de cumplimiento y lineamientos técnicos:** Se adoptaron instrumentos clave para la implementación, como el Reglamento del Comité de Aplicación y Cumplimiento y las directrices sobre almacenamiento ambientalmente racional de mercurio. • **Gestión de desechos y control del comercio:** Se impulsó el desarrollo de umbrales para desechos de mercurio mediante un grupo de expertos, así como la adopción de enfoques para códigos aduaneros que permitan identificar productos con mercurio añadido, fortaleciendo el control del comercio. • **Cooperación internacional y evaluación de eficacia:** Se promovió la cooperación con los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, y se avanzó en la evaluación de la eficacia del Convenio, prorrogando el mandato del grupo técnico y estableciendo una hoja de ruta para un sistema de vigilancia global.
COP 3	Ginebra, 25 al 29 de noviembre de 2019.	• La revisión de los anexos sobre productos y procesos con mercurio, aprobándose lineamientos para la gestión de sitios contaminados y fortaleciéndose los mecanismos de cumplimiento y evaluación mediante la definición del Comité de Cumplimiento y el establecimiento de indicadores para medir los avances en la reducción de emisiones y usos de mercurio. • Se adoptaron decisiones sobre límites o “umbrales” para definir residuos con contenido de mercurio, y sobre la elaboración de códigos aduaneros específicos para facilitar el monitoreo del comercio de productos con mercurio[8].

7 Informe de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio acerca de la labor realizada en su primera reunión. https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/1_29_s_report.pdf

8 Informe de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio acerca de la labor realizada en su tercera reunión. https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-SP.pdf

COP 4	Segmento virtual del 1 al 5 de noviembre de 2021 y segmento presencial en Bali, 21 al 25 de marzo de 2022.	• Se revisaron los Anexos A y B, añadiendo la **prohibición de ocho nuevos productos con mercurio añadido** (como ciertas lámparas, cosméticos, películas fotográficas y propelentes). • Se acordaron medidas adicionales sobre amalgamas dentales, **prohibiendo el uso de mercurio a granel y en tratamientos a niños y mujeres embarazadas.** • Se adoptó el Marco para la Evaluación de la Efectividad, y también aprobó orientaciones sobre el control de liberaciones de mercurio al suelo y agua, impulsó la integración del enfoque de género en las actividades del convenio y reforzó la cooperación internacional reconociendo que la lucha contra el mercurio contribuye a enfrentar la crisis global de contaminación, clima y biodiversidad • Se aprobó la Declaración de Bali sobre el Comercio Ilegal de Mercurio, que busca frenar el tráfico ilícito del metal, especialmente relevante para países amazónicos como Perú[9] y[10].
COP 5	Ginebra, 30 de octubre al 3 de noviembre de 2023.	• Se establecieron nuevas medidas sustantivas para la eliminación progresiva del mercurio, fijándose plazos (2025–2027) para retirar productos con mercurio añadido y definiéndose umbrales para residuos contaminados. • Se reforzó la regulación de amalgamas dentales, se dispuso la prohibición de cosméticos con mercurio desde el año 2025 y se eliminó su uso en ciertos procesos industriales, incorporándose además enfoques transversales como el Plan de Acción de Género, la estrategia digital y el reconocimiento de la participación de pueblos indígenas en la implementación del Convenio. • Se puso en marcha la primera evaluación de efectividad y se amplió el apoyo financiero y técnico para países en desarrollo[11].
COP 6	Ginebra, 3 de octubre al 7 de noviembre de 2025.	• Se fortalecieron las medidas de implementación del Convenio al establecerse plazos para la eliminación de productos con mercurio (incluida la eliminación de la amalgama dental al 2034), se actualizaron herramientas técnicas para el control de existencias y comercio, y reforzarse la revisión de los Planes de Acción Nacional con enfoque inclusivo. • Se promovió la cooperación internacional para la gestión de desechos, el control del comercio ilegal (como cosméticos con mercurio), y la articulación con metas globales de biodiversidad, a la par que se consolidaron mecanismos de financiamiento y evaluación de la eficacia del Convenio. • No se logró consenso sobre si ya existen alternativas viables para producir monómero de cloruro de vinilo (VCM) sin mercurio, por lo que el tema se postergó para la siguiente reunión[12].

Fuente: Elaborado por la Defensoría del Pueblo, 2026.

En conclusión, la evolución de las decisiones adoptadas en las Conferencias de las Partes (COP) del Convenio de Minamata evidencia un tránsito progresivo desde la consolidación de su arquitectura

9 Informe de la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata sobre el Mercurio sobre la labor de su cuarta reunión - Segmento virtual. https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/4_28_Report.Spanish.pdf

10 Informe de la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata sobre el Mercurio sobre la labor de su cuarta reunión - Segmento presencial. https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/4_28_Add1_Meeting_Report.Spanish.pdf

11 Informe de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio acerca de la labor realizada en su quinta reunión. https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/final_report_and_outcomes/UNEP-MC-COP.5-25_Meeting-report_Spanish.pdf

12 Avance de las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio en su sexta reunión. https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/final_report_and_outcomes/UNEP-MC-COP6-25-Add1-Compilation-Decisions%20-%20ADVANCE.pdf

institucional hacia una fase de implementación sustantiva y fortalecimiento normativo. Así, mientras que en las primeras sesiones (COP1 y COP2) se establecieron los pilares operativos del Convenio —como el Secretariado Permanente, el Programa Internacional Específico (SIP por sus siglas en inglés) y la articulación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)—, a partir de la COP3 se avanzó hacia la implementación práctica mediante la definición de indicadores de efectividad, guías técnicas y la revisión de los Anexos A y B.

Posteriormente, las COP4 y COP5 marcaron un punto de madurez al aprobar enmiendas sustanciales que amplían las prohibiciones sobre productos y procesos con mercurio, incorporando además enfoques transversales como género, pueblos indígenas y sinergias con otros acuerdos ambientales. Finalmente, **la COP6 consolidó una hoja de ruta hacia la eliminación progresiva del mercurio,** fijando metas concretas como el horizonte al año 2034 para la amalgama dental y plazos inmediatos entre los años 2025 y 2027 y, fortaleciendo mecanismos de trazabilidad y control.

En este contexto, el Convenio se configura como un instrumento dinámico y cada vez más exigente, cuya efectividad depende de la adecuación normativa interna de los Estados Parte y de una cooperación internacional sostenida orientada a la eliminación global del mercurio.

1.3. Implementación del Convenio de Minamata en el ordenamiento jurídico peruano

El Estado peruano ha adoptado diversas medidas normativas y estratégicas para integrar las disposiciones del Convenio en el ámbito nacional, estableciendo una hoja de ruta para el control y la reducción del uso del mercurio a través de los siguientes instrumentos:

- Ratificación del Convenio de Minamata sobre Mercurio: Mediante Decreto Supremo N.° 061-2015-RE[13], el Perú se convirtió formalmente en Estado Parte de este tratado, integrándose a nuestro ordenamiento jurídico con carácter vinculante. Este instrumento es el eje rector de la gestión nacional del mercurio, pues establece la hoja de ruta para el control de suministros, la regulación de productos con mercurio, la intervención en la minería artesanal aurífera, el almacenamiento seguro y la remediación de sitios contaminados, con el objetivo de salvaguardar la salud humana y el ambiente frente a la toxicidad de este metal.

- Plan de Acción Multisectorial para la Implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio: Con el objetivo de asegurar una respuesta articulada del Estado, se aprobó la implementación del Convenio, mediante Decreto Supremo N.° 010-2016-MINAM[14]. Este instrumento constituyó el primer esfuerzo al establecer acciones concretas para que los distintos sectores competentes cumplan los compromisos internacionales y controlen los riesgos derivados del mercurio.

- Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata: Posteriormente, a través del Decreto Supremo N.° 004-2019-MINAM[15], se aprobó la aplicación del Convenio. Este documento estratégico busca reducir progresivamente las emisiones y liberaciones antropógenas, es decir, aquellas causadas por la actividad humana y de mercurio, estableciendo metas claras para mitigar el impacto de sus compuestos en todo el territorio nacional.

13 Publicado el 25 de noviembre del 2015. https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Convenio-de-Minamata-sobre-Mercurio-Ratificacion-peruana.pdf?utm_source

14 Publicado el 23 de julio del 2016. https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/DS_010-2016-MINAM.pdf

15 Publicado el 18 de abril de 2019. https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/273839-004-2019-minam

Tabla n.° 2:
Entidades intervinientes en el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata

ENTIDADES PARTICIPANTES		
Sectores claves en intervención	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Entidad rectora
	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Minería y sitios contaminados
	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Industrias (cloro-álcali)
	Ministerio de Salud (MINSA)	Atención a personas con metales pesados, uso de amalgamas dentales
	Instituto Nacional de Salud	Ambas entidades apoyan con la parte científica
	Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la salud	
	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)	Transporte de mercurio, materiales peligrosos (incluidos derrames y explosiones)
	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	Coordinación internacional
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Financiamiento
Fiscalización y control	**Organismo de Evolución y Fiscalización Ambiental (OEFA)**	Supervisión ambiental
	SUNAT	Control de comercio (autorizaciones de exportación e importación de residuos de mercurio)

Fuente: Elaborado por la Defensoría del Pueblo, 2026.

- El PNA está compuesto por dieciocho resultados (18), treinta indicadores (30) y treinta y ocho actividades (38), el cual se basó en la evaluación de la información nacional disponible sobre el mercurio y en la revisión del avance del Plan del año 2016, identificándose que, de las veintiún actividades programadas en aquel instrumento, trece (13) se atendieron total o parcialmente y ocho quedaron pendientes de atención.

Pese a la existencia de este marco normativo, la persistencia de fuentes de contaminación por mercurio evidencia la necesidad urgente de implementar estas medidas de manera eficaz y articulada. La falta de un control riguroso no solo implica un incumplimiento de los compromisos internacionales, sino que conlleva a la vulneración directa de derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, resulta imperativo analizar cómo esta problemática impacta en las garantías básicas reconocidas por nuestra legislación y el derecho internacional, lo cual nos lleva al desarrollo del siguiente capítulo sobre el marco convencional y constitucional de los derechos a la salud, al ambiente y a la alimentación.

II MARCO CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS: SALUD, AMBIENTE Y ALIMENTACIÓN.

2.1. Análisis de la afectación a los derechos fundamentales derivada del uso y la exposición al mercurio

Para abarcar la relevancia de los derechos que se ven afectados, es preciso hacer un enfoque desde la dimensión convencional, considerando que esta dimensión asegura que la protección que se genere a los derechos no sea atendida solo como unas políticas públicas, sino también como un mandato de orden jurídico vinculante. Los siguientes derechos a mencionar se relacionan directamente con derechos como la dignidad humana, integridad de la persona y la calidad de vida de las personas.

2.1.1. Derecho a la salud

El derecho a la salud constituye un derecho humano fundamental y esencial que va más allá de la simple ausencia de la enfermedad, el cual está reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). En primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 25, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, incluyendo expresamente la alimentación, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios[16]. Esta disposición evidencia el carácter integral del derecho a la salud y su estrecha vinculación con otros derechos fundamentales.

Así también, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, estableciendo obligaciones específicas para los Estados orientadas a la prevención de enfermedades y la reducción de riesgos que puedan afectar el bienestar de la población[17].

Estos estándares internacionales, en tanto han sido ratificados por el Estado peruano, forman parte de su ordenamiento jurídico interno y constituyen parámetros de interpretación obligatorios para la actuación estatal. De tal forma que, impone a los Estados el deber de adoptar medidas eficaces para prevenir la exposición a sustancias peligrosas, como el mercurio.

En el ámbito nacional, el artículo 7[18] de la Constitución Política del Perú reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. Así, se puede advertir en los numerales I y II[19] del Título Preliminar de la Ley N.° 26842 de la Ley General de Salud, que se establece que la salud es

16 Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III), Asamblea General, 10 de diciembre de 1948, art. 25.1.

17 **Artículo 12**: [...] 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
a) La **reducción de la mortinatalidad** y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
c) La **prevención y el tratamiento** de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y
La **creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica** y servicios médicos en caso de enfermedad.

18 **Constitución Política del Perú**
Derecho a la salud. Protección al discapacitado. Artículo 7.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

19 **Título preliminar de la Ley general de salud- Ley N° 26842**
I. La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.
II. La protección de la salud es de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.

una condición indispensable para el desarrollo humano y un medio fundamental para el bienestar individual y colectivo, siendo su protección de interés público y responsabilidad del Estado. En esa línea, el capítulo VI[20] del Título II de dicha norma dispone que, respecto de sustancias y productos peligrosos, el Estado debe garantizar la adopción de medidas de prevención y control en todas las etapas de su manejo, así como establecer acciones de protección cuando estos representen un riesgo para la salud de la población o el ambiente.

Complementariamente, se refuerza la obligación del Estado de adoptar medidas específicas frente a la contaminación por metales pesados. Así, la Ley N.° 31189, Ley para fortalecer la Prevención, Mitigación y Atención de la Salud afectada por la Contaminación con Metales Pesados y otras Sustancias Químicas[21], establece como objetivo fortalecer la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por estas sustancias, incorporando este enfoque en las políticas públicas de salud y ambiente a nivel nacional, regional y local. Asimismo, dispone la articulación intersectorial e intergubernamental, la elaboración de protocolos de atención y la implementación de un registro nacional de personas afectadas, lo que evidencia el deber del Estado de actuar de manera integral frente a esta problemática.

Sin embargo, hoy, la persistencia de la exposición al mercurio en contextos de minería ilegal no solo contraviene estas disposiciones, sino que pone en evidencia una insuficiente implementación de las medidas orientadas a la protección efectiva de la salud y la integridad personal de la población, ya que este metal, especialmente en su forma orgánica (metilmercurio), es un neurotóxico altamente peligroso que atenta contra el desarrollo cognitivo y físico de las personas[22].

Por ello, de acuerdo a los biomonitoreos de metales pesados que realiza el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud (CENSOPAS)[23] revelan una situación crítica en el Perú, particularmente en la Amazonía, donde la exposición al mercurio ha generado una grave afectación tanto al derecho a la salud como al derecho a la integridad personal de las poblaciones expuestas. Esta crisis se refleja con especial crudeza en los siguientes diagnósticos regionales:

- Evidencia en Madre de Dios: En 23 comunidades cercanas a la Reserva Comunal Amarakaeri, los estudios realizados a más de 2000 personas confirmaron niveles críticos de exposición, siendo la población indígena la más afectada[24].

- Situación en Loreto: Investigaciones pioneras realizadas por el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA) y FZS Perú en los ríos Nanay y Pintuyacu han permitido, evaluar la exposición al mercurio (Hg), demostrando una exposición generalizada y preocupante de dicho metal en la población local. Ahora bien, aunque los niveles actuales están principalmente asociados al consumo de pescado en un ecosistema propenso a la metilación del mercurio, se ha identificado una creciente amenaza, debido a la expansión de la minería ilegal de oro en la región, lo que podría intensificar tanto la contaminación ambiental como la exposición humana[25].

---

20 **Título II, la Ley general de salud- Ley N° 26842**
Capítulo VI: De las sustancias y productos peligrosos para la salud

21 **Ley N° 31189.-** Publicada en el diario El Peruano el 04 de mayo de 2021.

22 Antunes dos Santos, A., Appel Hort, M., & Culbreth, M. (2016). Methylmercury and brain development: A review of recent literature. Journal of Trace Elements in Medicine and Biology. https://doi.org/10.1016/j.jtemb.2016.03.001

23 Dependiente del Instituto Nacional de Salud (INS). Entre sus funciones, CENSOPAS realiza la determinación analítica de metales pesados como plomo, mercurio, arsénico y cadmio, utilizando muestras biológicas de sangre y orina. Además, ofrece atención médica especializada a trabajadores y poblaciones en riesgo, a través de su Laboratorio Clínico y Químico Toxicológico, y su área de Evaluación Médica. Los resultados de estas evaluaciones se compilan y se publican en el Observatorio Nacional de Metales Pesados en Salud Humana del INS.

24 Weinhouse, C., Gallis, J. A., Ortiz, E., Berky, A. J., Morales, A. M., Diriges, S. E., Harrington, J., Bullan, P., Rogers, L., Hare-Grogg, J., Hsu-Kim, H., & Pan, W. K. (2021). A population-based mercury exposure assessment ne artisanal and small-scale gold minen site in che Peruvian Amazon]. Journal of Exposure Science & Environmental Epidemiology https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8281380/pdf/nihms-1709636.pdf

25 Vega, C. M., Pisconte, J., García, C., Torres, M., Salcedo, K., y Fernández, L. (2024). Evaluación de la exposición a mercurio en peces y en pobladores de comunidades ribereñas de la cuenca de los ríos Nanay y Pintuyacu (Loreto, Perú). Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA); Frankfurt Zoológico Society (FZS-Perú). https://cincia.org/wp-content/uploads/Informe-Mercurio-en-comunidades-de-Loreto.docx.pdf

Asimismo, en esta región, aproximadamente el 79% de varias comunidades nativas presentan niveles de mercurio por encima de los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los efectos reportados incluyen síntomas neurológicos y retrasos en el desarrollo cognitivo, entre otros[26].

En esa misma línea, es imperativo integrar el análisis del derecho a la integridad personal como un derecho conexo al derecho a la salud previamente desarrollado. De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, la integridad personal constituye un atributo inherente a la dignidad humana, que garantiza la inviolabilidad de la persona frente a cualquier forma de agresión. En el contexto de la exposición al mercurio derivada de la minería ilegal e informal—ya evidenciada en las poblaciones de la Amazonía y, en particular, en la cuenca del río Nanay—, no solo se compromete el estado de salud de las personas, sino que también se afecta directamente su integridad física y psíquica, en tanto se produce un deterioro progresivo del organismo y se generan afectaciones emocionales asociadas a la incertidumbre y al riesgo permanente.

De lo expuesto, la obligación estatal de proteger el derecho a la salud implica, de manera inseparable, salvaguardar la integridad personal de la población, lo que se traduce en la adopción de medidas efectivas de prevención, monitoreo continuo, atención médica oportuna y acceso a información transparente. En tal sentido, este derecho impone al Estado el deber de prevenir, controlar y reducir los riesgos que puedan afectar el bienestar físico y mental de las personas, lo cual incluye el manejo adecuado de sustancias altamente tóxicas como el mercurio.

No obstante, como se ha señalado, la persistencia de la exposición a este contaminante evidencia no solo una violación al derecho a la salud, sino también una afectación directa a la integridad personal, particularmente en perjuicio de poblaciones en situación de vulnerabilidad, lo que pone en evidencia la insuficiente adopción de medidas eficaces por parte del Estado para enfrentar esta problemática.

2.1.2. Derecho a un ambiente sano

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a gozar de un ambiente sano ha sido reconocido como un derecho autónomo e interdependiente de otros derechos fundamentales. Desde la Declaración de Estocolmo del año 1972, los Estados comenzaron a reconocer que un ambiente sano es indispensable para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

En el sistema interamericano, el artículo 11 del Protocolo de San Salvador[27] reconoce el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como la obligación de los Estados de garantizar su protección, preservación y mejoramiento. Este reconocimiento ha sido reforzado a nivel universal por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Asamblea General de las Naciones Unidas, consolidando el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible.

Desde esta perspectiva, el contenido del derecho a un ambiente sano comprende condiciones mínimas de calidad ambiental que permitan el desarrollo de una vida digna, lo que incluye la protección de los recursos naturales esenciales, tales como el agua, el suelo y los ecosistemas. En ese sentido, la presencia de sustancias peligrosas en el ambiente, como el mercurio, constituye una afectación directa a este derecho, en la medida en que deteriora la calidad de dichos recursos y genera impactos acumulativos en los ecosistemas y en la salud humana.

En este contexto, cobra especial relevancia el principio de prevención, el cual se encuentra estrechamente vinculado con el deber de no causar daño ambiental. Así, el Principio 2 de la

26 Houston, J. (2022). Wake Forest researchers identify cognitive impacts of mercury exposure on Peru's Matsigenka people. Wake Forest University; Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA). https://sabincenter.wfu.edu/2022/09/wake-forest-researchers-identify-cognitive-impacts-of-mercury-exposure-on-perus-matsigenka-people/?utm_source

27 **Protocolo de San Salvador**
Articulo 11.-
1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en concordancia con el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo[28], establece que los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos conforme a sus políticas ambientales; sin embargo, también tienen la responsabilidad de asegurar que las actividades realizadas bajo su jurisdicción no causen daños al medio ambiente de otros Estados, ni de zonas fuera de toda jurisdicción nacional.

Si bien las declaraciones no son vinculantes, resultan relevantes, ya que sirven como base para otros instrumentos internacionales y la incorporación progresiva de principios ambientales en la normativa nacional, como el de prevención, para hacer frente a contaminantes como el mercurio u otros componentes químicos, cuyos efectos pueden propagarse a través de distintos componentes del ambiente, incluyendo cuerpos de agua y cadenas ecológicas.

En el ámbito nacional, el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. La jurisprudencia constitucional ha reforzado lo antes indicado. Por tanto, de acuerdo con el fundamento 66 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp .º 03343-2007-PA/TC, al sostener que la prevención y la sostenibilidad están vinculadas y que, frente a riesgos graves o irreversibles, corresponde privilegiar la protección del ambiente, incluso si ello implica restringir actividades empresariales.

Ahora bien, a nivel de normativa interna, el artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, reconoce el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, estableciendo además obligaciones para el Estado y la sociedad en la protección del ambiente. Asimismo, la Ley N.º 29338, la Ley de Recursos Hídricos refuerza la protección de uno de los principales componentes del ambiente, al reconocer al agua como un recurso natural esencial cuya calidad debe ser preservada frente a cualquier forma de contaminación.

En este contexto, la problemática del mercurio en el Perú, particularmente vinculada a actividades como la minería informal e ilegal, evidencia una afectación directa a los componentes del ambiente, generando la degradación de ecosistemas, la contaminación de suelos y cuerpos de agua, y la alteración de cadenas tróficas. Estos impactos no solo comprometen la sostenibilidad de los recursos naturales, sino que inciden directamente en la salud y las condiciones de vida de la población.

Frente a ello, la Ley N.º 31189 establece medidas orientadas a la atención de las personas expuestas a metales pesados, incluyendo el mercurio, reconociendo la necesidad de una intervención estatal integral. En esa misma línea, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio refuerza las obligaciones del Estado peruano al establecer medidas específicas para prevenir y reducir las emisiones y liberaciones de mercurio, en coherencia con el principio de prevención y el deber de no causar daño ambiental.

2.1.3. Derecho a la seguridad alimentaria

El derecho a la alimentación adecuada, también reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y desarrollado de manera vinculante en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[29], ratificado por el Perú, no se limita al acceso a alimentos en cantidad suficiente, sino que exige que estos sean seguros, inocuos y aptos para el consumo humano.

---

28 **Declaración de Estocolmo**
Principio 21.- De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

29 **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Naciones Unidas.**
Art. 11, numeral 1: "Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento […]"

Este derecho se encuentra estrechamente interrelacionado con los derechos previamente desarrollados, en particular con el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano, en tanto la calidad de los alimentos depende directamente de las condiciones ambientales en las que estos se producen y de su impacto en el bienestar de las personas. En esa línea, la contaminación por mercurio en los ríos, derivada principalmente de actividades como la minería, incide de manera directa en la inocuidad de los recursos hidrobiológicos, especialmente en los peces, los cuales constituyen una fuente esencial de alimentación en diversas zonas del país.

En el contexto peruano, esta problemática afecta de manera particular a las comunidades nativas e indígenas, cuya dieta depende en gran medida del consumo de pescado proveniente de los ríos. La presencia de mercurio en estos recursos genera procesos de bioacumulación, lo que incrementa la exposición de dichas poblaciones a sustancias tóxicas a través de la alimentación, comprometiendo simultáneamente a la salud y a vivir en un ambiente adecuado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú, en la sentencia recaída en el Expediente N.° 01470-2016-PHC/TC, ha reconocido que el derecho a la alimentación adecuada forma parte del ordenamiento jurídico interno, en la medida en que ha sido incorporado a través de tratados internacionales sobre derechos humanos. Así también, es necesario mencionar la Ley N.° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional[30] la cual establece, por primera vez, un marco legal integral para el desarrollo de políticas públicas sobre la materia, partiendo de la premisa de que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar no solo el acceso a alimentos, sino también que estos sean seguros y no representen un riesgo para la salud de la población.

En esta línea, resulta relevante destacar que el Convenio de Minamata sobre el Mercurio ha incorporado progresivamente un enfoque de derechos humanos. En particular, durante la Sexta Conferencia de las Partes (COP-6), en donde se reconoció la especial situación de los pueblos indígenas, conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre sus derechos, instándose a los Estados a evaluar los impactos de la contaminación por mercurio en sus derechos. Este enfoque resulta especialmente relevante en el contexto peruano, donde comunidades indígenas y campesinas, que dependen de la pesca y de los recursos naturales para su subsistencia, se ven desproporcionadamente afectadas, comprometiéndose de manera simultánea sus derechos a la salud, a un ambiente sano y a una alimentación adecuada y culturalmente pertinente.

Siguiendo la línea de análisis, recientemente, el jefe de la Oficina Defensorial de Loreto, en julio de 2025, advirtió la grave afectación de derechos fundamentales, en particular el derecho a la salud, así como el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado y a la seguridad ciudadana, a partir de los resultados presentados por el CINCIA, los cuales evidenciaron la presencia de mercurio en el organismo de pobladores de diversas comunidades de la cuenca del río Nanay, como se ha mencionado anteriormente. Asimismo, la Gerencia Regional de Salud de Loreto informó que, tras evaluaciones realizadas a 12 personas, el 66,8 % presentaba niveles de mercurio superiores a los límites establecidos en la normativa técnica. En ese contexto, enfatizó la necesidad de que el Estado adopte medidas integrales, incluyendo la implementación de alternativas productivas sostenibles frente a la minería ilegal[31].

Por tal motivo, la evidencia expuesta permite advertir que la problemática de la contaminación por mercurio en el Perú no constituye un fenómeno aislado, sino una situación estructural que genera afectaciones múltiples y concurrentes a derechos fundamentales, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad como la Amazonía. Esta problemática debe ser analizada desde una doble dimensión: la convencional, que impone obligaciones jurídicas vinculantes al Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de instrumentos como el Convenio de Minamata; y la nacional, que se materializa en el marco constitucional y legal vigente que reconoce y protege derechos como la salud, el ambiente sano y la seguridad alimentaria.

30 Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N° 31315, publicada en julio de 2021. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976374-1

31 Diario La Región. Cuencas de Loreto producen 108 millones de soles al mes producto de la minería ilegal. Loreto: Diario La Región; 2025 [citado 2026 Mar 27]. Disponible en: https://diariolaregion.com/cuencas-de-loreto-producen-108-millones-de-soles-al-mes-producto-de-la-mineria-ilegal/

No obstante, la persistencia de la exposición al mercurio evidencia brechas en la implementación efectiva de estas obligaciones, lo que hace necesario avanzar hacia un análisis específico sobre el uso del mercurio en el Perú, sus principales rutas de exposición y las implicancias que este genera en los siguientes párrafos.

2.2. Enfoque de cumplimiento estatal y ejecución de obligaciones internacionales

De manera complementaria a los derechos desarrollados, resulta necesario incorporar un enfoque centrado en la obligación del Estado de cumplir y ejecutar de manera efectiva y oportuna los instrumentos internacionales, en particular, aquellos vinculados a la protección frente a sustancias peligrosas, como el mercurio.

En efecto, la garantía de los derechos a la salud, al ambiente sano y a la alimentación no se agota en su reconocimiento normativo, sino que exige una actuación estatal diligente, articulada y dentro de un plazo razonable. En esa línea, el estándar internacional de una actuación estatal oportuna ha sido desarrollado en el marco del derecho a una buena administración, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 41[32], constituye el referente normativo más desarrollado, que señala "toda persona tiene derecho a que [...] sus asuntos sean tratados [...] dentro de un plazo razonable".

Este estándar resulta plenamente aplicable en contextos como los de contaminación al medio ambiente, donde la inacción o la respuesta tardía del Estado pueden generar daños graves, acumulativos e incluso irreversibles. En esa perspectiva, los mecanismos internacionales de derechos humanos han enfatizado que los Estados respeten y garanticen derechos, no por un día, ni por una semana, sino todo el tiempo, advirtiendo que la omisión estatal frente a la contaminación ambiental constituye una vulneración directa de derechos fundamentales.

A nivel nacional, la jurisprudencia ha evidenciado la falta de actuación oportuna frente a la contaminación por metales pesados. Así, en el caso de Huancavelica, en el cual donde el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) confirmó en el año 2016 la existencia de niveles peligrosos de contaminación por mercurio en espacios públicos y en el río Ichu. Ante ello, el Poder Judicial ordenó al Estado adoptar medidas concretas, incluyendo la declaratoria de emergencia ambiental y la implementación de acciones de remediación, en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio[33], evidenciando que el incumplimiento o la ejecución tardía de estas obligaciones compromete la responsabilidad estatal.

La efectividad de los derechos fundamentales depende de una administración pública diligente y coordinada. Sin embargo, el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA) señala que la respuesta estatal está fragmentada, con sectores que operan dentro de sus propios márgenes, lo que dificulta la integración interinstitucional y crea cuellos de botella a nivel regional y local. Además, la crisis del mercurio está vinculada a problemas más amplios, como la pobreza, la inseguridad y el crimen organizado transfronterizo, los cuales deben ser abordados de manera integral[34].

En este contexto, la implementación efectiva del Convenio de Minamata no solo constituye un compromiso internacional asumido por el Perú, sino una obligación jurídica concreta que debe ejecutarse de manera oportuna, integral y coordinada. Ello implica adoptar medidas de prevención, control, fiscalización y remediación dentro de plazos razonables, garantizando una respuesta estatal eficaz frente a la contaminación por mercurio, especialmente en favor de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

32 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Artículo 41. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

33 Environmental Health Council (EHC). (2020). Legal Case – Huancavelica, Perú. Disponible en: https://ehcouncil.org/home/eng/legal/

34 Exposición del Doctor Cesar Ascorra, Director Nacional del Centro de Innovación Científica Amazónica, en la Reunión Multisectorial sobre la problemática de Mercurio en el Perú y los avances respecto a la implementación del Convenio de Minamata.

III SITUACIÓN GENERAL DE MERCURIO EN EL PERÚ

3.1. Uso ilegal del mercurio en la minería

La amalgamación con mercurio para la extracción de oro, técnica que mezcla el metal precioso con mercurio para luego separarlo por volatilización, es una práctica ampliamente extendida en el Perú, especialmente en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), e incluso en la minería informal e ilegal. Esta técnica es considerada la principal responsable de las emisiones antropogénicas de mercurio en el país y la región amazónica. Por ejemplo, estudios en Madre de Dios documentan la asociación directa de la minería informal e ilegal con el uso explícito de mercurio en sus procesos[35].

El impacto ambiental es significativo, ya que, de acuerdo con el estudio realizado por la ONG Artisanal Gold Council, se identificó que más de 180 toneladas de mercurio son arrojadas anualmente al suelo, aire y agua en Madre de Dios debido a la minería aurífera[36]. Además, el mercurio incrementa la contaminación en cuerpos de agua amazónicos y, de forma preocupante, aumenta las concentraciones de metilmercurio en peces consumibles por comunidades ribereñas, según lo indicado en el informe del Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA)[37].

Desde la perspectiva regulatoria, la naturaleza de gran parte de esta actividad, que abarca tanto la minería informal como la ilegal, constituye una barrera crítica que impide el control, contabilización, remediación y la implementación de tecnologías alternativas para el uso del mercurio, lo que agrava el riesgo ambiental y sanitario. La minería ilegal prospera en contextos de débil presencia estatal o vigilancia dificultosa, lo que favorece el uso indiscriminado del metal[38].

Ante ello, la Amazonía peruana es una de las áreas más afectadas, tanto es así que el representante indígena Ikito, Jhonny Huaymacari Yuyarima, ha señalado que más del 80% de los habitantes de ciertas zonas amazónicas presentan niveles elevados de mercurio en sangre, superando los estándares de la OMS. Esta exposición tiene efectos neurológicos severos, especialmente en niños en desarrollo, y puede generar abortos, malformaciones congénitas y trastornos de psicomotricidad[39].

Bajo este escenario, esta problemática evidencia que el uso ilegal o no controlado del mercurio en la MAPE no solo es el principal foco de emisión antropogénica de este metal a nivel nacional, sino que se ha convertido en una crisis persistente que vulnera derechos fundamentales, especialmente en el derecho a la salud y a un ambiente sano, lo cual exige una respuesta estatal articulada y urgente.

35 Osores Plenge, F., Rojas Jaimes, J. E., & Manrique Lara Estrada, C. H. (2012). Minería informal e ilegal y contaminación con mercurio en Madre de Dios: Un problema de salud pública. http://www.scielo.org.pe/pdf/amp/v29n1/a12v29n1.pdf

36 Escobar Ramiro (2018). Los Alarmantes Niveles de Mercurio en Madre de Dios, Mongabay Latam https://es.mongabay.com/2018/08/peru-mercurio-en-madre-de-dios/?utm_source

37 Fernández, L. E., Ascorra Guanira, C. F., Vega, C. M., Araujo-Flores, J., Cabanillas, F., García-Villacorta, R., Pillaca-Ortiz, J. M., Torres Cabrera, M., Mitchell, C. L., & Silman, M. R. (2022). *Impactos ambientales previstos de la actividad minera aurífera ilegal en cuerpos de agua de la Amazonía peruana*, CINCIA; USAID. https://cincia.wfu.edu/wp-content/uploads/2022.03.14_-DSC-1_IMPACTOS-AMBIENTALES-PREVISTOS-ACTIVIDAD-MINERA-ILEGAL-EN-CUERPOS-DE-AGUA-DE-LA-AMAZON%C3%8DA-PERUANA.pdf?utm_source

38 Manrique, H., y Sanborn, C. A. (2021). *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas* (Documento de Investigación No. 16). Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). https://app.ingemmet.gob.pe/biblioteca/pdf/LIB-329.pdf

39 Grattan, S. (2023). Las comunidades amazónicas peruanas acusan al Estado de no haber frenado la contaminación por mercurio derivada de la minería ilegal. https://apnews.com/article/peru-mercury-illegal-mining-indigenous-48af39f0f972b17541bb766bb3801b8f

3.2. Rutas de contrabando y redes criminales involucradas

A pesar de la ratificación del Convenio de Minamata, el mercurio, insumo relevante para la amalgama de oro en la minería aluvial, continúa ingresando y circulando con impunidad en el territorio nacional. Si bien es cierto, su importación y comercialización se encuentran bajo un estricto régimen de control y fiscalización desde el año 2015[40], ello ha sido sistemáticamente eludido mediante rutas de contrabando.

Esta situación pone en evidencia la limitada capacidad del Estado para implementar un control fronterizo efectivo y reducir el flujo ilegal de este metal tóxico, y es que en las recientes incautaciones se ha encontrado grandes volúmenes de mercurio, donde se ha decomisado más de cuatro toneladas en el puerto del Callao en junio de 2025[41]. Así también, se tienen los casos de redes de tráfico que operan desde México hacia la Amazonía, las cuales, según investigaciones de la *Environmental Investigation Agency* (EIA), habrían abastecido al menos 200 toneladas de mercurio en los últimos seis años. Estas organizaciones emplean sofisticados métodos de ocultamiento, como la mezcla del metal líquido con grava o material de construcción para evadir rayos X y controles aduaneros, logrando rentabilidades de hasta el 400 %, al colocar el insumo en zonas de minería ilegal controladas por grupos armados y el crimen organizado[42].

La persistencia de estas rutas revela una brecha crítica entre los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano y su capacidad operativa real para darles cumplimiento. Esta situación se ve alimentada por incoherencias internas en la gestión pública, donde factores como el alto precio internacional del oro incentivan la expansión de la actividad ilícita, mientras que las entidades responsables de combatirla, como las Fiscalías Especializada en Materia Ambiental (FEMA) y la Policía Nacional, enfrentan severas limitaciones presupuestarias y logísticas para acceder a las zonas críticas de operación.

Por lo expuesto, el carácter transversal de esta crisis exige una respuesta articulada de múltiples sectores, tales como PRODUCE, OEFA, MINAM, MINEM y el Ministerio Público, entre otros. No obstante, la ausencia de una agenda común y la falta de una priorización de recursos, impiden que el Estado despliegue una estrategia integral y sostenida, lo que causa que las medidas de control interno sigan siendo insuficientes frente a la magnitud de las redes de contrabando.

3.3. Intervenciones de la Defensoría del Pueblo

En el marco de sus atribuciones constitucionales, la Defensoría del Pueblo ha mantenido una activa participación en la supervisión de las obligaciones estatales derivadas del Convenio de Minamata; incluso antes de su vigencia en el país, la institución desplegó diversas acciones defensoriales y emitió recomendaciones orientadas a mitigar el impacto del mercurio en la salud y el ambiente, entre las que destacan las siguientes:

- **Informe Defensorial N.° 167 (2014)[43]:** "Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal", en el que se enfatizó la necesidad de establecer mecanismos de control del mercurio y de adoptar medidas para la ratificación del Convenio de Minamata, así como de implementar acciones concretas para su cumplimiento.

40 Decreto Legislativo N° 1103 (2012), que incluyó al mercurio en el registro de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados (IQBF).

41 Associated Press (2025). Perú incauta cargamento récord de 4 toneladas de mercurio en lucha contra minería ilegal de oro. https://apnews.com/article/mercury-gold-mine-illegal-peru-amazon-mexico-bolivia-smuggling e0e6055eebd2f39f8958f9dbb12ef5b1

42 Ortuño, G. (2025). Tráfico de mercurio: hablan los investigadores que descubrieron el nexo del narcotráfico mexicano con la minería ilegal en la Amazonía. https://es.mongabay.com/2025/08/trafico-mercurio-mexico-amazonia/

43 Defensoría del Pueblo. (2014). Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú: 2012-2014 (Informe Defensorial N° 167). https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-167-2.pdf

- **Nota de Prensa N.° 109/OCII/DP/2015**[44]: En junio de 2015, se remitió oficio a la presidenta del Congreso de la República, recomendando aprobar el Proyecto de Ley N.° 04353/2014-PE, que ratifica el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Esta recomendación se formuló en atención a que, pese a la adhesión del Perú al tratado en octubre de 2013, habían transcurrido más de 19 meses sin que se concretara su ratificación.

- **Caso Pueblo Indígena Nahua**: Desde el año 2014, se realizaron acciones de seguimiento y protección de los derechos fundamentales del pueblo indígena Nahua, el cual se encuentra en situación de contacto inicial, asentado en la Comunidad Nativa Santa Rosa de Serjali, ubicado dentro de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN), en la región Ucayali. En noviembre de ese año, se detectaron los primeros casos de intoxicación por mercurio en menores de edad, lo que motivó intervenciones del Ministerio de Salud y autoridades ambientales entre los años 2014 y 2015.

  En setiembre de 2015, tras una denuncia de AIDESEP y CONAP, se emitió el Oficio N.° 055-2015-DP/AMASPPI-PPI, mediante el cual se recomendó al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Salud establecer un plan de atención especial en salud y conformar una comisión técnica para identificar las causas y factores de riesgo de exposición al mercurio.

  En el año 2016, se emitieron cuatro declaratorias de emergencia por las condiciones de salud de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) de Ucayali y Madre de Dios[45]. En ese marco, se solicitó información al Ministerio de Salud, que reportó que el 65 % de los niños de Santa Rosa de Serjali, entre 0 y 5 años, presentaban anemia. En mayo de ese año, mediante Resolución Ministerial N.° 180-2016-MC, se creó un Grupo de Trabajo para proteger la integridad y la vida de la población Nahua diagnosticada con altos niveles de mercurio, así como para investigar las fuentes de contaminación.

  En el año 2017, el Ministerio de Salud elaboró el "Análisis de Situación de Salud del Pueblo Nahua de Santa Rosa de Serjali", cuyo estudio reveló que el 78 % de las muestras analizadas presentaban niveles elevados de mercurio. En abril de ese año, se emitieron los Oficios N.° 023-2017-DP/AMASPPI-PPI (al Ministerio de Cultura) y N.° 024-2017-DP/AMASPPI-PPI (al Ministerio de Salud), solicitando información sobre el plan de acción del Grupo de Trabajo, las medidas frente a la identificación del pescado como fuente de contaminación, y las acciones realizadas en el marco de las declaratorias de emergencia.

  En el año 2018, se reiteró la necesidad de adoptar medidas urgentes para atender la vulnerabilidad inmunológica y demográfica de la población Nahua. Mediante Oficio N.° 0089-2018-DP/AMASPPI-PPI, se solicitó al Ministerio de Cultura redoblar esfuerzos en coordinación con las entidades del Grupo de Trabajo. Asimismo, mediante los Oficios N.° 088 y 090-2018-DP/AMASPPI-PPI, se recomendó al Ministerio de Salud y al Ministerio del Ambiente realizar nuevos estudios para determinar la presencia de mercurio en sangre, cabello y orina, así como para identificar las fuentes de contaminación.

  Como resultado de estas gestiones, en el año 2019, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente y el Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD) suscribieron un convenio para realizar un estudio integral que permita identificar las fuentes y vías de exposición al mercurio del pueblo Nahua. Sin embargo, a la fecha, persiste la falta de identificación de la fuente contaminante, lo que evidencia la necesidad de continuar con el seguimiento y las acciones articuladas para garantizar la protección de la salud y el ambiente de esta población en situación de extrema vulnerabilidad.

- **Caso Huancavelica (2020):** A través del Informe de Adjuntía N.° 008-2021-DP/AMASPPI, presentado en calidad de Amicus Curiae, la Defensoría del Pueblo intervino en la protección de los derechos fundamentales de la población de Huancavelica expuesta de manera permanente

44 Defensoría del Pueblo. (5 de mayo de 2015). La Defensoría del Pueblo pidió al Congreso aprobar el Convenio de Minamata sobre control del uso de mercurio (Nota de Prensa N° 109/OCII/DP/2015) https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/NP-109-2015.pdf

45 Resolución Directoral N° 038-2016/DIGESA/SA y Decretos Supremos N° 033-2016-PCM, N° 055-2016 PCM y N° 034-2016-PCM.

al mercurio y otros metales pesados. En dicho caso, se indicó que en la mencionada región se identificaron 854 pasivos ambientales mineros, muchos de ellos originados durante la explotación colonial, lo que ha convertido a la zona en una de las más contaminadas por mercurio en el mundo. Las zonas de mayor riesgo incluyen los barrios de San Cristóbal, Yananaco y Ascensión, así como las localidades de Santa Bárbara, Chaccllatacana y Sacsamarca.

Así también, en atención a las recomendaciones defensoriales, en diciembre de 2020, se aprobó la Ordenanza Municipal N.º 022-2020-CM/MPH, mediante la cual se creó la 'Mesa Multisectorial de Trabajo sobre mercurio, arsénico y plomo en la provincia de Huancavelica'. Esta mesa funciona como un órgano consultivo y de concertación encargado de coordinar políticas provinciales y promover el diálogo interinstitucional, manteniendo una articulación permanente con la Comisión Intersectorial del Plan de Implementación del Convenio de Minamata para la ejecución de proyectos de remediación.

- **Oficio N.º 134-2021-DP/AMASPPI**: Dicho documento fue remitido a la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente. En este caso, la Defensoría del Pueblo recomendó priorizar la culminación y aprobación del Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala (Plan MAPE), junto con la guía para reducir o eliminar el uso de mercurio en dicha actividad. Asimismo, se solicitó la actualización del cronograma anexo al Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM, que aprueba el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata.

- **Informe Jurídico Defensorial N.º 0003-2024-DP/AMACCPI[46] "Aportes y comentarios sobre el Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal"[47]** : Mediante este informe se brindaron aportes, abordando la importancia de reorientar el objeto de la ley para que aborde también explícitamente la formalización de la minería informal, y se propuso ajustes en las disposiciones normativas para asegurar que la ley sea inclusiva y accesible para todos los actores del sector, especialmente aquellos que operan en la informalidad.

- **Informe Jurídico Defensorial N.º 0008-2024-DP/AMACCPI[48] "Aportes y comentarios sobre el Proyecto de Ley de La Pequeña Minería y de La Minería Artesanal - Proyecto de Ley 09555/2024-CR"[49]:** Este informe identifica los vacíos y falencias de la nueva ley propuesta, evalúa la problemática estructural que enfrentan las actividades de la MAPE, así como plantea recomendaciones y alternativas razonables para decidir el futuro del REINFO, considerando tanto los derechos de la población afectada como la sostenibilidad de la actividad minera.

Frente a ello, se advierte que la Defensoría del Pueblo viene interviniendo en la problemática del mercurio, en la salvaguarda de los derechos a un ambiente sano, a la salud y a la vida digna, amenazados por la exposición al mercurio, especialmente en zonas de minería de oro artesanal y de pequeña escala (MAPE). Respecto a este último, la institución, en reiteradas oportunidades ha expresado su opinión contraria a las iniciativas legislativas para reabrir el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y la ampliación de los plazos del proceso de formalización minera porque vulneran el Estado de Derecho, al permitir que personas que incumplen las normativas legales, ambientales, laborales y tributarias accedan al registro, violando el principio de igualdad ante la ley.

Se pone especial énfasis en la problemática de la minería, considerando que uno de los pilares del Convenio es la regulación de un marco normativo para la minería artesanal y de pequeña

46 Con fecha 26 de agosto de 2024.
47 En 2021, la Ley N.º 31388 amplió por última vez el plazo del proceso de formalización minera hasta el 31 de diciembre de 2024. Asimismo, dispuso que el Poder Ejecutivo, a través de un Grupo de Trabajo Multisectorial, concluya la elaboración de la Política Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y ejecute las acciones para su implementación. Además, estableció que el Ministerio de Energía y Minas debía presentar al Congreso, en un plazo de 180 días hábiles, una propuesta normativa de Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.
48 Con fecha 02 de diciembre de 2024.
49 El Presidente de la Comisión Agraria del Congreso solicitó a la Defensoría del Pueblo su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N.º 09555/2024-CR, que propone la Ley de la pequeña minería y minería artesanal. En ese marco, la Defensoría analizó el proyecto considerando el vencimiento del REINFO (31 de diciembre de 2024) y la necesidad de contar con un marco normativo más eficaz, inclusivo y sostenible, en línea con la protección de los derechos fundamentales y el ambiente.

escala (MAPE). En la actualidad, la formalización de este sector continúa siendo un desafío para la gestión estatal, dado que el proceso vigente —que se ha extendido por más de una década mediante sucesivas prórrogas— no ha logrado cumplir sus objetivos, perpetuando la informalidad y generando escenarios de conflictividad social. En ese contexto, la institución ha sido enfática en formular recomendaciones orientadas a una transición hacia un nuevo marco normativo de la MAPE, que permita abordar las barreras estructurales existentes, fortalecer la sostenibilidad del sector y garantizar el respeto y protección de los derechos fundamentales.

En atención a la persistente vulnerabilidad de grupos prioritarios y con el fin de evaluar los avances del Convenio de Minamata, el 5 de agosto de 2025 se convocó a una reunión multisectorial con el Poder Ejecutivo y operadores de justicia. Este espacio permitió identificar desafíos y concertar acciones de gobernanza ambiental, reafirmando el compromiso institucional de supervisar que el Estado adopte medidas urgentes para la protección de la población.

IV LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DIMENSIÓN TRANSVERSAL EN LA PROBLEMÁTICA DEL MERCURIO

4.1. La expansión de la minería ilegal y su impacto en la seguridad ciudadana

La problemática del mercurio en el Perú no puede ser analizada únicamente desde una perspectiva ambiental o sanitaria. Tal como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, especialmente respecto del uso ilegal del mercurio y de las rutas de tráfico ilícito vinculadas a la minería ilegal, esta actividad se encuentra estrechamente relacionada con dinámicas de criminalidad organizada que generan graves impactos sobre la seguridad ciudadana y la gobernabilidad territorial.

En efecto, la minería ilegal aurífera constituye actualmente una de las economías ilícitas de mayor expansión en el país, particularmente en la Amazonía, donde convergen factores como la débil presencia estatal, el limitado control fronterizo, la alta rentabilidad del oro y la existencia de poblaciones en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este contexto, el mercurio se convierte en un insumo estratégico dentro de cadenas criminales que no solo operan al margen de la regulación ambiental, sino que además generan violencia, conflictividad y control territorial en diversas zonas del país.

Así, la problemática del mercurio trasciende el ámbito estrictamente ambiental y se inserta en un escenario más amplio de inseguridad, donde las actividades ilícitas asociadas a la minería ilegal favorecen la expansión de redes criminales vinculadas al contrabando, lavado de activos, trata de personas y otras economías ilegales conexas. En consecuencia, la afectación no solo recae sobre el ambiente y la salud de las personas, sino también sobre la capacidad del Estado para garantizar el orden interno, la protección de las comunidades y el ejercicio efectivo de derechos fundamentales, pues tal como ya lo ha señalado la Defensoría del Pueblo, la inseguridad ciudadana afecta la vigencia de derechos de primer orden —a la vida, a la integridad, a la libertad— y perjudica la estabilidad y el desarrollo de la nación[50].

4.2. Zonas críticas: Madre de Dios, La Rinconada, Loreto y fronteras

Las zonas de mayor incidencia delictiva vinculada al mercurio coinciden, sin excepción, con las áreas de mayor exposición sanitaria descritas en capítulos anteriores del presente informe. Esta coincidencia no es casual: la débil presencia del Estado, la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades y el control territorial ejercido por actores criminales generan condiciones estructurales que perpetúan tanto la criminalidad como la contaminación.

En Puerto Maldonado (Madre de Dios), se estima que anualmente se vierten alrededor de ciento ochenta toneladas de mercurio como consecuencia directa de la minería ilegal aurífera.[51] La FEMA ha reportado que en la zona del río Nanay (Loreto) se han identificado concentraciones de mercurio en personas hasta doce veces superiores a los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud, en un contexto donde la expansión minera ilegal va acompañada de presencia de grupos armados[52].

La zona fronteriza con Ecuador —donde opera la base policial "El Tambo" en el marco del Plan Cóndor— constituye otro punto crítico. Allí, comunidades indígenas como los Kumpanán y Awajún enfrentan una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica que los expone a depender

50 Defensoría del Pueblo. (2026). Informe Defensorial N.º 266: Situación de las unidades a cargo de la prevención del delito: Supervisión Nacional a Comisarías Básicas de la Policía Nacional del Perú. Lima: Defensoría del Pueblo.
51 Escobar, R. (2018). Los alarmantes niveles de mercurio en Madre de Dios. Mongabay Latam. Véase nota al pie N.º 36 del presente informe.
52 Información proporcionada por la Coordinación Nacional de las FEMAs en la Reunión Multisectorial del 5 de agosto de 2025.

de la minería ilegal, impulsada mayoritariamente por actores de origen extranjero. El mineral extraído es trasladado hacia Ecuador mientras las comunidades locales quedan sin alternativas de subsistencia.

La Rinconada, en Puno, representa una expresión distinta pero igualmente grave del mismo fenómeno: un enclave minero de alta altitud donde la informalidad se ha consolidado como norma y la exposición al mercurio afecta de manera generalizada a quienes trabajan y viven en su entorno.

4.3. Necesidad de un enfoque integral de seguridad y gobernanza territorial

La complejidad de la problemática asociada al mercurio evidencia la necesidad de adoptar un enfoque integral que articule las políticas ambientales, de seguridad ciudadana, desarrollo territorial y protección de derechos humanos.

En efecto, las intervenciones centradas exclusivamente en medidas coercitivas o de interdicción han demostrado tener efectos limitados cuando no vienen acompañadas de estrategias orientadas a reducir las condiciones estructurales que favorecen la expansión de la minería ilegal, tales como la pobreza, la ausencia de alternativas económicas sostenibles, la débil presencia estatal y la falta de infraestructura y servicios públicos básicos.

En esa línea, la Policía Nacional del Perú resaltó que las acciones de interdicción, sin políticas complementarias de desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional, pueden resultar insuficientes para modificar las dinámicas económicas que sostienen la actividad ilícita. Del mismo modo, desde las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental se enfatizó la necesidad de abordar el tráfico de mercurio y la minería ilegal bajo enfoques de criminalidad organizada, considerando la magnitud de sus impactos sobre la salud pública, el ambiente y la seguridad nacional[53].

Por ello, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las entidades competentes, promover estrategias preventivas y consolidar una presencia estatal efectiva en las zonas de mayor vulnerabilidad. Asimismo, se requiere incorporar enfoques territoriales e interculturales que consideren la situación particular de las comunidades indígenas y poblaciones locales afectadas por la expansión de economías ilícitas vinculadas a la minería ilegal.

En consecuencia, la problemática del mercurio exige una respuesta estatal articulada que no solo atienda sus impactos ambientales y sanitarios, sino también sus implicancias en materia de seguridad ciudadana, gobernanza y protección de derechos fundamentales.

4.4. Poblaciones vulnerables y efectos sociales de la criminalidad asociada al mercurio

Los impactos derivados de la minería ilegal y del tráfico ilícito de mercurio no se manifiestan únicamente en el ámbito ambiental o económico, sino también en el tejido social y comunitario de las zonas afectadas. En particular, las poblaciones indígenas, ribereñas y rurales ubicadas en territorios con presencia de economías ilícitas enfrentan condiciones de vulnerabilidad agravadas por la débil presencia estatal y por la expansión de dinámicas de criminalidad organizada.

En diversos territorios amazónicos, las comunidades locales dependen directamente de los recursos naturales para su subsistencia y desarrollo. Sin embargo, la expansión de actividades ilegales vinculadas a la extracción de oro ha generado transformaciones profundas en las dinámicas sociales y económicas de estas zonas, incrementando la exposición de la población a escenarios de violencia, coerción y conflictividad.

Durante las intervenciones realizadas por las entidades participantes en la reunión multisectorial, se advirtió que determinadas comunidades ubicadas en corredores fronterizos y zonas de minería

53 Información proporcionada por la DIRMEAMB-PNP en la Reunión Multisectorial convocada por la Defensoría del Pueblo el 5 de agosto de 2025.

ilegal enfrentan situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica que facilitan su incorporación —directa o indirecta— a economías ilícitas. En muchos casos, la ausencia de alternativas sostenibles de desarrollo y la limitada oferta estatal de servicios públicos incrementan el riesgo de dependencia económica respecto de actividades vinculadas a la minería ilegal.

Asimismo, se ha identificado que la presencia de organizaciones criminales en estos territorios afecta el ejercicio de liderazgos comunales y genera condiciones de intimidación o presión sobre autoridades locales y población organizada. Estas situaciones debilitan los mecanismos comunitarios de gobernanza y dificultan la implementación de medidas de protección ambiental y control estatal.

En ese mismo contexto, el acceso a servicios públicos se deteriora de manera sistemática. Las comisarías ubicadas en las provincias con mayor incidencia de minería ilegal —como Tambopata, Carabaya y Condorcanqui— presentan déficits estructurales documentados en el Informe Defensorial N.º 266 (2026): insuficiencia de personal, falta de equipamiento básico como chalecos antibalas, patrullaje concentrado en turnos diurnos cuando la mayor incidencia delictiva se registra en horario nocturno, y comisarios con escasa integración a los Comités Locales de Seguridad Ciudadana[54]. Estas condiciones limitan de forma directa la capacidad del Estado para proteger a las comunidades expuestas al mercurio y perseguir a los actores del tráfico ilícito en el ámbito local.

La trata de personas también forma parte de este contexto. La Defensoría del Pueblo ha advertido que las zonas de minería ilegal constituyen entornos propicios para la captación de víctimas, especialmente mujeres y niñas, en condiciones de servidumbre o explotación sexual, vinculadas a la economía informal que rodea a los campamentos mineros[55].

Estas dinámicas evidencian que la problemática vinculada al mercurio no puede analizarse exclusivamente desde una perspectiva ambiental, sino también como un fenómeno que produce impactos sociales complejos y diferenciados sobre grupos históricamente vulnerables.

En consecuencia, la respuesta estatal frente a esta problemática requiere incorporar enfoques territoriales, interculturales y de protección diferenciada, orientados a fortalecer la presencia institucional y garantizar condiciones de seguridad y desarrollo para las poblaciones afectadas.

4.5. Enfoque institucional y defensorial

La Defensoría del Pueblo ha desarrollado una labor sostenida de supervisión en materia de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos, cuyos hallazgos tienen especial relevancia para las zonas donde la problemática del mercurio es más grave.

El **Informe Defensorial N.º 266** (febrero de 2026), que recoge información de las 1,327 dependencias policiales a nivel nacional, evidencia brechas estructurales que condicionan la capacidad del Estado para responder a la criminalidad ambiental en zonas remotas. Los déficits en infraestructura, equipamiento y recursos humanos de comisarías ubicadas en regiones como Madre de Dios, Loreto, Puno y Amazonas no son datos ajenos a este informe: son parte del mismo problema. Una comisaría sin condiciones mínimas de operación no puede sostener operativos de interdicción minera, proteger comunidades amenazadas por redes criminales ni garantizar el acceso de la población a la justicia ambiental.

A ello se suma la identificación, también en ese informe, de que los comisarios de zonas rurales presentan menor integración a los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), lo que debilita la coordinación interinstitucional precisamente en los territorios donde esta coordinación resulta más necesaria.

Desde la perspectiva del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), regulado por la Ley N.º 27933, la respuesta frente a la minería ilegal y el tráfico de mercurio requiere una articulación que

54 Defensoría del Pueblo. (2026). Informe Defensorial N.º 266, op. cit.
55 Defensoría del Pueblo. (2023). Pronunciamiento sobre la lucha contra la trata de personas.

involucre a los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, incluyendo activamente a las organizaciones indígenas en el diseño y evaluación de las políticas locales. Esta participación, sin embargo, sigue siendo escasa y no sistematizada.

La Defensoría del Pueblo también participó, en enero de 2026, ante el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC para incorporar hallazgos y recomendaciones defensoriales en el nuevo Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. En dicho espacio se sostuvo que la lucha contra el crimen organizado ambiental demanda un enfoque territorial diferenciado, que reconozca las particularidades de regiones como la Amazonía y que supere los enfoques exclusivamente represivos.

V ACCIONES DE LAS ENTIDADES COMPETENTES

En el marco del seguimiento al Convenio, la Defensoría del Pueblo recopiló información estratégica proveniente de diversas fuentes institucionales. Dentro de ese ámbito, se consolidaron los aportes de las entidades que participaron en la reunión multisectorial, de los cuales se incluyeron a aquellas que tienen calidad de responsable, participante o cumplen esos dos roles a la vez en el Plan Nacional de Aplicación (en adelante PNA).Además, es importante precisar que desde la Defensoría del Pueblo, también se ha promovido la intervención de otras instituciones, que en virtud de sus funciones, resultan claves para asegurar la eficacia de las medidas contra la contaminación por mercurio.

Los datos recabados permiten evaluar el cumplimiento de metas por cada sector y las limitaciones identificadas en la ejecución de las medidas previstas en dicho instrumento. En los apartados siguientes, se detallan las acciones informadas por las entidades competentes, con el propósito de identificar progresos, brechas persistentes y los desafíos que aún enfrenta el Estado para asegurar una implementación efectiva del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Asimismo, con la finalidad de facilitar la lectura de la información recopilada, a continuación, se presenta un cuadro resumen que sistematiza el estado de avance de las actividades contempladas en el PNA, incluyendo las entidades responsables y participantes, así como las principales acciones reportadas.

Tabla n.º 3:
Estado de avance de las actividades del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio

Actividad	Estado	Institución Responsable	Institución Participante	Acciones Realizadas
A1.1. *Desarrollo de una norma que prohíba las actividades de extracción primaria de mercurio en el Perú.*	**Parcialmente atendida**	MINAM	MINEM MEF	Elaboración del Proyecto de Ley de Gestión Ambiental del Mercurio, incluyendo procesos de socialización interinstitucional, ajustes técnicos y revisión normativa para su futura presentación al Congreso.
A2.1. *Publicación bienal del informe de existencias de mercurio y compuestos de mercurio, y fuentes de suministro de mercurio.*	**Completada**	MINAM	MINEM PRODUCE SUNAT	Elaboración y actualización periódica de informes nacionales "Evaluación Inicial del Convenio de Minamata"[56] sobre existencias y fuentes de suministro de mercurio.
A3.1. *Implementación de acciones que propicien la inclusión, en los instrumentos de gestión ambiental de las plantas industriales de cloro-álcali, de los aspectos técnicos/legales específicos en referencia a la disposición final de excesos de mercurio del desmantelamiento.*	**Completada**	PRODUCE	MINAM OEFA	Aprobación y actualización de los PAMA de las dos plantas de QUIMPAC S.A. ("Planta Álcalis" en Paramonga y "Planta Oquendo 1" en Callao), incorporando disposiciones sobre la disposición final de mercurio; en paralelo, remitió los expedientes al OEFA. Posteriormente, en 2023 se aprobó la segunda actualización del Plan de Manejo Ambiental de la Planta Álcalis (Paramonga), reforzando estas medidas.
A4.1. *Definición del procedimiento para la autorización de exportación e importación de mercurio en base a los formatos establecidos por la COP del Convenio de Minamata.*	**Completada**	MINAM	SUNAT MEF MINEM	Aprobación de la Directiva N.º 001-2024-MINAM/DM[57] que regula el movimiento transfronterizo de mercurio conforme al Convenio.
A5.1. *Desarrollo de un marco normativo único, refrendado por los sectores competentes, que regule la importación, exportación o fabricación de productos con mercurio añadido incluidos en el Anexo A – Parte I del Convenio y la utilización de productos con mercurio añadido en productos ensamblados, así como desincentive la fabricación y la distribución con fines comerciales de nuevos productos con mercurio añadido.*	**Parcialmente atendida**	MINAM	MEF SUNAT PRODUCE MINSA MINAM MINCETUR	Desarrollo del Proyecto de Ley de Gestión Ambiental del Mercurio, que establece un marco normativo para regular la importación, exportación, fabricación y uso de productos con mercurio añadido.

56 Documento de "Evaluación Inicial del Convenio de Minamata" disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/1300349-evaluacion-inicial-del-convenio-de-minamata
57 Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 00360-2024-MINAM.

A5.2. *Formulación e implementación de documentos técnicos normativos para la reducción del uso de amalgamas dentales.*	**Completada**	MINSA		Elaboración de la Norma Técnica de Salud N.° 216-2024 y desarrollo de directivas sanitarias para atención estomatológica con enfoque de mínima intervención.
A5.3. *Promoción de la adopción de medidas para la reducción del uso de amalgamas dentales en las instituciones del sector salud.*	**Completada**	MINSA		Implementación de programas de capacitación en salud bucal y restricción del uso de amalgamas en establecimientos de salud.
A6.1*. Inclusión de un plan de Desmantelamiento progresivo de la(s) planta(s) de cloro-álcali en los Instrumentos de gestión ambiental.*	**Parcialmente atendida**	PRODUCE	MINAM OEFA	Incorporación de obligaciones en PAMA para presentación de planes de cierre al año 2028 y transición a tecnologías sin mercurio.
A6.2*. Desarrollo de un marco normativo para prohibir el uso de mercurio o compuestos de mercurio en los procesos de cloro-álcali, acetaldehído, cloruro de vinilo, metilato, etilato sódico, potásico y poliuretano, teniendo en cuenta las excepciones existentes, así como prohibir el establecimiento de nuevas instalaciones con procesos de producción que usen mercurio o compuestos de mercurio.*	**Parcialmente atendida**	MINAM	PRODUCE	Desarrollo del proyecto normativo sobre gestión ambiental del mercurio que incluye restricciones a procesos industriales.
A7.1. *Evaluación y definición de la necesidad de solicitar o prorrogar exenciones para alguno de los productos y procesos especificados en los Anexos A y B del Convenio de Minamata.*	**Parcialmente atendida**	PRODUCE MINSA	MINAM MEF MRE	Evaluación de exenciones vigentes y análisis técnico sobre necesidad de prórroga para productos y procesos con mercurio.
A8.1*. Elaboración y aprobación del "Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú", de acuerdo con el Anexo C del Convenio de Minamata y considerando estrategias diferenciadas para mujeres y hombres, así como la guía "Elaboración de un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en la extracción del oro artesanal y en pequeña escala".*	**Parcialmente atendida**	MINAM MINEM	MINSA SUNAT MINEM MEF MRE MIMP	Elaboración y prepublicación del Plan de Acción Nacional para la MAPE, con validaciones técnicas y talleres multisectoriales.

A8.2. *Implementación del "Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú".*	**Pendiente de atención**	MINAM MINEM	MINSA SUNAT MINEM MEF MRE	No se reportan acciones implementadas.
A8.3. *Evaluación y reporte trianual a la Secretaría acerca del progreso del "Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú".*	**Pendiente de atención**	MINAM	MINSA SUNAT MEF MRE MINEM	No se reportan acciones implementadas.
A9.1. *Publicación cuatrienal del inventario de* ***emisiones*** *del Perú.*	**Completada**	MINAM	MINAM PRODUCE MINEM OEFA	**MINAM:** "Inventario de emisiones y liberaciones de mercurio en el Perú Año base 2021" y la actualización del "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, año base 2023"
A9.2. *Elaboración (antes de 2021, de acuerdo al artículo 8.3 del Convenio de Minamata) y ejecución de un plan nacional para el control o reducción de las emisiones de mercurio.*	**Parcialmente atendida**	MINAM	MINAM PRODUCE MINEM OEFA	Elaboración del Plan Nacional de Control y Reducción de Emisiones y Liberaciones de Mercurio con matrices de objetivos, indicadores y borrador en revisión.
A10.1*. Publicación cuatrienal del inventario de* ***liberaciones*** *del Perú.*	**Completada**	MINAM	MINAM PRODUCE MINEM OEFA	Actualización del inventario nacional de liberaciones de mercurio con año base 2021.
A10.2*. Elaboración (antes de 2021, de acuerdo al artículo 9.4 del Convenio de Minamata) y ejecución de* ***un plan nacional para el control o reducción de las liberaciones de mercurio****.*	**Parcialmente atendida**	MINAM	MINAM PRODUCE MINEM OEFA	Elaboración del Plan Nacional de Control de Liberaciones[58] con estructura técnica y borrador en revisión final.
A11.1. *Adopción de mecanismos y/o medidas para almacenar provisionalmente el mercurio y compuestos de mercurio destinados a un uso permitido de manera ambientalmente racional en el Perú.*	**Pendiente de atención**	MINAM		No se reportan acciones implementadas.

58 Desde 2021 se han implementado acciones clave como la suscripción de acuerdos de financiamiento, la reformulación de los términos de referencia y la contratación de consultorías especializadas. Estos avances han permitido contar con la estructura del Plan.

A11.2*. Desarrollo de al menos una guía técnica para establecer aspectos específicos en referencia al almacenamiento provisional y transporte de mercurio y compuestos de mercurio destinados a un uso permitido de manera ambientalmente racional en el Perú.*	**Completada**	MINAM	MTC	Se elaboró el Manual de Almacenamiento Ambientalmente Racional de Mercurio, el cual será remitido al MTC para su publicación conjunta. El MTC elaboró un TDR, para el "Servicio de elaboración de una guía técnica que establece aspectos específicos sobre el almacenamiento provisional y transporte de mercurio y compuestos de mercurio"
A12.1. *Adopción de mecanismos y/o medidas para gestionar los residuos de mercurio o de productos de mercurio añadidos de manera ambientalmente racional.*	**Completada**	MINAM	MINAM OEFA	MINAM respaldó, en el año 2020, un proyecto para implementar una planta nacional de estabilización de mercurio líquido ante INNOVATE PERU, con el fin de que el mercurio metálico que se obtiene como subproducto del proceso de extracción de metales, pueda tener un proceso de estabilización y disposición final interno a nivel nacional, evitando que este tenga que ser exportado para su disposición final, lo cual a su vez, minimizará los impactos al ambiente y a las personas que están cerca del almacenamiento temporal de mercurio, reduciendo la probabilidad de ocurrencia de algún accidente por derrame de este metal. Entre los años 2022 y2023 elaboró diagnósticos, directrices técnicas e incorporó lineamientos en el Plan de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos (R.M. N.º 089-2023-MINAM). En el año 2024, el MTC realizó 18 supervisiones a empresas por el transporte de materiales peligrosos con mercurio, mientras que el OEFA supervisó unidades mineras (Yanacocha y Cerro de Pasco), verificando el manejo, almacenamiento y monitoreo ambiental del mercurio.
A12.2*. Desarrollo de al menos una guía técnica para establecer Lineamientos específicos sobre transporte y disposición de residuos de mercurio o de productos de mercurio añadidos de manera ambientalmente racional.*	**Completada**	MINAM MTC	MINAM MINEM	Elaboración de TDR y desarrollo de guía técnica para transporte y disposición de residuos de mercurio.

A12.3. *Desarrollo del procedimiento para la autorización de la exportación e importación de residuos de mercurio en concordancia con el Convenio de Minamata, el Convenio de Basilea y otras Directrices internacionales pertinentes.*	**Parcialmente atendida**	MINAM	MINAM SUNAT MEF MINEM	Adecuación del TUPA y elaboración de propuestas normativas para regular movimiento transfronterizo de residuos.
A12.4. *Difusión a nivel nacional para la implementación de la Norma Técnica de Salud sobre Gestión Integral y Manejo de Residuos Sólidos en Establecimientos de Salud, Servicios Médicos de Apoyo y Centros de Investigación, NTS N° 144 MINSA/2018/ DIGESA.*	**Completada**	MINSA	MINAM	Difusión nacional de la NTS N.° 144 sobre gestión de residuos en establecimientos de salud.
A13.1. *Gestionar actividades de identificación y evaluación de sitios contaminados con mercurio y según corresponda, la implementación de planes de cierre de actividades extractivas de mercurio en la Gran y Mediana Minería en el Perú.*	Completada	MINEM	MINAM OEFA	Elaboración de Informes de Identificación de Sitios Contaminados y evaluación de casos con presencia de mercurio.
A13.2. *Ejecución de actividades que propicien la identificación, evaluación, priorización, y según proceda, remediación de pasivos ambientales industriales contaminados con mercurio o compuestos de mercurio en el Perú.*	**Completada**	PRODUCE OEFA	MINAM	Evaluaciones ambientales, monitoreo de ECA y seguimiento a posibles pasivos sin identificación de casos confirmados.
A14.1 *Identificación de fuentes de financiamiento y potenciales proyectos nacionales para implementar eficazmente el Convenio de Minamata.*	**Completada**	MINAM		Identificación de proyectos y cooperación internacional (Planet GOLD, SIP, entre otros).
A15.1. *Elaboración de una estrategia o programa o establecimiento de un órgano de línea sectorial, para ejecutar acciones con enfoque intercultural y de género, con el fin de proteger a las poblaciones en situación de riesgo por mercurio, considerando a las poblaciones vulnerables en concordancia con el artículo 16.1.a. del Convenio de Minamata, incluyendo a los pueblos indígenas u originarios y población afroperuana.*	**Parcialmente atendida**	MINSA	MINCUL MIMP MINEM	Elaboración de plan de salud intercultural y directivas para atención de poblaciones expuestas.

A15.2. *Elaboración y ejecución de un programa educativo y preventivo de base científica sobre la exposición ocupacional al mercurio y los compuestos de mercurio, considerando, de corresponder, data desagregada por sexo en el diagnóstico.*	**Parcialmente atendida**	MINSA INS	MIMP	Desarrollo de talleres de toxicología clínica y capacitaciones a profesionales de salud.
A15.3*. Elaboración y ejecución de una estrategia diferenciada por sexo, para promover servicios de atención sanitaria para la prevención, tratamiento y atención de la población expuesta a mercurio y sus compuestos.*	**Completada**	MINSA	MINCUL MINEM MIMP	Implementación de cursos y programas de atención integral a población expuesta a metales pesados.
A16.1. *Difusión a través del SINIA de la información relevante de los resultados y el impacto diferenciado en la vida de mujeres y hombres de la implementación del Convenio de Minamata, en concordancia con el artículo 18.1.a. del citado Convenio.*	**Completada**	MINAM	MINAM	Implementación de plataforma web especializada sobre el Convenio con enfoque de género.
A16.2. *Incorporación en el RETC de los requerimientos de información de emisiones de mercurio susceptibles de ser reportados por los sectores contemplados en dicho registro.*	**Completada**	MINAM	MINAM	Creación del RETC y aprobación de lineamientos para reporte de emisiones de mercurio.
A16.3. *Implementación de acciones de capacitación con enfoque de género a los generadores potenciales de emisiones y liberaciones de mercurio para calcular y reportar en el RETC.*	**Completada**	MINAM	MINAM MIMP	Desarrollo de talleres y capacitaciones para reporte de emisiones con enfoque de género.
A16.4. *Desarrollo y difusión de productos de comunicación para la sensibilización y capacitación al público con enfoque de género sobre el mercurio y sus riesgos, en concordancia con el artículo 18.1.b. del Convenio de Minamata.*	**Completada**	MINAM PRODUCE MINEM MINSA	MIMP	Desarrollo de campañas, materiales educativos y talleres de sensibilización sobre riesgos del mercurio.
A17.1. *Promoción y difusión de la Investigación ambiental en torno a los temas asociados al artículo 19.1 del Convenio de Minamata, que guarden relación con las líneas de investigación ambiental priorizadas de la Agenda de Investigación Ambiental al 2021.*	**Completada**	MINAM	MINEM	Promoción de estudios, simposios y agenda de investigación ambiental sobre mercurio.

A17.2*. Ejecución de actividades para el desarrollo y difusión de la investigación científica y tecnológica en salud ocupacional y protección ambiental asociada a mercurio.*	**Completada**	INS		Desarrollo de estudios científicos, capacitaciones y difusión de conocimiento sobre exposición a mercurio.
A17.3. *Elaboración e implementación de un "Plan Nacional de Vigilancia Sanitaria Ambiental para el mercurio en zonas priorizadas y poblaciones vulnerables"*	**Parcialmente atendida**	MINSA	MINCUL MIMP MINEM	Elaboración del Plan de Vigilancia Sanitaria en zonas priorizadas, en proceso de implementación.
A18.1. *Preparación, considerando las decisiones de la COP del Convenio de Minamata, y envío de reporte bienal a la Secretaría.*	**Completada**	MINAM	PRODUCE MINSA MRE MINEM	Elaboración y envío de reportes bienales del Convenio en los años 2019, 2021 y 2023.
A18.2. *Preparación, considerando las decisiones de la COP del Convenio de Minamata, y envío de reporte cuatrienal a la Secretaría.*	**Completada**	MINAM	PRODUCE MINSA MRE MINEM	Elaboración y envío del reporte cuatrienal conforme a obligaciones internacionales.

Fuente: Elaborado por la Defensoría del Pueblo, 2026.

A continuación, se desarrolla el detalle de las acciones reportadas por cada entidad competente, en el marco de las actividades del PNA.

5.1. Ministerio del Ambiente

A partir de la información del Informe N.º 00192-2025-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ[59], sistematizada en el cuadro precedente, el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM), en su calidad de ente rector de la política ambiental y responsable de la conducción del Plan Nacional de Aplicación (PNA), es **responsable de 25 actividades y participante en 17**.

En cuanto al progreso actual, el 8 % de actividades (equivalente a tres) permanecen pendientes; con respecto a tareas parcialmente atendidas se tiene el 32 %, (equivalente a doce actividades); y el 60% (equivalente a veintitrés actividades) han sido completadas, incluyendo cinco que requieren actualización periódica.

Respecto de su avance, el MINAM ha desarrollado un conjunto de instrumentos normativos y técnico-normativos relevantes, entre los que destacan la aprobación de la "*Directiva para la atención de solicitudes de movimiento transfronterizo de mercurio",* mediante Resolución Ministerial N.º 360-2024-MINAM, así como la **incorporación** de disposiciones sobre gestión de residuos de mercurio en el contenido mínimo del Plan de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos, aprobado por Resolución Ministerial N.º 089-2023-MINAM.

Así también se ha impulsado la elaboración de instrumentos técnicos fundamentales, tales como el *"Inventario de emisiones y liberaciones de mercurio" y la "Identificación de existencias y fuentes de suministro de mercurio"* con año base 2021, así como su actualización con información al año base 2023. De igual manera, se han elaborado el *"Manual de almacenamiento ambientalmente racional de mercurio"* y las *"Directrices técnicas nacionales para el transporte y eliminación de desechos de mercurio"*, junto con otras guías técnicas en coordinación con el MTC, las cuales se encuentran en etapa de validación o formulación, lo que limita su aplicación efectiva al carecer de carácter vinculante.

Sumado a lo anterior, se identificó como principal instrumento en desarrollo el ***Proyecto de Ley de Gestión Ambiental del Mercurio***, orientado a regular de manera integral aspectos como el suministro, comercio, uso, almacenamiento, disposición final y fiscalización del mercurio. Esta iniciativa viene desde el año 2020, recibiendo aportes interinstitucionales mediante una consultoría desarrollada con la cooperación de Perú, Chile y Alemania (GIZ). Durante los años 2021 y 2022, se continuaron con los procesos de socialización y ajustes, incorporando disposiciones orientadas a garantizar una adecuada implementación.

Respecto a las actividades que se encuentran pendientes de atención, estas corresponden a las siguientes:

A8.2. *Implementación del "Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú".*
A8.3. *Evaluación y reporte trianual a la Secretaría acerca del progreso del "Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú".*
A11.1. *Adopción de mecanismos y/o medidas para almacenar provisionalmente el mercurio y compuestos de mercurio destinados a un uso permitido de manera ambientalmente racional en el Perú.*

En atención a lo anterior, si bien el MINAM ha logrado avances en la formulación de instrumentos, generación de información, estos resultados no son, por sí solos, suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo del Convenio, cuya finalidad es reducir las emisiones y liberaciones de

59 Información remitida por la Dirección General de Calidad Ambiental solicitada a través del Oficio N° 0128-2025-DP/AMACC. Remitida el 29 de septiembre de 2025.

mercurio y proteger la salud humana y el ambiente. Cabe resaltar, que la no implementación del **Plan de Acción para la MAPE** implica que una de las principales fuentes de uso y liberación de mercurio en el país no está siendo intervenida de manera efectiva; así como también, la **ausencia de mecanismos operativos de almacenamiento y gestión integral** continúa comprometiendo el control adecuado del mercurio y sus residuos, constituyéndose en una limitación en la gestión integral de este contaminante, incluso con los otros sectores.

En consecuencia, estos avances evidencian la relevancia de las acciones desarrolladas por el MINAM en la generación de instrumentos técnicos, lineamientos y regulación sectorial específica; no obstante, también ponen de manifiesto que una parte sustantiva de dichos instrumentos permanece en proceso de aprobación o publicación, lo que limita su eficacia jurídica. Esta situación revela la persistencia de una brecha entre el desarrollo técnico-normativo y la consolidación de un marco legal integral, coherente y plenamente exigible.

En ese sentido, si bien el MINAM ha desempeñado un rol central en la estructuración inicial y en la producción normativa orientada a la implementación del Convenio de Minamata, el nivel de avance alcanzado resulta aún insuficiente para asegurar el cumplimiento efectivo de sus objetivos. Las brechas identificadas evidencian que la implementación del Plan Nacional de Aplicación no ha transitado plenamente hacia una fase operativa capaz de generar impactos concretos en la reducción del uso, emisiones y liberaciones de mercurio en el país.

5.2. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA), responsable de 1 actividad (A13.2) vinculada a la incorporación de medidas de manejo de mercurio en instrumentos de gestión ambiental del sector industrial, y participante en 8 actividades, a través de su Presidencia del Consejo Directivo, remitió información[60], el cual anexa el informe N° 00276-2025-OEFA/DPEF, en atención a la solicitud formulada[61]. A partir de la revisión de la información, el OEFA indicó que ha contribuido mediante la emisión de diversos informes de evaluación ambiental vinculados al sector industrial, en los que se verificó la superación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para el parámetro mercurio.

Expuso que su labor principal frente a la problemática del mercurio se centra en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados que utilizan este metal, especialmente en los sectores industrial y minero formal.

En ese contexto, el OEFA ha desarrollado acciones relevantes como la **emisión de informes de evaluación ambiental** como el Informe N.° 102-2016-OEFA/DE-SDLB-CEAI, correspondiente a la evaluación ambiental de la bahía del Callao durante el año 2016. Asimismo, se emitió el Informe N.° 191-2019-OEFA/DEAM-STEC, referido a la evaluación ambiental en el ámbito de influencia de actividades industriales desarrolladas en la avenida Néstor Gambetta, en el Callao. Posteriormente, se emitió el Informe N.° 0288-2023-OEFA/DEAM-STEC, sobre la evaluación ambiental de causalidad en el ámbito de influencia de las descargas del emisor submarino de la Planta Álcalis Paramonga de la empresa Quimpac S.A. Finalmente, se elaboró el Reporte N.° 080-2024-STEC, referido a la evaluación ambiental de seguimiento en el entorno de dicha planta, ubicada en el distrito de Paramonga, provincia de Barranca, departamento de Lima.

Complementando lo señalado, el MINAM[62] indicó que, en el año 2019, el OEFA, en coordinación con PRODUCE, inició acciones orientadas a evaluar y remediar posibles pasivos contaminados con mercurio. No obstante, mediante Oficio N.° 00038-2019-OEFA/DPEF, el OEFA señaló que no se habían identificado pasivos ambientales industriales contaminados con este metal. Durante el Plan de Intervención Conjunta en la bahía del Callao, se detectaron concentraciones anómalas de mercurio en sedimentos, lo que motivó la evaluación de posibles acciones para determinar si estos podían calificar como pasivos industriales. Además, el OEFA informó que, a través del Servicio

60 Oficio N°00715-2025-OEFA/PCD.
61 Oficio N° 0174-2025-DP/AMACC.
62 Información recopilada del Informe N.° 00192-2025-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ.

de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINADA), desde mayo de 2019 hasta noviembre de 2025, se han gestionado 53 denuncias vinculadas al uso de mercurio en actividades mineras e industriales, de las cuales 50 han sido concluidas conforme al reglamento vigente.

En contraste a ello, también señaló la carencia de información integrada sobre fuentes de contaminación y operadores de mayor riesgo, así como la inexistencia de una base de datos consolidada que permita focalizar la supervisión. Esta situación restringe el monitoreo sistemático a nivel nacional y afecta la eficacia de las intervenciones estatales. En ese contexto, destacó que la zona de La Pampa, en Madre de Dios, concentra una parte significativa de las emisiones derivadas de la minería ilegal y artesanal, constituyéndose en un punto crítico que requiere atención prioritaria.

En ese sentido, si bien la actividad A13.2 ha sido formalmente completada, su ejecución —centrada en la fiscalización y la elaboración de informes — resulta importante, pero aún **insuficiente para garantizar la eficacia de las medidas orientadas al control del mercurio**. Su intervención se encuentra condicionada por el rol predominante de las actividades informales e ilegales en la generación de emisiones de mercurio, las cuales constituyen la principal fuente de contaminación en el país. Asimismo, la ausencia de competencias directas y las restricciones de acceso en zonas de operación ilícita dificultan la fiscalización, limitando la posibilidad de intervenir de manera efectiva en los focos críticos.

5.3. Ministerio de la Producción

El Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE), el cual es responsable de 5 actividades y participante de 9, resaltó que ha desarrollado actividades de capacitación y sensibilización dirigidas tanto a la población como al sector empresarial, orientadas a difundir los riesgos asociados al uso del mercurio. Estas acciones buscan generar una cultura preventiva y reducir el empleo de este metal en actividades industriales.

Así también, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (en adelante, DGAAMI), remitió información[63] en atención a la solicitud formulada[64], anexando el Informe N° 00000073-2025-PRODUCE/DIGAMI. Dicho documento, proporcionó la siguiente información respecto al avance de la entidad sobre la implementación de sus actividades donde tiene calidad de responsable:

Con relación con la actividad 3.1, referida a la incorporación en los instrumentos de gestión ambiental de las plantas de cloro-álcali de aspectos técnicos y legales para la disposición final del mercurio excedente procedente del desmantelamiento de estas instalaciones, se informó que dicha actividad se encuentra completada. Se han identificado la existencia de dos plantas de producción de cloro-álcali que emplean tecnología con mercurio, Planta Álcalis (Paramonga) y Planta Oquendo 1 (Callao), ambas de titularidad de la empresa QUIMPAC S.A., respecto de las cuales PRODUCE ha ejercido funciones de evaluación y aprobación de instrumentos de gestión ambiental.

Respecto a la Planta Álcalis, la entidad aprobó en el año 2019 la actualización de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), incorporando obligaciones expresas vinculadas al cumplimiento del Convenio, entre ellas se encuentran: la presentación del plan de cierre detallado al año 2028, la eliminación del uso de mercurio y sus compuestos en la producción de cloro-álcali al año 2030, el control de emisiones y liberaciones, la disposición ambientalmente racional del mercurio excedente derivado del desmantelamiento, el almacenamiento seguro del mercurio, y la identificación y eventual remediación de sitios contaminados.

Posteriormente, en los años 2023 y 2025, PRODUCE aprobó la segunda y tercera actualización del Plan de Manejo Ambiental, reafirmando y precisando las obligaciones relacionadas con la eliminación progresiva del mercurio y la gestión del excedente, conforme al artículo 11 del Convenio de Minamata y el cumplimiento de los criterios nacionales para la gestión de sitios contaminados.

63 Oficio N° 00007267-2025-PRODUCE/DGAAMI
64 Oficio N° 178-2025-DP/AMACC

En cuanto a la Planta Oquendo 1, se aprobó en el año 2021 la actualización de su PAMA, estableciendo la obligación de eliminar el uso de mercurio en la producción de cloro-álcali a más tardar en diciembre de 2030, así como de incorporar en el plan de cierre las medidas para la disposición ambientalmente racional del mercurio excedente. Asimismo, remitió la documentación correspondiente al OEFA para fines de su supervisión. De igual forma, en el año 2024, aprobó un Informe Técnico Sustentatorio (en adelante, ITS) para la modificación de componentes del proyecto, manteniendo la exigencia de cumplimiento de los compromisos ambientales permanentes establecidos en los instrumentos de gestión ambiental vigentes.

Con relación a la actividad 6.1, referida a la inclusión del plan de desmantelamiento progresivo de las plantas de cloro-álcali en los instrumentos de gestión ambiental, PRODUCE informó que se encuentra parcialmente atendida. Las actualizaciones de los PAMA de ambas plantas, mediante las resoluciones antes mencionadas, establecen la obligación de presentar en el año 2028 el plan de cierre detallado, el cual debe incluir el desmantelamiento de la tecnología que utiliza mercurio y la disposición final ambientalmente segura del metal excedente. En paralelo, PRODUCE aprobó en el año 2022 el ITS del proyecto "Planta Cloro Soda con Tecnología de Celdas de Membrana" en Oquendo, tecnología que no utiliza mercurio. Desde el año 2020, también se han sostenido coordinaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el MINAM para articular asistencia técnica y financiamiento que faciliten la conversión industrial hacia procesos libres de mercurio.

En cuanto a la actividad 7.1, relativa a la evaluación y definición de la necesidad de solicitar o prorrogar exenciones para productos y procesos comprendidos en los Anexos A y B del Convenio, la cual se encuentra parcialmente atendida, se informó que, en el año 2019, el Perú solicitó dos exenciones: una para aparatos de medición no eléctricos (esfigmomanómetros y termómetros), vigente hasta el año 2025, y otra, para la producción de cloro-álcali, vigente hasta el año 2030. Por ello, PRODUCE comunicó que no considera necesario solicitar nuevas exenciones.

Posteriormente, en el año 2024, a través del Oficio N.° 001259-2024-PRODUCE/DGAAMI, la DGAAMI remitió al MINAM el Informe N.° 05-2024-PRODUCE/DIGAMI-mosorio, mediante el cual se señaló que se venía investigando, en el sector industrial de manufacturas, la posible fabricación de los productos incorporados mediante la enmienda del Anexo A, no contándose a la fecha con certeza absoluta sobre su producción o utilización en procesos de ensamblaje. No obstante, se consideró que la ratificación o adhesión del Perú a dicha enmienda resultaba beneficiosa, en tanto se encuentra alineada con la política sectorial y con la no promoción de la producción de productos con mercurio añadido.

De igual manera, mediante Oficio N.° 005891-2024-PRODUCE/DGAAMI, PRODUCE remitió al MINAM el Informe N.° 0061-2024-PRODUCE/DIGAMI-mosorio, precisando que, si bien no se cuenta con información primaria completamente actualizada que permita afirmar con total certeza que las industrias manufactureras no emplean mercurio en la fabricación de los productos comprendidos en las enmiendas, de la revisión de los instrumentos de gestión ambiental declarados por los administrados no se han identificado el uso de mercurio en la producción de los productos incluidos en los Anexos A y B modificados. En dicho informe, también consideró beneficiosa la adopción de las enmiendas, por ser concordante con los lineamientos de gestión ambiental aplicables al sector industria manufacturera y comercio interno. Además, señaló la conveniencia de que su implementación se realice en el marco de un instrumento normativo único, liderado por el MINAM y refrendado por los sectores competentes, a fin de evitar cargas adicionales al sector productivo y al tesoro público.

En el marco de la actividad 13.2, orientada a la identificación, evaluación, priorización y, según corresponda, remediación de pasivos ambientales industriales contaminados con mercurio, la cual se encuentra completada, se reportó que desde el año 2019, la DGAAMI ha solicitado de manera periódica al OEFA información respecto a la identificación de pasivos ambientales industriales con presencia de mercurio, correspondientes a los años 2019, 2021, 2022, 2023, 2024 y primer semestre de 2025. Estas acciones forman parte del seguimiento sectorial en materia de gestión de sitios contaminados. En respuesta a dichas solicitudes, el OEFA ha informado que no ha identificado pasivos ambientales industriales contaminados con mercurio en los períodos consultados, encontrándose en proceso de verificación el caso de una empresa del sector.

Asimismo, en el ámbito de evaluación de instrumentos de gestión ambiental, la Dirección de Evaluación Ambiental (en adelante DEAM) de la DGAAMI, como resultado de la revisión de Informes de Identificación de Sitios Contaminados (IISC) presentados por los administrados, identificó la superación del parámetro mercurio (Hg) respecto del Estándar de Calidad Ambiental para Suelo en una planta industrial ubicada en Lima. En atención a ello, la empresa presentó el correspondiente Plan de Descontaminación de Suelos (PDS), el cual fue evaluado y aprobado por la DGAAMI en el año 2024, estableciéndose las medidas de remediación aplicables. De igual manera, mediante Informe N.º 00000071-2024-PRODUCE/DEAM, la DEAM comunicó que, durante el segundo semestre de 2024, no se identificaron pasivos ambientales industriales contaminados con mercurio en el ámbito sectorial evaluado.

A su vez, en el año 2024 el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria asignó a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones (DGSFS) las funciones como Autoridad Sectorial Competente en materia de pasivos ambientales industriales, iniciándose el proceso de recopilación de información para la elaboración del diagnóstico situacional correspondiente.

Respecto a la actividad 16.4, referida al desarrollo y difusión de productos de comunicación para la sensibilización con enfoque de género sobre los riesgos del mercurio, se encuentra completada, PRODUCE informó que entre los años 2019 y 2024, la entidad llevó a cabo diversas acciones presenciales y virtuales para fortalecer el conocimiento público sobre este metal, utilizando convocatorias por correo electrónico y llamadas telefónicas para asegurar la participación de distintos actores. Un hito relevante fue el seminario presencial realizado el 5 de junio de 2024 por la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde se presentó la exposición "Presencia del mercurio en el sector industrial manufacturero y los riesgos de su uso en el marco del Convenio de Minamata". Asimismo, en el año 2025, con motivo del Día del Compromiso Internacional del Control del Mercurio, se difundió información institucional sobre el mercurio y sus riesgos.

A partir de lo señalado, la intervención de PRODUCE evidenció avances significativos en la identificación y supervisión de las fuentes industriales que aún utilizan mercurio, así como en la promoción de la transición hacia tecnologías libres de este metal. Asimismo, se constató la actualización progresiva de los instrumentos de gestión ambiental de las plantas de cloro-álcali, la evaluación de exenciones vigentes y el seguimiento permanente a los pasivos ambientales industriales relacionados con mercurio, sin haberse identificado nuevos sitios contaminados de relevancia. Así también, PRODUCE destacó sus acciones de difusión y capacitación dirigidas a la ciudadanía, al sector empresarial y a la academia, incorporando un enfoque de género para fortalecer la sensibilización sobre los riesgos del mercurio. No obstante, se enfatiza que la efectividad de estos avances dependerá de la continuidad del acompañamiento técnico, la oportuna fiscalización y la consolidación de los procesos de sensibilización, así como del cumplimiento de los hitos pendientes, especialmente la presentación de los planes de cierre en 2028 y la eliminación definitiva del mercurio en la industria a más tardar en 2030, conforme a los compromisos asumidos.

5.4. Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud (en adelante, MINSA), en su calidad de máxima autoridad sanitaria, participa en la implementación del PNA del Convenio, a través de diversas direcciones y órganos desconcentrados responsables de la vigilancia sanitaria, la gestión ambiental, la prevención de riesgos y la atención de personas expuestas al mercurio. En lo que respecta a su intervención tiene calidad de responsable en 10 actividades y calidad de participante en 6 actividades.
A continuación, se detallan los avances y medidas reportadas por cada unidad orgánica en el marco de sus funciones y del cumplimiento de sus actividades asignadas:

5.4.1. Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública

La Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (en adelante, DGIESP), a través de la Dirección de Prevención y Control de Enfermedades No Transmisibles, Raras y Huérfanas (en adelante, DENOT), que es una de sus 13 unidades orgánicas, precisó en la reunión que su rol frente a

la exposición al mercurio se centra en la vigilancia sanitaria y el monitoreo del estado de salud de la población expuesta, más no en la eliminación de la fuente de contaminación, que corresponde a otros sectores del Estado. Se destacó que el tratamiento médico sólo resulta aplicable en casos de intoxicación aguda, mientras que la exposición prolongada representa un factor de riesgo que puede derivar en complicaciones crónicas de carácter irreversible.

Entre los avances alcanzados, se informó sobre la actualización de la Norma Técnica para el uso de amalgama dental y de la Guía de Práctica Clínica para la Prevención y Tratamiento de Caries en niños. Asimismo, se elaboró el Plan de Trabajo para la implementación del Convenio en el sector salud, y se inició la eliminación progresiva de equipos médicos con mercurio, proceso en el que el Seguro Social de Salud (en adelante, EsSalud) ha consolidado la compra centralizada de equipos alternativos desde el año 2024. En paralelo, se difundió la norma técnica sobre gestión integral de residuos sólidos en establecimientos de salud, se han desarrollado capacitaciones con enfoque de género e interculturalidad, se elaboraron materiales educativos culturalmente validados, como los rotafolios implementados en Loreto y Cusco, y se implementó un padrón nominal de pacientes expuestos, acompañado de un registro electrónico nacional.

No obstante, se identificaron limitaciones críticas que reducen la efectividad de las acciones emprendidas, tales como la alta rotación de personal de salud y de coordinadores regionales en materia de metales pesados, la ausencia de una historia clínica electrónica que permita un adecuado seguimiento de los pacientes, la falta de partidas presupuestales específicas para vigilancia sanitaria y epidemiológica, y la débil articulación multisectorial. Ante ello, se señaló que se viene trabajando con la Presidencia del Consejo de Ministros, en la elaboración de un documento que defina responsabilidades claras y protocolos de intervención interinstitucional ante emergencias por metales pesados, con el objetivo de superar la actual fragmentación y garantizar una respuesta oportuna.

Complementando a lo antes mencionado, se envió una solicitud de información[65], la cual fue respondida anexando el Informe N.º D00028-2025-DGIESP-DENOT-MINSA[66], en donde se detallan de manera más específica, las actividades que se encuentran bajo responsabilidad de la DGIESP.

Con relación a la actividad 5.2, orientada a la formulación e implementación de documentos técnicos normativos para la reducción del uso de amalgamas dentales, el informe señala que esta se encuentra completada. Se elaboró el proyecto de documento normativo denominado “Directiva Sanitaria para la Atención Estomatológica de Mínima Intervención”, el cual servirá como insumo para la actualización de la Guía de Práctica Clínica para la Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de la Caries Dental en Niñas y Niños.

A su vez, mediante Resolución Ministerial Nº 859-2024/MINSA, de fecha 10 de diciembre de 2024, se aprobó la Norma Técnica de Salud N.º 216-MINSA/DGIESP-2024, denominada “Norma Técnica de Salud para el Uso de la Amalgama Dental”. Sobre esta base, durante el primer semestre de 2025, se elaboró el Plan de Implementación de dicha norma, cuya ejecución se encuentra pendiente y será desarrollada mediante sesiones virtuales.

De igual forma, EsSalud, a través de la Gerencia Central de Abastecimiento de Bienes Estratégicos (CEABE), reportó que, a nivel nacional, no se utiliza amalgama dental en sus establecimientos de salud. Adicionalmente, informó que se viene actualizando su plan de trabajo para la implementación del Convenio en la institución, el cual será sometido a aprobación.

En cuanto a la actividad 5.3, vinculada a la promoción de medidas para la reducción del uso de amalgamas dentales en las instituciones del sector salud, se informó que esta también se encuentra completada. Se desarrolló el Programa de Formación Laboral “Atención Integral en Salud Bucal con enfoque por curso de vida e inclusión”, ejecutado entre los años 2021 y 2023, el cual tuvo como finalidad fortalecer las capacidades de los cirujanos dentistas para garantizar la mejora continua de la calidad de atención a los usuarios de los servicios de salud.

65 OFICIO Nº 0173-2025-DP/AMACC.
66 Anexo de respuesta del Oficio Nº D003791-2025-SG-MINSA.

Adicionalmente, se informó que en la Unidad II del programa, referida a Procedimiento Clínico y Farmacológico en la Atención Estomatológica, se incorporaron contenidos directamente vinculados a la promoción de medidas para reducir el uso de amalgamas dentales, específicamente a través de los temas Tratamiento Restaurador Atraumático (en adelante, TRA) y Control No Restaurador de Lesiones de Caries. En este contexto, se destacó que, durante la última década (desde el año 2014), se registra una disminución progresiva y significativa en el uso de amalgamas.

Así también, se precisó que, en el año 2019, la Dirección de Salud Bucal (DSABU), por intermedio de la DGIESP, restringió la adquisición y el uso de mercurio para amalgama dental en los servicios de odontología, mediante Oficio Circular N.º 1306-2019-DGIESP/MINSA.

Respecto a la actividad 15.1, orientada a la elaboración de una estrategia o programa para ejecutar acciones con enfoque intercultural y de género destinadas a proteger a poblaciones en riesgo por exposición a mercurio, el informe indica que se encuentra parcialmente atendida. En ese marco, la Dirección Ejecutiva de Promoción de la Salud (DPROM) realizó el levantamiento de información y viene elaborando un plan destinado a fortalecer las competencias de los profesionales de salud a nivel regional para la transversalización de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos en la atención de poblaciones vulnerables.

Asimismo, mediante Resolución Ministerial Nº 080-2025/MINSA, el MINSA aprobó el documento técnico denominado "Plan de salud integral y fortalecimiento de servicios de salud con enfoque intercultural en el ámbito de los pueblos indígenas, originarios y afroperuanos para el año 2025", cuyo propósito es contribuir a la mejora de la salud de estas poblaciones frente a enfermedades prevalentes en los departamentos de Áncash, Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.

De igual forma, se precisó que, desde la DGIESP, en el año 2020, se aprobó la Directiva Sanitaria N.º 126-MINSA/2020/DGIESP, denominada "Directiva Sanitaria que establece el procedimiento para el abordaje integral de la población expuesta a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas", cuyo objetivo es estandarizar el proceso de respuesta integral, oportuna y articulada frente a la exposición de la población a dichas sustancias a nivel nacional, incluyendo el mercurio.

Con respecto a la actividad 15.2, referida a la elaboración y ejecución de un programa educativo y preventivo sobre exposición ocupacional al mercurio, esta se encuentra parcialmente atendida. Por su parte, desde la DGIESP, a través de la Unidad Funcional de Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, se desarrollaron talleres de toxicología clínica, que incluyen contenidos vinculados al mercurio dirigidos a profesionales médicos, con el propósito de fortalecer sus capacidades para la atención de personas expuestas o afectadas por metales pesados y otras sustancias químicas. Estos talleres se realizaron en mayo y julio de 2023, marzo de 2024 y mayo de 2025, contando con la participación progresiva de médicos provenientes de diversas DIRESA, GERESA y DIRIS, así como de hospitales, sanidades de la PNP, del Ejército del Perú, de EsSalud, de IAFAS FOSSMAR de la Marina de Guerra del Perú y de Saludpol.

Así también, se indicó que EsSalud informó que, en mayo de 2025, brindó asistencia técnica sobre "Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a los establecimientos de salud bajo su competencia", en coordinación con DIGESA, abordando aspectos como la base legal, la certificación ambiental y los instrumentos de gestión ambiental aplicables a los establecimientos de salud.

En cuanto a la actividad 15.3, orientada a promover servicios de atención sanitaria con enfoque diferenciado por sexo para poblaciones expuestas a mercurio, el informe señala que esta se encuentra completada. Entre los años 2019 y 2023 se desarrolló el curso básico de Abordaje Integral de la Población Expuesta a Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, el cual incluye contenidos específicos sobre el abordaje integral de la exposición al mercurio. Asimismo, entre agosto y noviembre de 2025 se llevó a cabo el curso de Abordaje Integral a Población Expuesta a Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas. Igualmente, se informó que, en el marco de la estrategia de diseño y ejecución de programas educativos y preventivos sobre la exposición ocupacional al mercurio, EsSalud, a través de su Oficina de Relaciones Institucionales, ha difundido los alcances del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Por otro lado, la actividad 16.4, referida al desarrollo y difusión de productos de comunicación para la sensibilización y capacitación del público con enfoque de género sobre los riesgos del mercurio, se indicó que se encuentra completada. A través de la Oficina General de Comunicaciones (OGC) y la Unidad Funcional de Salud ante la Exposición a Metales Pesados y otras Sustancias Químicas de la DGIESP, se informó que se viene elaborando material comunicacional dirigido a prevenir los riesgos a la salud asociados a la exposición al mercurio.

5.4.2. Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA)

Desde la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (en adelante, DIGESA), se informó que su rol principal frente a la problemática del mercurio consiste en la vigilancia sanitaria y el monitoreo ambiental de agua, aire y suelo en las zonas afectadas. A diferencia de otras direcciones orientadas a la atención clínica de los pacientes, la DIGESA cumple funciones de carácter preventivo y de control ambiental.

De igual forma, entre las acciones desarrolladas, se reportó la ejecución de monitoreos en regiones con alto nivel de exposición, como **Loreto y Madre de Dios**, en donde se realizaron atenciones inmediatas y análisis puntuales en comunidades afectadas, incluyendo la comunidad nativa de Tres Islas. Asimismo, mencionó que participa activamente en espacios interinstitucionales relacionados con la gestión de metales pesados, lo que contribuye a la articulación de políticas y medidas de intervención.

No obstante, se identificaron limitaciones significativas que restringen la efectividad de estas labores. En primer lugar, la dependencia de asignaciones presupuestales adicionales genera una alta vulnerabilidad en el cumplimiento de los planes de acción, dado que la falta de recursos oportunos impide sostener una vigilancia continua. En segundo lugar, persisten problemas logísticos que limitan la capacidad de realizar monitoreos sistemáticos en todas las zonas de riesgo, lo que obliga a responder de manera puntual y no preventiva. Asimismo, se resaltó la necesidad de contar con protocolos unificados de atención a personas afectadas y con un registro nacional de casos que permitan visibilizar esta problemática como una emergencia sanitaria. Finalmente, se advirtió que los reportes presentados carecen de información detallada sobre los resultados de los monitoreos y las acciones posteriores frente a los hallazgos.

Además, de acuerdo con el Informe N.° D00028-2025-DGIESP-DENOT-MINSA, se detalla el reporte relacionado con las actividades bajo responsabilidad de la DIGESA, el cual se indica a continuación:

Con respecto a la Actividad 12.4, referida a la difusión nacional de la Norma Técnica de Salud N.° 144-MINSA/2018/DIGESA sobre gestión integral y manejo de residuos sólidos en establecimientos de salud, se informó que esta se encuentra cumplida. Según lo reportado por la DIGESA, durante los meses de enero a marzo de 2019, se llevó a cabo la difusión de dicha norma técnica en el ámbito nacional, lo cual fue comunicado formalmente al MINAM el 30 de setiembre de 2019, acreditándose el cumplimiento de la meta programada para esta actividad.

Respecto a la actividad 16.4[67], DIGESA aportó impulsando el desarrollo del curso Toxicología Básica, dirigida a líderes comunitarios en diversas regiones del país, así como cursos de Toxicología Básica orientados a profesionales de la salud, personal de gobiernos regionales y representantes de otros sectores del Estado que intervienen en territorios afectados por metales pesados.

Sobre a la actividad 17.3, referida a la elaboración e implementación del Plan Nacional de Vigilancia Sanitaria Ambiental para el mercurio en zonas priorizadas y poblaciones vulnerables, se encuentra parcialmente atendida. Se elaboró en el año 2022, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el documento denominado "Plan de Fortalecimiento de Vigilancia Sanitaria en Poblaciones Expuestas de Zonas Priorizadas por Contaminación por Mercurio". Este instrumento comprende 14 regiones priorizadas (Ayacucho, Cajamarca, Arequipa, Áncash, Madre de Dios, Apurímac, Puno, Piura, Lima Región, Ica, Cusco, Huancavelica, Ucayali y Callao) y, a la fecha, se encuentra en proceso de recopilación de información y conformación del expediente técnico por parte de la DIGESA.

67 Información recopilada del Informe N.° 00192-2025-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ.

Del mismo modo, a través del Área de Vigilancia Sanitaria de la Calidad del Aire de la Dirección de Control y Vigilancia (DCOVI), durante los años 2020, 2023, 2024 y 2025, la DIGESA realizó intervenciones de monitoreo sanitario de la calidad del aire para la detección de mercurio gaseoso total en el contexto de la problemática de la minería de oro artesanal y en pequeña escala, en veinte (20) puntos ubicados en los departamentos de Madre de Dios, Puno, Arequipa, Piura y Ucayali.

Los puntos evaluados correspondieron a los distritos de Laberinto (Tambopata, Madre de Dios), la comunidad nativa Tres Islas (Ananea, Puno), Talara y Las Lomas (Piura), Suyo y Sapillica (Ayabaca, Piura), Chaparra (Caravelí, Arequipa), Mariano Nicolás Valcárcel (Camaná, Arequipa), Río Grande (Condesuyos, Arequipa), y Sepahua (Ucayali). En todos los casos, los resultados del monitoreo de mercurio gaseoso total no superaron el Estándar de Calidad Ambiental (ECA) para aire.

5.4.3. Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID)

Desde la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (en adelante, DIGEMID), a través del Informe N. º D00028-2025-DGIESP-DENOT-MINSA, se especifican también los estados de las actividades que están en responsabilidad de la DIGEMID y sus aportes en específico.

Con respecto a la actividad 7.1, se ha indicado que se encuentra parcialmente atendida. Se remitió, mediante Memorándum N.º 1700-2023-DIGEMID-DG-EA/MINSA, la comunicación referida a la necesidad de prorrogar las exenciones para los termómetros y esfigmomanómetros listados en el Anexo A del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Su participación se circunscribió a la emisión de dicho pronunciamiento técnico respecto a la continuidad de la exención aplicable a estos dispositivos médicos, en el marco de la evaluación nacional sobre la pertinencia de solicitar su prórroga.

5.4.4. Instituto Nacional de Salud (INS)

De acuerdo con el Informe N.º D00028-2025-DGIESP-DENOT-MINSA, se detalla también el reporte relacionado con las actividades del Instituto Nacional de Salud (en adelante, INS), que se encuentran bajo responsabilidad específicamente de su órgano desconcentrado, Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (en adelante, CENSOPAS).

Respecto a la actividad 15.2, la cual se encuentra parcialmente atendida, CENSOPAS detalló su aporte, en el sentido que indicó que se desarrollaron acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades del personal de salud en materia de toxicología vinculada a la exposición a metales pesados, incluido el mercurio. Además, mencionó que, durante el año 2024, brindó asistencia técnica en el curso "Toxicología Básica, Metales Pesados, Requerimientos y Resultados e Interpretación", dirigido a profesionales de la salud de diversas regiones del país, entre ellas Áncash, La Libertad, Azángaro, Puno, Pasco, Madre de Dios, Tumbes, Junín, Huancavelica, Cañete, Yauyos, Ayacucho, Cajamarca e Ica.

Asimismo, en el año 2025, el CENSOPAS continuó con esta asistencia técnica, alcanzando a profesionales de la salud de las regiones Puno, Piura, Lima, San Martín, Cusco, Ica, Tumbes y Cajamarca, consolidando así un programa sostenido de capacitación de base científica sobre la identificación, evaluación e interpretación de resultados asociados a la exposición a metales pesados, en particular mercurio, en el ámbito ocupacional y comunitario.

Así también, con relación a la actividad 17.2[68], la cual se encuentra completada con avances significativos en el desarrollo y difusión de investigación científica y tecnológica vinculada a la salud ocupacional y la protección ambiental frente al mercurio. Entre los años 2019 y 2024 se impulsaron estudios especializados, destacando el análisis integral sobre las fuentes y vías de exposición del pueblo indígena Nahua, y se fortaleció la coordinación intersectorial mediante la conformación y funcionamiento continuo de la Comisión Multisectorial encargada de dar seguimiento a las intervenciones en metales pesados.

68 Información contenida en el Informe N.º 00192-2025-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ,

5.4.5. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades

En el caso del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (en adelante, CDC), si bien se trata de un órgano desconcentrado que no posee un rol específico dentro del PNA, enfatizó la necesidad de abordar con mayor rigor la gestión de residuos de mercurio como un componente esencial en la estrategia nacional de cumplimiento del Convenio. Se señaló además que, a pesar de los avances en vigilancia epidemiológica y en la atención a las personas expuestas, el país carece de un plan específico y de una institución responsable para la disposición final y el reciclaje del mercurio, ya sea proveniente de la minería ilegal o de productos de uso cotidiano como pilas y termómetros.

Este vacío representa un riesgo epidemiológico persistente, pues mientras la fuente de exposición continúe presente en el ambiente, la población seguirá en situación de vulnerabilidad y los esfuerzos del sector salud se limitarán a medidas paliativas. El CDC reconoció también que el sistema de vigilancia epidemiológica ha permitido recopilar información sobre las personas expuestas; sin embargo, destacó que estos datos no se han traducido en intervenciones efectivas para eliminar la causa del problema, lo cual exige un trabajo coordinado y multisectorial.

En este sentido, se recordó que el PNA del Convenio de Minamata contempla la implementación progresiva de medidas orientadas a reducir y controlar el uso y liberación de mercurio objetivo imposible de alcanzar sin una estrategia clara de gestión y disposición final de estos residuos, ante lo cual, la eliminación indiscriminada en ríos o suelos constituye no solo un grave riesgo ambiental, sino también una amenaza a la salud pública.

Además, el CDC advirtió que la fragmentación institucional y la falta de infraestructura de reciclaje y disposición generan que incluso la propia ciudadanía, en muchos casos sin información adecuada, contribuya involuntariamente a la contaminación. Se subrayó la urgencia de implementar una estrategia nacional que articule a los sectores de salud, ambiente, producción y gestión de residuos, acompañada de campañas de educación ambiental que orienten a la población sobre el manejo adecuado del mercurio y sus derivados.

En atención a lo señalado, por los diversos órganos y direcciones del Ministerio de Salud, se vienen realizando diversas acciones en diversos ámbitos como el normativo, técnico, formativo, comunicacional y de vigilancia sanitaria. En ese marco, la DGIESP ha consolidado avances sustantivos en la reducción progresiva del uso de amalgamas dentales, la aprobación de normas técnicas específicas, la implementación de planes sectoriales y el fortalecimiento de capacidades del personal de salud, incorporando progresivamente enfoques interculturales y de género.

Por su parte, la DIGESA ha cumplido un rol preventivo clave mediante la vigilancia ambiental, el monitoreo de mercurio en aire y otros componentes ambientales, así como la difusión de normas sobre gestión de residuos sólidos en establecimientos de salud, aunque enfrenta limitaciones presupuestales y logísticas que afectan la sostenibilidad de estas acciones.

De igual forma, la DIGEMID ha contribuido desde el ámbito regulatorio, principalmente a través de pronunciamientos técnicos vinculados a dispositivos médicos que contienen mercurio, en el marco de las evaluaciones sobre exenciones contempladas en el Convenio.

Así también, en el caso del INS, mediante el CENSOPAS, ha fortalecido la base científica y técnica del sector, desarrollando capacitaciones especializadas, asistencia técnica y producción de investigación aplicada sobre exposición a metales pesados, además de impulsar espacios de divulgación científica que consolidan la generación y transferencia de conocimiento.

Por ello, si bien se evidencian avances significativos, persisten desafíos estructurales vinculados al financiamiento, la articulación intersectorial y la gestión integral de residuos con mercurio, cuya atención resulta de vital importancia.

5.5. Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM), tiene calidad de responsable en 4 actividades y calidad de participante en 18 actividades. A través de su Dirección General de Formalización Minera (en adelante, DGFM), remitió información[69] en atención a la solicitud formulada[70]. Dicho documento indica lo siguiente sobre las actividades donde tiene calidad de responsable:

Respecto de la actividad 8.1, referida a la elaboración y aprobación del Plan de Acción Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, esta se encuentra parcialmente atendida. Desde el MINEM se informó que, a la fecha, se cuenta con una propuesta de Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el citado Plan y sus anexos, la cual se encuentra en etapa de prepublicación. Asimismo, el MINEM participó en los procesos de revisión y validación técnica de las estrategias 3 y 7 del Plan, orientadas a la reducción del uso de mercurio y a la promoción de tecnologías más limpias en la minería artesanal y de pequeña escala[71].

Con relación a la actividad 13.1, relativa a la identificación, evaluación y priorización de sitios contaminados con mercurio asociados a la gran y mediana minería, y a la implementación de medidas de cierre cuando corresponda, se reportó que se encuentra completada. Entre los años 2022 y 2024, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, DGAAM) emitió diversos Informes de Identificación de Sitios Contaminados (en adelante, IISC), dentro de los cuales se confirmaron casos puntuales de presencia de mercurio. Adicionalmente, en el año 2025 se registró un nuevo hallazgo en la Institución Educativa N. ° 86841 "César Vallejo", en Áncash, en donde se identificaron niveles elevados de mercurio asociados a actividades mineras históricas, dando continuidad a las acciones de evaluación ambiental por parte del MINEM.

En base a lo informado, se determina que la entidad ha estado realizando avances relevantes en materia de identificación de sitios contaminados con mercurio y en el desarrollo de acciones de sensibilización con enfoque de género dirigidas a la pequeña minería y minería artesanal. No obstante, persisten tareas clave pendientes, especialmente en la implementación del Plan de Acción Nacional para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, el cual es central para la reducción del uso de mercurio en la minería artesanal, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la articulación intersectorial y asegurar la continuidad de las acciones técnicas y de acompañamiento previstas en el PNA del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

5.6. Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) tiene asignada una actividad en calidad de responsable y una actividad en calidad de participante. A través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal (en adelante, DGPRTM), se remitió información[72] en atención a la solicitud[73] formulada, adjuntando el Informe N.° 1619-2025-MTC/18.01. Dicho documento presenta información sobre el avance de la única actividad en la que el sector tiene calidad de responsable, correspondiente a la actividad 12.2.

En ese sentido, teniendo en cuenta que esta actividad se encuentra completada, en el año 2024, la entidad aportó elaborando los Términos de Referencia para el "Servicio para la elaboración de una guía técnica que establece lineamientos específicos sobre el transporte y disposición de residuos de mercurio o productos con mercurio añadido de manera ambientalmente racional". Asimismo, para el año 2025, el sector incorporó en su Agenda Temprana el problema público vinculado a los riesgos asociados al transporte terrestre de materiales peligrosos, entre ellos el mercurio, lo que evidencia el reconocimiento institucional de la necesidad de priorizar acciones regulatorias y operativas en el marco del Convenio de Minamata.

69 Oficio N° 05451-2025MINEM/DGFM.
70 Oficio N° 0130-2025-DP/AMACC.
71 Información contenida en el Informe N.° 00192-2025-MINAM/VMGA/DGCA/DCCSQ,
72 Oficio N° 1888-2025-MTC/18.
73 Oficio N°0177-2025-DP-AMACC.

Por lo indicado, la intervención del MTC evidencia avances concretos en el fortalecimiento del marco técnico para la gestión segura del transporte de mercurio, destacando el reconocimiento institucional del riesgo asociado al transporte de materiales peligrosos.

5.7. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (en adelante, MIMP), forma parte de las actividades 8.1, 15.1, 15.2, 15.3, 16.3, 16.4 y 17.3, en calidad de participante. Sobre esa base, se solicitó información[74] respecto de las intervenciones efectuadas para aportar al desarrollo de las citadas actividades, ante lo cual, la entidad alcanzó su respuesta[75], anexando el Informe Técnico N° D000002-2025-MIMP-DTEG-FJVR, elaborado por la Dirección de Transversalización del Enfoque de Género (en adelante DTEG) de la Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación (en adelante DGIGND). Dicho documento desarrolla lo siguiente:

En el marco del PNA, el MIMP designó, entre el 21 de mayo de 2019 y el 7 de febrero de 2020, a la Directora de la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación como su representante, período durante el cual no se realizó actividad alguna en el marco del PNA. Posteriormente, a partir del 8 de febrero de 2020, se nombró como titular a la Directora de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (hoy, Dirección de Transversalización del Enfoque de Género), quien, en respuesta a una consulta formulada por la DIGESA del MINSA, señaló que la participación del MIMP no estaba dirigida a intervenir directamente en poblaciones vulnerables para la atención por exposición al mercurio, sino a brindar orientaciones y aportes para que las propuestas, acciones y decisiones en el marco del Plan consideren las necesidades e intereses de mujeres y hombres.

Asimismo, se informó que el MIMP, en su calidad de entidad participante, no ha sido requerido por las instituciones responsables para brindar apoyo en el desarrollo de las actividades programadas, recordando que, de acuerdo con el Decreto Supremo N.° 004-2019-MINAM, la participación de las entidades en el PAN se activa la solicitud de las instituciones responsables, lo que explica que, más allá de la respuesta brindada a la DIGESA en el año 2019, no se hayan registrado intervenciones adicionales.

De lo antes señalado, se advierte que, si bien el MIMP cumple un rol relevante en la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas, su participación en la implementación PNA ha sido limitada. Ello se debe, principalmente, a que las entidades responsables no han solicitado su intervención en las actividades programadas, lo que ha impedido que el rol asignado a este ministerio se materialice en acciones concretas hasta la fecha.

5.8. Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura (en adelante, MINCUL) interviene en las actividades 15.1, 15.3 y 17.3, en calidad de participante. En atención a ello, se requirió información[76] a la entidad respecto de las acciones implementadas para coadyuvar al cumplimiento de tales actividades, cuya respuesta[77] anexa el Informe N° 000011-2026-DGCI-VMI/MC, realizado por la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (en adelante DGCI), así como la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante DGPI), en el cual se detalla lo siguiente:

Se precisó que su intervención se orienta a garantizar la incorporación del enfoque intercultural y la protección de los derechos de los pueblos indígenas u originarios y de la población afroperuana en las zonas priorizadas, brindando información para la identificación de dichos pueblos y coordinando con las entidades responsables cuando corresponda. Asimismo, informó que, en el año 2019, atendió un requerimiento del MINSA sobre zonas priorizadas y poblaciones vulnerables

74 Oficio N° 0175-2025-DP/AMACC.
75 Oficio N° D000411-2026-MIMP-SG.
76 Oficio N° 0176-2025-DP/AMACC.
77 Oficio N° 000049-2026-SG/MC.

expuestas al mercurio, y que, en el año 2021, actualizó la designación de sus representantes para la coordinación de acciones vinculadas al PNA.

De manera específica, el MINCUL reportó acciones en el marco del Régimen Especial Transectorial de protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (en adelante, PIACI), particularmente respecto del pueblo indígena Nahua, el cual se encuentra asentado en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, en donde se identificaron niveles de contaminación por mercurio. En tal contexto, suscribió convenios de cooperación interinstitucional con el MINAM y el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) para la realización de un estudio especializado integral que determine las fuentes y vías de exposición al mercurio, habiéndose ejecutado la Fase I y encontrándose pendiente la reanudación y culminación de la Fase II, cuya gestión presupuestal corresponde al MINAM.

En resumen, la entidad viene participando en acciones de articulación y seguimiento orientadas a la protección de las poblaciones indígenas en situación de vulnerabilidad; sin embargo, aún se encuentra en curso la reanudación y culminación del estudio especializado integral, elemento clave para la adopción de medidas definitivas frente a la exposición al mercurio.

5.9. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

En lo que respecta a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, SUNAT), teniendo en cuenta que tiene la calidad de participante en 7 actividades y cumple un importante rol en el control de insumos químicos y bienes fiscalizados, dentro de los cuales se encuentra el mercurio, se solicitó su participación.

En ese sentido, la entidad, a través de la Intendencia Nacional de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados (en adelante, IQBF), informó que, en el marco de sus competencias, realiza la identificación y el control de insumos químicos vinculados a actividades ilegales, como el narcotráfico y la minería ilegal. En el caso específico del mercurio, señaló que ejecuta controles operativos y mantiene puestos de control en puntos estratégicos del país, con el fin de prevenir su transporte y desvío hacia fines ilícitos.

No obstante, la institución advirtió que persisten importantes dificultades para identificar y detener a los usuarios vinculados a la minería ilegal, especialmente en zonas remotas o de difícil acceso donde predomina la informalidad y operan organizaciones criminales. Asimismo, agregó que este escenario evidencia la necesidad de fortalecer la cooperación con la Policía Nacional del Perú y con las Fiscalías Ambientales, a fin de mejorar la efectividad de los operativos y reducir el flujo de mercurio hacia actividades ilegales.

De igual forma, la SUNAT, de acuerdo a la información emitida mediante oficio[78] detallo lo establecido en el artículo 3 del Convenio de Minamata, sobre las fuentes de suministro y el comercio del mercurio, normativa que motivó la emisión del Decreto Supremo N.° 059-2021-EF, el cual regula el ingreso y salida de insumos químicos fiscalizados, incluidos los contemplados en la Ley N.° 32412. En aplicación de esta regulación, se indicó que se solicita de manera periódica al MINAM la confirmación sobre el consentimiento de los países miembros para las solicitudes de importación o exportación de mercurio, verificación indispensable para otorgar autorizaciones a los usuarios que cumplen con los requisitos establecidos.

De esta manera, la entidad participa directamente en el control del comercio internacional del mercurio, contribuyendo a la implementación del Convenio de Minamata y asegurando que las operaciones de entrada y salida del país se desarrollen bajo principios de legalidad, transparencia y protección ambiental.

Respecto al marco normativo nacional para el control de insumos químicos utilizados en minería, la SUNAT destacó las estrategias implementadas para fortalecer la cooperación interinstitucional,

78 Oficio N.° 000144-2025-SUNAT/7C0000, en respuesta a la solicitud enviada mediante Oficio N.° 0158-2025-DP/AMAC emitido el 21 de octubre de 2025.

especialmente con la Policía Nacional y las Fiscalías Ambientales. Estas acciones han sido esenciales para enfrentar las dificultades relacionadas con la identificación, incautación y detención de actores vinculados a la minería ilegal, particularmente en zonas remotas, y para reducir el flujo de mercurio hacia dicha actividad. En este contexto, la promulgación de la Ley N.° 32412 adquiere especial relevancia, al establecer medidas de registro, control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden emplearse directa o indirectamente en la minería ilegal. Así también, su artículo 3 dispone expresamente que el **mercurio se encuentra entre los insumos sujetos a fiscalización por la SUNAT, reforzando el marco regulatorio e incrementando la capacidad de supervisión de la entidad.**

Adicionalmente, se mencionó que se participa activamente en la elaboración e implementación de la estrategia nacional para la interdicción y reducción de la minería ilegal. De igual manera, forma parte de la Comisión Multisectorial de la Formalización de la Minería, presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros, ante la cual reporta semestralmente los avances en el control de insumos químicos y bienes fiscalizados a fin de prevenir su desvío hacia operaciones ilícitas.

En el ámbito territorial, también integró el equipo encargado de diseñar el Decreto de Urgencia N. ° 006-2025, que dispone la intervención coordinada del Estado en el distrito de Pataz, en La Libertad. Este decreto establece medidas extraordinarias para el control y fiscalización de insumos químicos, explosivos, materiales relacionados, equipos, maquinaria y productos mineros, y ha permitido implementar un protocolo de actuación conjunta, reflejando el esfuerzo estatal por consolidar acciones efectivas frente a la minería ilegal.

Por lo expuesto, la información presentada evidencia que la SUNAT cumple un rol estratégico en la regulación y fiscalización del mercurio en el país, tanto mediante el control operativo de insumos químicos en puntos críticos como a través de su participación en el comercio internacional regulado bajo el Convenio de Minamata. Sus acciones, sustentadas en la coordinación permanente con el MINAM, el MINEM, la Policía Nacional, las Fiscalías Ambientales y otros espacios intersectoriales, han permitido fortalecer la prevención del desvío de mercurio hacia actividades ilícitas, especialmente en la minería ilegal. No obstante, los retos asociados a la informalidad, las zonas de alta presencia criminal y las limitaciones territoriales requieren una articulación estatal más robusta para optimizar los resultados.

5.10. Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), tiene entre sus funciones la facultad para coordinar políticas multisectoriales, de igual forma en específico su Secretaría de Gestión Social y Diálogo (en adelante, SGSD), se encarga de gestionar los riesgos de conflictividad social. En ese marco, se convocó a la SGSD, espacio en el cual destacó que las regiones de Puno, Condorcanqui, Putumayo y Nanay, enfrentan realidades particulares que requieren estrategias específicas, subrayándose que, si bien la minería ilegal constituye la principal fuente de contaminación, no es la única actividad vinculada al problema, por lo que resulta indispensable un abordaje integral y adaptado a cada contexto.

Entre las acciones emprendidas, se resaltó la próxima aprobación de un decreto supremo para la creación de una comisión permanente en la zona del Putumayo, destinada a atender de manera conjunta temas de seguridad y desarrollo frente a la presencia de grupos armados vinculados al narcotráfico y a la minería ilegal[79]. Asimismo, se subrayó la importancia de fortalecer la participación de actores territoriales, incluyendo gobiernos regionales y locales, así como instituciones de investigación como el CINCIA, cuya experiencia ha contribuido a visibilizar la situación crítica de la Amazonía.

No obstante, se advirtió que la magnitud del problema trasciende lo estrictamente punitivo, al estar asociado a factores sociales estructurales como la falta de alternativas económicas en zonas vulnerables, situación que incrementa la captación de población local por parte de actores ilícitos. En este sentido, se enfatizó la necesidad de consolidar un enfoque multisectorial que involucre no

79 Posteriormente, dicho decreto fue aprobado en setiembre de 2025 mediante el D.S. N.° 119-2025-PCM.

solo a los sectores del gobierno central directamente vinculados con la seguridad y el ambiente, sino también a aquellos responsables de promover el desarrollo social y económico.

A partir de lo señalado, se evidencia que, por parte de la PCM se reconoció que el reto principal radica en diseñar políticas diferenciadas que respondan a las particularidades territoriales sin perder la coordinación intersectorial. Si bien medidas como la comisión para el Putumayo constituyen un avance relevante, se advirtió que la sostenibilidad de los esfuerzos dependerá de articular un marco nacional que permita replicar experiencias exitosas en otras regiones, garantizando a la vez una respuesta integral que combine seguridad, desarrollo y sostenibilidad ambiental.

5.11. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, MRE), entre sus principales funciones tiene el de negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales[80]. Además, en el marco del PNA, tiene calidad de participante dentro de las siguientes 6 actividades: 7.1, 8.1, 8.2, 8.3, 18.1 y 18.2. En ese sentido, se le solicitó información sobre su implementación[81].

Al respecto, dicha entidad señaló[82] que, si bien no tiene responsabilidad directa en la ejecución del Convenio, ha desempeñado un rol relevante en su promoción y en la articulación de esfuerzos interinstitucionales. Su labor se ha orientado a apoyar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú, especialmente en la elaboración y presentación de los reportes bienales y cuatrienales, así como en el impulso de iniciativas estratégicas, entre ellas el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú.

Asimismo, informó que ha trabajado de manera coordinada con el MINAM, entidad encargada del monitoreo y seguimiento del PNA, así como con el MINSA y el MINEM. Además, a través de reuniones técnicas y espacios de articulación, se ha contribuido a consolidar la posición nacional en eventos internacionales, como la Reunión Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata sobre el Mercurio (COP6), realizada los días 3 y 4 de setiembre de 2025, en Santiago de Chile.

En materia de cooperación técnica y financiera, la entidad cumple un rol de coordinación y facilitación respecto de las gestiones vinculadas a la implementación del PNA. No obstante, precisó que la información detallada sobre los proyectos específicos financiados con dichos recursos corresponde al MINAM, en su calidad de entidad responsable de la ejecución de iniciativas, como el proyecto de gestión ambientalmente racional de bifenilos policlorados, mercurio y otros productos químicos tóxicos en el Perú.

Además, en el ámbito regional y bilateral, se resaltó la relevancia de la Declaración adoptada en la V Reunión de Presidentes del Tratado de Cooperación Amazónica, la cual enfatiza la necesidad de fortalecer las acciones conjuntas para enfrentar la problemática del mercurio en la región amazónica. Del mismo modo, se destacó el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de mecanismos de trazabilidad entre Perú y Ecuador, en el marco del Plan de Acción de Lima 2024. Así también, el MRE reafirmó su compromiso de continuar colaborando con la Defensoría del Pueblo en el seguimiento del Convenio, subrayando la importancia de mantener una acción articulada a nivel nacional e internacional frente a los impactos del mercurio en la salud y el ambiente.

De lo señalado, se advierte que el MRE, ha cumplido un rol estratégico de coordinación, articulación y representación internacional en el marco del PNA, orientado a respaldar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en el Convenio de Minamata. Si bien no ejerce funciones directas de ejecución, su actuación se ha centrado en la promoción del Convenio, el acompañamiento en la elaboración y presentación de reportes internacionales, la facilitación de cooperación técnica y financiera y la consolidación de la posición nacional en espacios regionales y multilaterales.

80 Artículo 3, literal e del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8470484/7014001-texto-integrado-del-rof-del-ministerio-de-relaciones-exteriores.pdf?v=1754944057
81 Oficio N° 0129 -2025-DP/AMACC de fecha 01 de octubre del 2025.
82 OF. RE (SGG) N° 3-0-E/1488.

Asimismo, ha impulsado la articulación interinstitucional y el fortalecimiento de iniciativas regionales y bilaterales para enfrentar la problemática del mercurio, reafirmando su compromiso de mantener una acción coordinada a nivel nacional e internacional.

5.12. Ministerio Público

El Ministerio Público, a través de su Autoridad Nacional de Control, intervino también en la reunión, no obstante si bien no posee un rol operativo en las actividades del PNA del Convenio, su participación respondió a la necesidad de evaluar la problemática del mercurio desde una perspectiva de integridad y eficacia administrativa, teniendo en cuenta que la labor de este organismo es determinante, pues su facultad de supervisar el desempeño funcional de los fiscales[83] actúa como una garantía de que la justicia ambiental no se vea paralizada por la inacción o la falta de diligencia. En ese sentido, se consideró que su intervención era indispensable para identificar problemas, desde el interior del sistema de justicia, los cuales podrían estar obstaculizando la persecución de los delitos relacionados con la problemática del mercurio.

Al respecto, se señaló que el cumplimiento del Convenio exige fortalecer la función preventiva de la institución, mediante una coordinación anticipada con otras autoridades que garantice la aplicación efectiva de las disposiciones. Asimismo, se advirtió que, más allá de los problemas normativos, persiste una barrera significativa vinculada a la designación de profesionales sin el perfil técnico adecuado en cargos clave de gestión ambiental, lo que limita de manera considerable la capacidad de respuesta institucional.

Por tal motivo, se enfatizó que la doble función que ejerce el Ministerio Público, preventiva y persecutoria, lo coloca en una posición estratégica para la defensa de los derechos y la protección del ambiente. No obstante, su efectividad se ve comprometida por factores que van desde la burocracia en la articulación interinstitucional hasta la falta de idoneidad profesional en los órganos de control ambiental. Se señaló, además, que la coordinación con gobiernos regionales y locales es, en muchos casos, ineficiente, lo que impide anticipar riesgos y conduce a respuestas meramente reactivas.

Así también, se indicó que la designación de funcionarios sin formación técnica especializada constituye una limitación recurrente. Ejemplo de ello, señalaron que son los casos en los que personal sin conocimientos mínimos en temas ambientales han sido asignados a diligencias de supervisión, lo que genera vacíos de responsabilidad y dificulta la correcta elaboración de informes técnicos y la toma de decisiones oportunas.

Ante estas dificultades, se planteó la necesidad de reforzar el enfoque preventivo mediante convenios interinstitucionales que permitan un seguimiento proactivo de las acciones de control y supervisión. Del mismo modo, se instó a que las designaciones de funcionarios en áreas ambientales respondan a criterios de idoneidad profesional y que se promueva la capacitación conjunta con los órganos de control, a fin de unificar criterios y garantizar un mejor desempeño en la fiscalización.

En síntesis, la intervención del Ministerio Público pone de relieve la importancia de fortalecer las funciones preventivas y persecutorias de la institución, atendiendo a los problemas estructurales que obstaculizan su labor. El reto principal radica en consolidar una coordinación efectiva con las entidades competentes y asegurar que el personal asignado a la gestión ambiental cuente con las competencias técnicas necesarias, factores que resultan determinantes para enfrentar la contaminación por mercurio de manera eficiente y sostenible.

5.13. Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental

En el caso de la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, su participación permitió recoger la perspectiva técnica de quienes gestionan la carga procesal en las zonas críticas del país.

83 Artículo 51, numeral primero de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Por ello, de acuerdo con lo indicado por el Coordinador Nacional, se advirtió que el cumplimiento del Convenio no cuenta con el nivel de seguimiento, acompañamiento, ni ejecución esperada, lo que ha limitado su eficacia en la lucha contra la contaminación por mercurio. Se destacó, además, que el incremento sostenido del precio del oro en el mercado internacional, que actualmente supera los 3500 dólares por onza, ha incentivado el uso intensivo de este metal en la minería ilegal e informal. Esta actividad se encuentra estrechamente vinculada a redes de crimen organizado, al narcotráfico e incluso, a la corrupción de determinadas autoridades.

Con respecto a los operativos de control, se informó que, en los últimos años se incautaron aproximadamente 649 kilos de mercurio y que, en julio de 2025, se decomisaron cuatro toneladas en el puerto del Callao, lo que evidencia la magnitud del tráfico ilícito de este insumo. Asimismo, entre los años 2022 y 2025 se destruyeron más de 1068 maquinarias pesadas utilizadas en minería ilegal. Estos datos reflejan tanto el esfuerzo desplegado como la persistencia de un problema estructural que continúa expandiéndose en el territorio.

Adicionalmente, indicaron que los impactos sobre la salud y el ambiente fueron señalados como especialmente graves, tales como en las zonas de la Rinconada (Puno) y en la cuenca del Nanay (Loreto), en donde estudios han identificado concentraciones de mercurio en personas hasta 12 veces superiores a los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En la región de Puerto Maldonado se estima que se vierten anualmente alrededor de 180 toneladas de mercurio, con consecuencias severas para la salud de la población local y para la integridad de los ecosistemas amazónicos. Se advirtió, además, que la exposición a este metal provoca abortos espontáneos, malformaciones en recién nacidos y afectaciones en el desarrollo cognitivo infantil, lo que representa una amenaza crítica para las generaciones presentes y futuras.

También, se identificó una serie de obstáculos institucionales que agravan la situación. Entre ellos destacan la ausencia de almacenes y laboratorios descentralizados para el análisis y custodia del mercurio incautado, la falta de herramientas tecnológicas como el monitoreo satelital y la inexistencia de plataformas digitales de seguimiento. A ello, se suma la reticencia de algunas instituciones a asumir responsabilidades sobre el material incautado, lo que obliga en ocasiones a los fiscales a mantenerlo bajo condiciones precarias, poniendo en riesgo su propia seguridad.

De igual forma, se remarcó la debilidad del marco penal vigente, que aún trata el tráfico de mercurio como un delito menor, a pesar de sus impactos significativos en la salud pública y el ambiente. Este tratamiento legal insuficiente impide que se persiga eficazmente a las redes criminales involucradas; por ello, se enfatizó la necesidad de que la lucha contra el tráfico de mercurio sea abordada, bajo la categoría de crimen organizado, en línea con los estándares internacionales que reconocen los delitos ambientales como graves.

En concordancia con lo expuesto, desde la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, se expresó una profunda preocupación por la creciente escala del tráfico de mercurio y sus consecuencias directas en la salud y el ambiente. También, se subrayó que sólo mediante un enfoque articulado, con penas severas, infraestructura adecuada y un fortalecimiento real de la persecución penal, será posible enfrentar de manera efectiva esta problemática que amenaza el futuro de la Amazonía, como la salud de la población.

5.14. Policía Nacional del Perú

Teniendo en cuenta que la Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP), cumple un rol fundamental en la garantía del orden interno, la prevención de delitos, la participación en operativos de interdicción, y en la vigilancia y control de las fronteras[84], la información que expuso resultó clave para comprender los retos operativos en las zonas de mayor incidencia de minería ilegal. En ese sentido, a través de la Dirección de Medio Ambiente (en adelante, DIRMEAMB), señaló que su misión principal es planificar, organizar, dirigir y ejecutar operaciones destinadas a garantizar la protección de los recursos naturales y del ambiente. En este marco, se reconoció que, si bien el oro constituye

84 Decreto Supremo nº 012-2025-in, decreto supremo que aprueba el reglamento del decreto legislativo nº 1267, ley de la Policía Nacional del Perú.

un recurso de importancia económica, su extracción ilícita ha generado impactos ambientales irreversibles, además de fomentar la expansión del crimen organizado y la deforestación a gran escala.

En cuanto a los principales desafíos, se destacó las limitaciones operativas y logísticas derivadas de la geografía adversa y de la falta de recursos suficientes, lo que dificulta la ejecución de las intervenciones. No obstante, informó que actualmente se han implementado cinco planes de operaciones, entre ellos "Restauración Cianuro", "Cóndor" y "Tapeiriwa", los cuales han permitido realizar 181 interdicciones en lo que va del año 2025, con un valor económico estimado en 2 mil millones de soles, así como la incautación de 120 kilos de mercurio.

Se advirtió que un punto crítico de la problemática se ubica en la frontera con Ecuador, donde opera la base militar policial "El Tambo", en el marco del Plan Cóndor. En esta zona, comunidades indígenas como los Kumpanán y Awajún, enfrentan una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica que los expone a depender de la minería ilegal, impulsada mayoritariamente por actores de origen extranjero. Se precisó que el mineral extraído es trasladado hacia el Ecuador, mientras las poblaciones locales quedan sin alternativas de subsistencia. En este sentido, se remarcó que las interdicciones, en ausencia de una estrategia integral que contemple alternativas de desarrollo sostenible, resultan insuficientes y pueden incluso agravar la situación de las comunidades.

También, desde la institución, se resaltó que la respuesta frente a la minería ilegal no debe limitarse a un enfoque punitivo, sino que debe complementarse con políticas de desarrollo que permitan a las comunidades afectadas acceder a medios de vida dignos. Asimismo, subrayó la importancia de los espacios de coordinación interinstitucional para fortalecer la lucha contra este problema, reiterando la disposición de la PNP a participar activamente en acciones conjuntas y sostenidas junto con el Ministerio Público, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y otras entidades competentes.

A partir de lo señalado, se muestran resultados operativos relevantes que contribuyen a la contención inmediata; no obstante, su impacto se ve condicionado por limitaciones logísticas y presupuestales, la complejidad del control fronterizo y la alta vulnerabilidad socioeconómica de comunidades cercanas. Por tal motivo, para alcanzar efectos sostenibles, la respuesta deberá articularse con las demás entidades competentes, como el Ministerio Público, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, las Fuerzas Armadas, gobiernos regionales y locales, e incorporar políticas de desarrollo territorial y alternativas económicas lícitas; de lo contrario, las acciones coercitivas mantendrán un alcance temporal sin modificar los incentivos estructurales que sostienen la minería ilegal.

VI LIMITACIONES ADVERTIDAS PARA LA RESPUESTA ESTATAL CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE APLICACIÓN DEL CONVENIO DE MINAMATA SOBRE EL MERCURIO

A partir de la información proporcionada por las entidades competentes, se identifican limitaciones que afectan la capacidad del Estado para cumplir de manera efectiva con las obligaciones asumidas dentro del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Si bien los sectores han reportado avances puntuales en planificación, vigilancia, fiscalización y cooperación internacional, estos esfuerzos resultan insuficientes frente a los desafíos que plantean el uso ilícito, la contaminación y la gestión integral del mercurio en el país.

Las limitaciones identificadas no solo evidencian vacíos institucionales y normativos, sino también una débil articulación multisectorial, restricciones presupuestales, barreras logísticas y la persistencia de actividades ilícitas altamente organizadas. Dado que el PNA constituye el instrumento mediante el cual el país materializa sus compromisos internacionales, la falta de implementación plena no solo afecta la política interna, sino que compromete directamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas del propio Convenio.

A continuación, se presentan las principales limitaciones identificadas en función de los problemas transversales detectados en la actuación de las entidades evaluadas.

6.1. Principales vacíos en la fiscalización y remediación

La información recabada muestra que la fiscalización estatal en materia de mercurio se encuentra aun insuficientemente alineada respecto del origen real de la contaminación, ya que, aunque los instrumentos normativos y operativos están dirigidos principalmente a supervisar actividades formales, la mayor parte de las emisiones y liberaciones proviene de la minería ilegal y de la minería artesanal no regulada, espacios donde el Estado carece de competencias directas, presencia territorial o condiciones mínimas de seguridad para intervenir. **Este desajuste genera una brecha estructural, pues el Estado fiscaliza donde puede, y no donde debe**, lo que debilita gravemente la capacidad para prevenir y contener la contaminación por mercurio.

Por parte del OEFA, se identifica este problema, pues sus competencias se restringen a supervisar administrados formales, mientras que el mercurio circula en circuitos ilegales, difíciles de rastrear y ubicados en territorios dominados por economías criminales. Del mismo modo, se extiende también a la remediación, pues la ausencia de criterios normativos que definan quién debe asumir la responsabilidad cuando no existe un administrado identificado impide iniciar procesos de recuperación ambiental. El caso de los sedimentos contaminados en la Bahía del Callao, que no pudieron clasificarse como pasivos industriales, evidencia la magnitud de este problema y la incapacidad del marco vigente para responder de manera oportuna.

Una situación similar se observa en la SUNAT, pues, aunque mantiene puestos de control y realiza intervenciones en puntos estratégicos, reconoce limitaciones estructurales para detener el desvío de mercurio hacia la minería ilegal. La fiscalización aduanera no logra cubrir los territorios donde operan las redes que abastecen a estas actividades, por lo que el control se reduce a zonas accesibles y a la verificación documental. Esto revela que, sin un despliegue articulado con la PNP y las fiscalías ambientales, los esfuerzos de fiscalización no inciden en los nodos críticos del comercio ilícito de mercurio ni interrumpen eficazmente su flujo hacia las cuencas amazónicas y zonas de minería ilegal.

De igual manera, desde la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMAs), se advierte que, aunque se han realizado grandes incautaciones, incluyendo cuatro (4) toneladas en un solo operativo, estas acciones no logran alterar la dinámica delictiva. La falta de laboratorios y almacenes adecuados para asegurar y analizar el mercurio incautado limita la continuidad de las investigaciones y afecta la capacidad del Estado para dimensionar el daño ambiental y determinar responsabilidades. Así, la fiscalización se mantiene reactiva, fragmentada y constantemente superada por la velocidad y magnitud del tráfico ilícito.

Del mismo modo, la PNP confirma este patrón, ya que, a pesar de ejecutar planes operativos y numerosas interdicciones, su intervención enfrenta fuertes limitaciones logísticas, presupuestales y territoriales. Las zonas donde se concentran las operaciones ilegales imponen condiciones que dificultan el ingreso sostenido y la presencia permanente del Estado. Los operativos destruyen infraestructura ilegal, pero no van acompañados de acciones de remediación ambiental, lo que deja intactos los impactos acumulados de la contaminación por mercurio. Esta desconexión entre la represión operativa y la recuperación ambiental evidencia un vacío crítico en la respuesta estatal. En el caso del MINSA, el CDC, ha identificado la ausencia de un sistema nacional de disposición y manejo seguro de residuos de mercurio, lo que agrava la problemática ambiental, pues perpetúa ambientes tóxicos que continúan afectando a comunidades vulnerables y limita la posibilidad de una remediación efectiva.

Por otro lado, aunque el MINEM ha identificado y priorizado algunos sitios contaminados asociados a la gran y mediana minería, la aparición reciente de un nuevo caso en Áncash demuestra que la identificación no ha sido sistemática. El hallazgo en una institución educativa confirma que los diagnósticos aún dependen de eventos puntuales y no de una estrategia sostenida y preventiva. Esto revela que la remediación se activa tarde y de forma reactiva, cuando la exposición y el daño ya están instalados.

De igual forma, en el caso del pueblo indígena Nahua, el vacío en materia de remediación es especialmente crítico. A pesar de que en el año 2019 se suscribió un convenio entre el MINCUL, el MINAM y el Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD) para realizar un estudio integral que identifique las fuentes y vías de exposición al mercurio, dicho estudio se encuentra inconcluso, debido a que la Fase II permanece pendiente por gestión presupuestal del MINAM. Por ello, mientras no se identifique la fuente de contaminación, no se podrá implementar una remediación efectiva, ni proteger adecuadamente a esta población en situación de extrema vulnerabilidad.

En consecuencia, toda esta evidencia demuestra que los vacíos en la fiscalización y la remediación no responden a fallas aisladas, sino a un conjunto de limitaciones estructurales, como lo son las competencias insuficientes, ausencia de presencia estatal en zonas críticas, deficiencias en infraestructura para asegurar y analizar sustancias incautadas, falta de mecanismos claros para actuar en ausencia de un administrado responsable, diagnósticos que dependen de eventos puntuales en lugar de sistemas de monitoreo continuo, y una respuesta fragmentada que no logra enfrentar la magnitud de la minería ilegal ni de sus impactos ambientales y sanitarios. Ante ello, mientras el Estado continúe fiscalizando únicamente donde tiene alcance formal, y no donde ocurre el daño real, la contaminación por mercurio seguirá avanzando pese a los esfuerzos institucionales desplegados.

6.2. Exposición de poblaciones vulnerables

Por parte del sector salud se confirma que la exposición al mercurio afecta de manera desproporcionada a comunidades indígenas, así como a mujeres, gestantes, niñas y niños. A pesar de los avances normativos, las actualizaciones técnicas y el fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica, estas acciones se ven condicionadas por barreras estructurales que limitan su sostenibilidad. A través de la DGIESP, se identificaron limitaciones como la alta rotación del personal de salud, la falta de un sistema nacional de historia clínica electrónica y la ausencia de financiamiento estable, lo que impide mantener un monitoreo continuo de las personas expuestas y perpetúa el riesgo sanitario sin abordar las causas que originan la contaminación.

Asimismo, la FEMA aporta evidencia particularmente preocupante sobre comunidades altamente expuestas, como La Rinconada (Puno), la cuenca del Nanay (Loreto) y zonas de Madre de Dios. Los reportes de niveles de mercurio hasta doce veces superiores a los estándares de la OMS, sumados a impactos graves en la salud, como abortos espontáneos, malformaciones congénitas y daños neurológicos en niñas y niños, muestran que la exposición recae principalmente sobre poblaciones pobres, rurales y amazónicas. Estos hallazgos no solo evidencian un daño toxicológico acumulado, sino también una vulneración sostenida de derechos fundamentales de poblaciones que enfrentan condiciones de especial fragilidad socioambiental.

En esa línea, la PNP identifica situaciones de vulnerabilidad extrema en comunidades indígenas ubicadas en zonas de frontera, como los pueblos Kumpanán y Awajún en El Tambo. La información remitida describe que estas comunidades se encuentran atrapadas en dinámicas donde la exposición al mercurio se articula con violencia criminal y escasa presencia del Estado. Su dependencia económica de la minería ilegal, por falta de alternativas productivas, agrava la exposición al metal y coloca a estas poblaciones en un escenario donde la intervención punitiva, aislada de medidas de desarrollo, puede profundizar la precariedad y limitar aún más su capacidad de protección frente al riesgo ambiental.

La PCM, también identifica que territorios como Puno, Condorcanqui, Putumayo y Nanay presentan contextos diferenciados en los que convergen pobreza, economías ilegales, escasa presencia estatal y, en algunos casos, presencia de grupos armados. Estas condiciones incrementan la vulnerabilidad de las comunidades locales frente a la exposición al mercurio, ya sea por su proximidad a actividades ilegales o por verse obligadas a incorporarse a ellas como mecanismo de subsistencia. No obstante, la entidad señala que aún no se cuenta con estrategias integrales que permitan reducir la exposición más allá de intervenciones operativas o de seguridad, lo que mantiene a estas poblaciones en un riesgo sostenido y sin alternativas reales de protección.

De igual forma, tal como se ha señalado previamente en relación con los vacíos en materia de remediación, el MINCUL reportó acciones en el marco de la protección del pueblo indígena Nahua, el cual refleja también una situación crítica de exposición al mercurio. La demora en culminar el estudio integral destinado a identificar las fuentes y vías de contaminación limita la adopción de medidas efectivas de protección, manteniendo a esta población en una situación de especial fragilidad socioambiental.

En ese sentido, la exposición al mercurio no solo constituye un problema de salud pública, sino la manifestación de inequidades estructurales que afectan a comunidades históricamente excluidas. Las poblaciones indígenas, rurales y amazónicas continúan siendo las más expuestas, debido a una combinación de factores, tales como pobreza, baja presencia estatal, dependencia económica de actividades ilícitas, barreras interculturales y ausencia de mecanismos sostenidos que reduzcan la contaminación en origen. Mientras estas condiciones persistan, la exposición al mercurio seguirá reproduciendo patrones de vulnerabilidad y daño acumulado que el Estado aún no logra revertir.

6.3. Fragmentación institucional y falta de articulación en la respuesta estatal

La información recibida desde los distintos sectores confirma que, si bien cada entidad ha desarrollado acciones dentro de su propio ámbito, estas no configuran una estrategia nacional coherente para enfrentar la contaminación por mercurio. En ese sentido, existe un desfase persistente entre la planificación liderada por el MINAM y la ejecución real en territorio, lo que genera intervenciones parciales, duplicadas o incluso contradictorias. Los avances en instrumentos normativos, vigilancia sanitaria o acciones operativas no se integran dentro de una política común, lo cual reduce su impacto y revela un funcionamiento estatal fragmentado.

Buena parte de las coordinaciones interinstitucionales se activa de manera reactiva ante situaciones críticas, y no como resultado de mecanismos permanentes o protocolos compartidos. Esta dinámica provoca que las acciones se fragmenten, interrumpan o pierdan continuidad, especialmente frente a problemáticas complejas como la minería ilegal, la gestión de residuos de mercurio y la protección de poblaciones vulnerables. Diversos sectores coinciden en que la

ausencia de protocolos intersectoriales claros y plataformas unificadas de información limita la coordinación operativa, en particular en zonas donde convergen riesgos ambientales, amenazas de seguridad y presencia de actividades ilícitas.

En el caso del MINAM, la información muestra una respuesta asimétrica, pues aunque reporta un avance del 60 % en las actividades del PNA, incluyendo lineamientos técnicos, inventarios y reportes internacionales, persisten retrasos en componentes estratégicos como la MAPE y la implementación de mecanismos de almacenamiento provisional. Esta coexistencia de logros técnicos con brechas operativas evidencia que el cumplimiento del Convenio avanza a ritmos distintos según el sector involucrado, sin una coordinación que asegure homogeneidad ni dirección común. Asimismo, si bien el MINAM reconoce que la implementación efectiva de los planes nacionales requiere una articulación estrecha con gobiernos regionales y locales, la evidencia muestra que esta coordinación aún no es sostenida ni suficiente.

El OEFA expone que sus evaluaciones y monitoreos en ámbitos formales no se articulan adecuadamente con las acciones de entidades encargadas de intervenir en circuitos ilegales. La falta de espacios de coordinación operativos y la ausencia de un liderazgo estatal unificado generan que la fiscalización, la interdicción y la remediación avancen por carriles separados. El resultado es una respuesta inconexa que fiscaliza donde tiene competencia, mientras las zonas de mayor riesgo carecen de una estrategia combinada entre las entidades competentes. Además, la inoperatividad de espacios de coordinación intersectorial limita su capacidad para vincular la supervisión ambiental con las acciones de control, sanción o interdicción. La ausencia de flujos de información compartidos y de bases de datos integradas hace que cada institución opere con diagnósticos parciales, lo que reduce la eficacia de las intervenciones y obstaculiza la construcción de una estrategia común.

SUNAT también evidencia estas incoherencias, aunque cumple funciones de control, verificación documental y participación multisectorial, reconoce que su capacidad depende de la sincronización con otras entidades. El requerimiento permanente de validaciones del MINAM, la dependencia de la PNP o Fiscalía para ejecutar incautaciones y la existencia de múltiples canales normativos generan demoras y duplicidades que restan efectividad al control del comercio ilícito del mercurio. El aparato estatal opera, en la práctica, sin una cadena integrada de trazabilidad y sanción. Además, señala que el control del desvío de mercurio, especialmente en territorios remotos o con presencia de economías ilegales, depende de una articulación sostenida con la PNP, las fiscalías ambientales y otros sectores, cuya falta de mecanismos permanentes provoca brechas operativas que debilitan la continuidad del control.

El Ministerio Público, a través de su Autoridad de Control, identifica que la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno limita su función preventiva y persecutoria. La falta de criterios uniformes, la burocracia en la coordinación, la asignación de personal sin perfil adecuado y la duplicidad de funciones generan respuestas reactivas, muchas veces tardías. Asimismo, la coordinación con gobiernos regionales y locales resulta, en muchos casos, ineficiente, lo que impide anticipar riesgos y conduce a respuestas meramente reactivas.

A ello se suma lo señalado por la FEMA, que advierte que los operativos no se complementan con estrategias preventivas ni con políticas de control territorial, lo que evidencia un sistema institucional desconectado que no logra sostener los avances operativos.

La PNP reafirma esta tendencia, al señalar que las interdicciones, por sí solas, resultan insuficientes si no se vinculan con medidas de desarrollo económico y políticas sostenidas de prevención. La problemática fronteriza y la falta de coordinación binacional o multisectorial refuerzan la idea de que, aunque existan operativos significativos, la actuación estatal carece de una estrategia que integre control, desarrollo y sostenibilidad, lo que reduce la eficacia de las operaciones en el tiempo. La persistencia de dinámicas ilícitas después de operativos policiales evidencia que las instituciones actúan con enfoques aislados y sin continuidad territorial, lo que permite la reactivación rápida de las actividades ilegales.

En el sector salud, el MINSA reconoce que la dispersión de responsabilidades afecta la coherencia de la respuesta. A través de la DGIESP, se identificó una débil articulación multisectorial como una

de las limitaciones críticas que reducen la efectividad de las acciones. La coexistencia de normas, capacitaciones y monitoreo epidemiológico no se articula con medidas que eliminen las fuentes de contaminación ni con otras entidades responsables de la remediación. Asimismo, el CDC advierte sobre la fragmentación institucional y la falta de infraestructura de reciclaje y disposición, lo que dificulta la implementación de una estrategia nacional que articule a los sectores de salud, ambiente, producción y gestión de residuos.

Por su parte, la PCM identifica que, aunque se reconoce la necesidad de un enfoque multisectorial que combine ambiente, seguridad y desarrollo, dicho enfoque aún no está consolidado. La identificación de brechas territoriales en lugares como Puno, Condorcanqui, Putumayo y Nanay no se traduce en políticas integradas que reduzcan la contaminación y fortalezcan el desarrollo local. Esto confirma que, a nivel nacional, la respuesta estatal opera bajo enfoques sectoriales independientes y no bajo una estrategia integral que articule los distintos niveles de intervención. Así también, la PCM subraya que la sostenibilidad de cualquier intervención requiere consolidar estructuras multisectoriales permanentes, lo que evidencia que la articulación vertical y horizontal aún presenta brechas significativas.

De igual forma, el MIMP evidencia otra manifestación de la falta de articulación. A pesar de que el enfoque de género es un componente transversal en las acciones de prevención, control y atención frente al mercurio, considerando que las poblaciones vulnerables incluyen especialmente a mujeres, gestantes y niñas, el MIMP ha tenido una participación pasiva en la implementación del PNA. Según informó, desde el año 2020 no ha sido requerido por las entidades responsables para brindar orientaciones que incorporen el enfoque de género en las actividades programadas, lo que refleja una falta de articulación que limita la efectividad de las políticas públicas en materia de equidad y protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En ese marco, la evidencia muestra que la fragmentación y la falta de articulación no derivan de la ausencia de acciones, sino de la falta de un liderazgo que articule, coordine y dé continuidad a los esfuerzos existentes. La ausencia de mecanismos permanentes de coordinación, la debilidad de los flujos de información y la discontinuidad de los procesos interinstitucionales reducen la eficacia de las intervenciones y dificultan que las acciones estatales se consoliden como políticas sostenidas en el tiempo. Mientras los sectores avancen de manera paralela, sin mecanismos efectivos de integración, la implementación del Convenio continuará fragmentada y limitada en su capacidad para enfrentar el problema en toda su magnitud.

6.4. Limitaciones presupuestales, logísticas y de infraestructura

Los hallazgos reportados por las entidades evidencian que las limitaciones presupuestales, logísticas y de infraestructura constituyen uno de los factores más determinantes que restringen la capacidad del Estado para implementar de manera sostenida las obligaciones del Convenio. Una parte importante de las intervenciones depende de proyectos temporales, cooperación internacional o partidas extraordinarias, sin que exista un financiamiento estructural que permita asegurar continuidad, presencia territorial y acumulación de capacidades técnicas. Este patrón genera intervenciones fragmentadas y vulnerables a recortes o cambios administrativos, afectando directamente la protección de las poblaciones expuestas y el control efectivo de las fuentes de contaminación.

En el caso del OEFA, se expusieron vacíos significativos en capacidades técnicas y logísticas, entre ellos la falta de una base de datos consolidada para focalizar la supervisión, la ausencia de infraestructura adecuada para almacenar mercurio incautado y la inexistencia de protocolos para su manejo seguro. Estas limitaciones, sumadas a la falta de definiciones claras sobre competencias para evaluar riesgos a la salud, reducen su margen de acción y reflejan la insuficiencia de recursos institucionales para enfrentar un problema ambiental complejo.

Asimismo, PRODUCE reconoce que varias de sus actividades permanecen parcialmente atendidas debido a necesidades técnicas y financieras adicionales, especialmente aquellas que requieren evaluaciones especializadas o acompañamiento sostenido para la transición tecnológica de la

industria. Su dependencia del financiamiento externo desde el año 2020 evidencia la insuficiencia de recursos internos para garantizar una reconversión industrial libre de mercurio en los plazos previstos.

En el ámbito de la persecución penal, la FEMA evidencia la ausencia de laboratorios y almacenes descentralizados para el análisis y custodia del mercurio incautado, la falta de herramientas tecnológicas como el monitoreo satelital y la inexistencia de plataformas digitales de seguimiento. Estas deficiencias ponen en riesgo la integridad del personal fiscal y generan retrasos en investigaciones que requieren análisis técnico riguroso.

La PNP identifica restricciones logísticas, operativas y presupuestales que dificultan un despliegue sostenido en zonas remotas o con presencia de crimen organizado. La falta de infraestructura de movilidad, de personal especializado y de recursos para operativos permanentes reduce la capacidad de la institución para ejercer control territorial continuo. Estas limitaciones se hacen particularmente críticas en zonas de frontera, donde la vigilancia demanda capacidades reforzadas. Por su parte, el MINSA enfrenta diversas carencias estructurales. A través de la DGIESP, se identificó la falta de partidas presupuestales específicas para vigilancia sanitaria y epidemiológica, así como la ausencia de una historia clínica electrónica que permita un adecuado seguimiento de los pacientes. La DIGESA, por su lado, depende de asignaciones presupuestales adicionales para sostener sus acciones, lo que genera alta vulnerabilidad en el cumplimiento de los planes de acción; además, persisten problemas logísticos que limitan la capacidad de realizar monitoreos sistemáticos en todas las zonas de riesgo. Asimismo, como ya se ha venido indicando, el CDC ha advertido sobre la falta de infraestructura adecuada para la disposición final y el reciclaje del mercurio, lo que constituye una brecha crítica en la gestión integral de residuos.

En conclusión, estas limitaciones muestran que la capacidad estatal para gestionar los riesgos asociados al mercurio está condicionada por restricciones presupuestales, déficits en infraestructura técnica y carencias en recursos logísticos. Mientras estas debilidades estructurales persistan, la respuesta institucional seguirá siendo intermitente y no logrará consolidarse como un sistema capaz de enfrentar de manera sostenida los impactos ambientales y sanitarios vinculados a la contaminación por mercurio.

6.5. Retos para el control del comercio y el uso del mercurio

El control del comercio y uso del mercurio continúa siendo uno de los desafíos más complejos para el Estado, debido a la convergencia de economías ilegales, crimen organizado y redes transfronterizas que abastecen a la minería ilegal y a la MAPE no regulada. Aunque existen marcos normativos específicos, las rutas informales, las cadenas clandestinas de distribución y la capacidad logística de las organizaciones criminales superan con frecuencia la respuesta estatal. Las incautaciones realizadas en los últimos años confirman que el tráfico ilícito del metal sigue siendo altamente rentable y dinámico, alimentado por la demanda creciente de oro y por la debilidad de los sistemas de trazabilidad.

SUNAT es la entidad que evidencia de forma más directa los límites del control comercial. Si bien cuenta con normas robustas, incluyendo la Ley N.° 32412 y el Decreto Supremo N.° 059-2021-EF, los controles aduaneros no logran contrarrestar las rutas encubiertas ni los mecanismos de ocultamiento empleados por redes criminales. La presencia estatal es débil en zonas estratégicas donde se produce el desvío del mercurio hacia actividades ilegales, lo que reduce la capacidad operativa para detener el flujo. A ello se suma la dificultad para identificar usuarios finales y la existencia de corredores logísticos que conectan con territorios bajo influencia de la minería ilegal, donde el control formal resulta insuficiente sin inteligencia operativa, presencia sostenida y articulación con la PNP y el Ministerio Público.

Por su parte, el MINAM ha fortalecido instrumentos técnicos que contribuyen al control del comercio, como la aprobación de la Directiva para importación y exportación (actividad 4.1) y el impulso del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC). Sin embargo, el RETC se encuentra todavía en fase de reporte voluntario y la actividad 12.3 continúa parcialmente

atendida, lo que refleja que los sistemas de trazabilidad siguen incompletos. La efectividad de estos instrumentos depende, además, de su conexión operativa con SUNAT y con las entidades encargadas del control físico del mercurio. Mientras no existan mecanismos plenamente implementados, el país carecerá de una cadena de custodia que permita rastrear de manera integral el movimiento del metal.

La información de la FEMA, confirma que el tráfico ilícito opera a una escala que desborda la respuesta estatal. Las incautaciones de varias toneladas, la vinculación con el narcotráfico y la capacidad de corrupción de actores locales revelan un circuito criminal altamente adaptativo. La ausencia de herramientas tecnológicas como monitoreo satelital, sistemas integrados de trazabilidad o plataformas de inteligencia compartida limita la posibilidad de desarticular redes de distribución. En este escenario, los operativos logran resultados puntuales, pero no inciden sobre la estructura que sostiene el comercio ilegal.

La PNP, complementa este diagnóstico al identificar que las rutas transfronterizas constituyen un punto crítico en el control del comercio. En particular, el traslado sistemático de mercurio hacia Ecuador demuestra que existen circuitos de abastecimiento estables que no han sido interrumpidos. La geografía compleja, la presencia de grupos criminales extranjeros y la falta de una estrategia binacional consolidada dificultan controlar el flujo del metal. Esto convierte la frontera norte en un espacio de permanente vulnerabilidad, donde la respuesta ordinaria resulta insuficiente sin capacidades de inteligencia y cooperación internacional.

Por su parte, el sector transporte, a través del MTC, cumple un rol clave en la trazabilidad y control del movimiento interno del mercurio. No obstante, el principal instrumento técnico para ello, referido a la guía técnica para el transporte y disposición ambientalmente racional de residuos de mercurio, aún no se encuentra aprobado. La presencia de vacíos regulatorios en esta etapa crítica del ciclo del mercurio permite que su traslado continúe sin lineamientos uniformes, lo que facilita el desvío hacia actividades ilícitas y reduce la capacidad de control territorial.

En ese contexto, los retos para el control del comercio y el uso del mercurio responden a un conjunto de brechas simultáneas, como la trazabilidad incompleta, insuficiencia de presencia estatal en territorios estratégicos, vacíos regulatorios y control operativo, así como una insuficiente articulación operativa entre las entidades competentes. Por lo cual, mientras estas limitaciones persistan, el Estado continuará enfrentando serias dificultades para interrumpir de manera efectiva las cadenas de abastecimiento que sostienen la minería ilegal y el comercio ilícito de mercurio..

VII CONCLUSIONES

1. **Desfase entre el marco normativo y la ejecución operativa del Convenio de Minamata:** La implementación del Convenio de Minamata en el Perú se encuentra estancada en una etapa principalmente reglamentaria, técnica y de planificación, sin haber consolidado una fase operativa eficaz en el territorio. Esta falta de transición debilita la institucionalidad gubernamental frente a la dimensión real del problema.

2. **Insuficiencia del Plan Nacional de Aplicación como instrumento de política pública:** La ejecución del Plan Nacional de Aplicación evidencia un cumplimiento parcial, registrando que el 60 % de las actividades se encuentran ejecutadas, el 32 % parcialmente atendidas y el 8 % pendientes. Esta realidad estadística impide afirmar una implementación estatal efectiva y limita la utilidad del PNA como instrumento rector de política pública.

3. **Falta de medidas vinculantes en los instrumentos de gestión aprobados:** Si bien el Estado cuenta con inventarios nacionales de mercurio, reportes internacionales y lineamientos —como los incorporados en el Plan de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos (R.M. N.º 089-2023-MINAM)—, estos avances normativos no han sido acompañados de medidas vinculantes que aseguren la reducción real de emisiones y liberaciones.

4. **Inexistencia de un marco normativo nacional integral:** El panorama normativo nacional presenta retrasos que afectan la consolidación de una gestión integral. Aunque existen propuestas como el Proyecto de Ley de Gestión Ambiental del Mercurio y normas sobre movimiento transfronterizo de residuos, la falta de aprobación definitiva limita la existencia de un marco jurídico plenamente exigible.

5. **Vulneración múltiple de derechos fundamentales por contaminación con mercurio en la Amazonía:** El Perú registra un alto grado de contaminación por mercurio debido a la minería ilegal e informal con una prevalencia crítica en la región amazónica, donde actúa como causa de intoxicación masiva y muerte. Esta crisis vulnera simultáneamente los derechos a la salud, a un ambiente sano, a la alimentación adecuada, a la integridad personal, a la vida digna y a la seguridad ciudadana de pueblos indígenas, niños y gestantes.

6. **Desprotección estatal ante el principal sector emisor de mercurio (MAPE):** La no implementación del Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), previsto en el PNA, constituye una de las principales brechas del Estado. Al mantenerse pendientes las actividades críticas de este plan y su respectivo reporte trianual, el Estado se encuentra limitado para intervenir en el principal sector generador de emisiones de mercurio en el país.

7. **Limitación de la fiscalización ambiental al ámbito formal y exclusión de la minería ilegal:** La acción fiscalizadora presenta una baja incidencia real debido a que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) concentra sus competencias en supervisar administrados regulados. En contraste, la minería ilegal y artesanal informal, principal fuente de uso y liberación de mercurio, permanece fuera de un control ambiental efectivo por severas limitaciones normativas, presupuestales, operativas y de seguridad territorial.

8. **Inoperatividad de los sistemas de trazabilidad y desvío del insumo hacia el circuito ilegal:** Los sistemas estatales de trazabilidad son incompletos e insuficientes, lo que impide conocer con precisión científica el origen, los canales de circulación y el destino final del metal. Las propuestas normativas para regular la exportación e importación en concordancia con los convenios de Minamata y Basilea se encuentran aún en desarrollo, desnudando una poca capacidad de control gubernamental frente al flujo del insumo.

9. **Fracaso del proceso de formalización minera y desvío impune de insumos químicos:** Las sucesivas prórrogas por más de diez años otorgadas para la formalización de la pequeña minería constituyen un desafío que el Estado no ha sabido resolver. Estos esquemas transitorios han fracasado en sus objetivos, lo que perpetúa la informalidad comercial, facilita el acceso libre al mercurio y agrava la conflictividad social y ambiental.

10. **Ausencia de un sistema nacional de disposición de residuos de mercurio:** El Estado carece de una infraestructura centralizada y segura destinada al almacenamiento provisional y definitivo de este metal. Esta brecha estructural —advertida por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades— genera riesgos continuos de contaminación, frena la recuperación ambiental y mantiene bajo peligro sanitario a las comunidades vulnerables.

11. **Inoperatividad sanitaria y desarticulación de la vigilancia epidemiológica en el territorio:** Los avances normativos del sector salud no se traducen en una respuesta operativa eficaz en el territorio. La falta de un sistema nacional de vigilancia epidemiológica específico para el mercurio y la inexistencia de un registro consolidado de personas expuestas impiden la adopción de medidas oportunas de prevención, diagnóstico temprano y atención médica especializada.

12. **Limitaciones de infraestructura penal y riesgo crítico en la custodia de mercurio incautado:** Persisten limitaciones estructurales en materia presupuestal, logística e infraestructura que restringen la fiscalización y la respuesta del sistema de justicia penal ante emergencias. Esta precariedad se materializa en la insuficiencia de laboratorios para el análisis de metales pesados y la alarmante carencia de almacenes descentralizados aptos para la custodia segura del mercurio incautado, lo que expone a los operadores del Ministerio Público y la Policía Nacional a mantener evidencias bajo condiciones precarias.

13. **Postergación presupuestal del estudio integral de exposición en el pueblo Nahua:** Persiste una omisión estatal en la protección del pueblo indígena Nahua (Santa Rosa de Serjali), donde los diagnósticos registran niveles críticos de mercurio en el 78 % de la población. A pesar de haberse suscrito un convenio interinstitucional en el año 2019 para identificar las fuentes y vías de exposición, la Fase II de dicha investigación científica se encuentra postergada debido a la falta de asignación presupuestal por parte del Ministerio del Ambiente. Esta situación impide que se adopten medidas de atención sanitaria para esta población en extrema vulnerabilidad.

14. **Inexistencia de lineamientos técnicos vigentes para el transporte de materiales peligrosos:** El control del traslado interno de mercurio y sus residuos presenta una vulnerabilidad crítica debido a que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mantiene en condición de proceso de aprobación técnica los lineamientos normativos específicos para esta materia. La falta de una guía técnica vigente impide estandarizar los controles vehiculares en ruta, lo que propicia el desvío del insumo hacia circuitos ilegales.

15. **Vulnerabilidad del control territorial fronterizo ante redes criminales transfronterizas:** Las acciones de interdicción policial ejecutadas en zonas de frontera, como el sector de El Tambo frente a Ecuador, resultan insuficientes para frenar el traslado ilícito de minerales y la presencia de organizaciones criminales transfronterizas. Al no existir una estrategia binacional articulada ni políticas de desarrollo territorial lícito, comunidades nativas vulnerables como los Kumpanán y Awajún quedan expuestas a dinámicas de dependencia económica de la minería ilegal extranjera.

VIII RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República

1. **Modificación del marco penal contra el crimen organizado y el tráfico de insumos:** Impulsar la tipificación del tráfico ilícito de mercurio dentro del alcance de la ley contra el crimen organizado, a fin de habilitar el uso de herramientas especiales de investigación judicial y permitir la persecución de los flujos económicos y las redes financieras detrás del contrabando.

2. **Aprobación de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal:** Liderar la formulación y aprobación de un nuevo marco normativo integral para la pequeña minería y minería artesanal (Ley MAPE) enfocado en la erradicación de la minería ilegal y en una formalización real que exija la eliminación absoluta del mercurio como insumo y regule su disposición final.

A la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

3. **Asignación y sostenibilidad presupuestal para el Plan Nacional de Aplicación (PNA):** Asegurar la asignación e intangibilidad de recursos presupuestales específicos, estables y sostenibles dentro del Presupuesto General de la República para la ejecución integral del Plan Nacional de Aplicación, priorizando las intervenciones sanitarias y ambientales en las cuencas de la Amazonía.

Al Ministerio del Ambiente (MINAM)

4. **Impulso del marco normativo integral del ciclo de vida del mercurio:** Promover con carácter de urgencia la aprobación del Proyecto de Ley de Gestión Ambiental del Mercurio, con el objetivo de establecer un marco jurídico vinculante y exigible que regule de manera estricta dicho insumo en el territorio nacional.

5. **Evaluación técnica de la prohibición absoluta del empleo de mercurio:** Impulsar, mediante iniciativa legislativa, la proscripción total del uso de dicho metal en el territorio nacional, como medida punitiva de última instancia frente a la inoperatividad de las acciones de control vigentes.

6. **Fortalecimiento de las comisiones intersectoriales de articulación:** Reactivar y fortalecer las comisiones intersectoriales vinculadas al convenio de Minamata, asumiendo un rol articulador y de coordinación permanente junto al MINEM, y los sectores de Salud e Interior.

7. **Regulación de responsabilidades en pasivos huérfanos y custodia de incautaciones:** Emitir normas que definan las responsabilidades en la remediación de pasivos ambientales sin responsable directo y establecer el protocolo claro para la gestión, almacenamiento seguro y disposición final del mercurio incautado.

8. **Financiamiento y culminación de la Fase II del estudio especializado del pueblo Nahua:** Disponer las acciones presupuestales y de coordinación técnica necesarias para reanudar y culminar de manera prioritaria la Fase II del estudio especializado sobre las fuentes y vías de exposición al mercurio del pueblo indígena Nahua, en coordinación con el MINCUL y el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD).

Al Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

9. **Ejecución del Plan de Acción Nacional para la MAPE:** Aprobar e implementar de manera prioritaria el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala (Plan MAPE), conforme a las obligaciones del Convenio.

10. **Monitoreo técnico y remediación de sitios afectados:** Participar junto al MINAM en la conducción de las comisiones intersectoriales para articular la respuesta con los sectores de Salud e Interior, garantizar el monitoreo constante de las zonas contaminadas e implementar los planes sectoriales de recuperación ambiental.

11. **Formulación del nuevo marco sectorial y mitigación de la transitoriedad:** Garantizar que las comunidades expuestas reciban información técnica clara sobre los riesgos para su salud y, en paralelo, liderar la formulación del nuevo marco normativo de la pequeña minería (Ley MAPE) para evitar la continuidad de esquemas transitorios insuficientes.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

12. **Estrategias especiales de supervisión ambiental en zonas de minería ilegal:** Diseñar e implementar planes de fiscalización dirigidos a los territorios afectados por actividades ilícitas, mediante una articulación operativa permanente con las fuerzas del orden.

13. **Estandarización de protocolos ante emergencias ambientales y custodia segura:** Formular, en coordinación con el MINAM, la normativa específica para la gestión, almacenamiento y disposición final del mercurio incautado, con el objetivo de unificar los protocolos de intervención inmediata ante emergencias ambientales.

Al Ministerio de la Producción (PRODUCE)

14. **Supervisión del cierre de celdas de mercurio en la industria manufacturera:** Garantizar la eliminación total y definitiva de tecnologías que empleen mercurio en las plantas industriales de cloro-álcali antes del año 2030, a través de la fiscalización estricta de los cronogramas y planes de cierre intermedios.

15. **Promoción de tecnologías limpias y programas de reconversión industrial:** Promover la transición hacia procesos industriales libres de mercurio mediante el diseño de incentivos y mecanismos de financiamiento coordinados con el BID, y asegurar la ampliación de los programas de capacitación sobre riesgos químicos dirigidos al sector productivo.

A la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

16. **Implementación del sistema integral de trazabilidad comercial:** Desarrollar e implementar un sistema de trazabilidad del mercurio que permita identificar su origen, circulación y destino final, y ejecutar una fiscalización exhaustiva sobre las rutas de ingreso y transporte en zonas fronterizas.

17. **Protocolos de control preventivo en zonas de alta presencia criminal:** Crear un protocolo de actuación con enfoque preventivo en zonas con alta presencia de organizaciones criminales para identificar a los actores delictivos antes de que desvíen grandes cantidades de mercurio hacia actividades ilícitas.

18. **Fiscalización de rutas comerciales terrestres and actualización normativa:** Coordinar con la PNP y el Ministerio Público la realización de operativos conjuntos sostenidos contra el tráfico ilícito, y proponer la revisión periódica de la Ley N.º 32412 a fin de adaptar sus alcances a los nuevos retos que impone la minería ilegal.

Al Ministerio Público

19. **Estrategia penal orientada a la desarticulación de organizaciones criminales:** Fortalecer operativos sostenidos en coordinación con la PNP para asegurar pruebas idóneas, detenciones y la desarticulación de las redes criminales involucradas en el tráfico ilícito.

20. **Implementación de infraestructura descentralizada para custodia de evidencias:** Superar las limitaciones de infraestructura mediante la creación de almacenes seguros y laboratorios descentralizados para el análisis rápido y custodia del mercurio incautado, con el objetivo de garantizar la correcta fundamentación de las denuncias penales.

A la Policía Nacional del Perú (PNP)

21. **Operativos de interdicción sostenida y habilitación de depósitos técnicos:** Ejecutar operativos y detenciones vinculadas al tráfico ilícito de mercurio y la minería ilegal, y asegurar la disponibilidad de depósitos seguros y técnicamente aptos para el almacenamiento y custodia del metal incautado como evidencia criminal.

22. **Fortalecimiento logístico de la DIRMEAMB y control fronterizo:** Fortalecer las capacidades logísticas de la DIRMEAMB en territorios de difícil acceso e implementar sistemas de vigilancia fronteriza eficaces (límites con Ecuador y Bolivia) bajo un enfoque de derechos humanos para frenar el traslado ilícito del mineral.

Al Ministerio de Salud (MINSA)

23. **Implementación del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica específico:** Implementar un sistema nacional de vigilancia epidemiológica específico para mercurio, y establecer la obligación de publicar de manera periódica y transparente los resultados de los monitoreos frente a los ECA vigentes.

24. **Activación del Registro de Personas Expuestas a Metales Pesados:** Crear e implementar el registro nacional de personas afectadas por la exposición al mercurio conforme a los mandatos de la Ley N.º 31189, bajo un estricto enfoque territorial e intercultural.

25. **Formulación del Plan Nacional de Gestión de Residuos de Mercurio:** Elaborar la política sanitaria nacional para el manejo de desechos contaminados, que defina las responsabilidades institucionales y la infraestructura pública necesaria para su recolección, transporte seguro y disposición final.

26. **Programas de permanencia del personal de salud e infraestructura diagnóstica:** Reducir la alta rotación del personal de salud mediante incentivos de permanencia en las regiones afectadas, instalar laboratorios toxicológicos especializados, actualizar los protocolos clínicos de atención y acelerar la implementación del padrón nominal electrónico interoperable.

27. **Monitoreo sanitario preventivo intersectorial y centros de acopio comunitarios:** Desarrollar planes de monitoreo preventivo en zonas con actividad minera e industrial junto a MINAM y MINEM, establecer puntos de acopio accesibles en comunidades y hospitales para la disposición final de productos con mercurio, y continuar la formación de cirujanos dentistas para erradicar el uso de amalgamas.

Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

28. **Fiscalización operativa de unidades de transporte de materiales peligrosos:** Reforzar los procedimientos de control vehicular, la definición de rutas autorizadas y las condiciones técnicas de las unidades con el fin de prevenir incidentes y derrames relacionados con el transporte de residuos de mercurio.

29. **Articulación de la cadena de control de transporte y fiscalización en ruta:** Promover una coordinación estrecha con el MINAM, OEFA, SUNAT y la PNP para garantizar que el transporte de mercurio se gestione de manera coherente y trazable en todas sus etapas, con el objetivo de cerrar las brechas de control operativo en las vías nacionales.

30. **Publicación de la guía técnica obligatoria para transporte terrestre del metal:** Acelerar de forma prioritaria los procedimientos internos para la aprobación y publicación definitiva de la guía técnica que establece los lineamientos específicos para el transporte terrestre y disposición de residuos de mercurio, a fin de asegurar que sus disposiciones sean de cumplimiento obligatorio para los operadores vehiculares.

A la Policía Nacional del Perú (PNP) y al Ministerio de Relaciones Exteriores

31. **Ejecución de la estrategia binacional de control y desarrollo territorial:** Impulsar, a través de los mecanismos bilaterales vigentes con la República del Ecuador (como el Plan de Acción de Lima), el desarrollo de operaciones de inteligencia conjunta, control aduanero coordinado y patrullajes binacionales sostenidos en la frontera norte, y articular las interdicciones de la DIRMEAMB con la promoción de alternativas productivas para las comunidades Awajún y Kumpanán.

A los Gobiernos Regionales

32. **Descentralización de políticas sanitarias, diálogo local y rendición de cuentas:** Participar de manera obligatoria y activa en todas las mesas intersectoriales relacionadas con metales pesados, rendir cuentas públicamente sobre la ejecución presupuestal en salud de sus jurisdicciones y establecer mecanismos de diálogo con el Gobierno Nacional para adaptar las estrategias del Plan Nacional de Aplicación a las complejidades locales.



Síguenos a través de nuestras redes sociales: