

EMPUJANDO AL ESTADO PARA ABORDAR EL PROBLEMA DEL MERCURIO

Análisis del Decreto Supremo 4959 sobre el registro de importadores de mercurio

Por | OSCAR CAMPANINI
Investigador CEDIB



El 14 de junio de 2023, se aprobó el Decreto Supremo 4959, que plantea medidas para el seguimiento de la importación o exportación de mercurio en Bolivia¹. En esta norma no se fijan restricciones ni condiciones específicas para el ingreso de este metal tóxico, menos aún se aborda su problemática y principal destino: la minería aurífera en Bolivia y en la región. Sin embargo, es un pequeño paso hacia el control de las importaciones que, desde 2015, convirtieron al país en el principal importador legal de mercurio en todo el mundo y en el mayor proveedor ilegal de esta sustancia tóxica a los países vecinos.

Considerando que esta propuesta de norma elaborada por el propio Órgano Ejecutivo –concertando entre sus ministerios de Medio Ambiente, Minería y Economía–

fue rechazada, no en una, sino en tres ocasiones: el 31 de octubre de 2019 (gestión de Evo Morales Ayma); el 30 de abril de 2020 (gestión de Jeanine Áñez) y en junio de 2021 (gestión de Luis Arce) siendo el principal argumento de dicho rechazo el desacuerdo del sector minero². Su aprobación es una señal parcial de que esta “subordinación” de las políticas ambientales a las demandas de las cooperativas auríferas está disminuyendo y que la presión de la sociedad civil y de los organismos internacionales tienen un efecto. En este sentido, se considera necesario analizar con mayor profundidad la situación actual del mercurio en Bolivia y si con esta norma alcanza esta problemática o no. Con este artículo se pretende aportar en dicho análisis.

¿Quiénes son los importadores de mercurio? El Registro Único de Mercurio (RUME)



El registro es una medida necesaria para identificar a las entidades que importan mercurio a Bolivia, puesto que hasta el presente no existe información pública completa de quienes han importado 1.402 t de mercurio durante 2015 a abril de 2023

El primer objeto del Decreto Supremo 4959, recientemente aprobado, es establecer el Registro Único de Mercurio (RUME) (art. 1 del decreto) “con el fin de registrar a toda persona natural o jurídica, pública o privada que pretenda realizar actividades de importación, exportación o comercialización de mercurio” (art. 2). Su reglamento identifica como requisitos para este registro el llenado de un formulario en calidad de declaración jurada y subir al sistema del RUME los siguientes documentos: cédula de identidad de la persona natural o del representante legal en caso de persona jurídica, certificado de inscripción al Padrón Nacional de Contribuyentes o número de identificación tributaria (NIT), registro en el Servicio Plurinacional de Registro de Comercio (SEPREC), testimonio de constitución y un documento que acredite la representación legal si fuese persona jurídica (art. 6 del reglamento). Posterior a la verificación de documentos y aprobación de trámite el Programa Nacional de Contaminantes Orgánicos Permanentes (PRONACOPS) en representación del Viceministerio de Medio Ambiente otorga el certificado de RUME (art. 7 reglamento).

El registro es una medida necesaria para identificar a las entidades que importan mercurio a Bolivia, puesto que hasta el presente no existe información pública completa de quienes han importado 1.402 t de mercurio durante 2015 a abril de 2023, menos aún del destino de esa importación.

En un trabajo de investigación, publicado en 2020³, se daba cuenta de 37 importadoras para el periodo 2014-2018, de los cuales nueve importaron alrededor del 84% del mercurio (541.842 kg de un total de 658.995 kg).

Tabla 1. Cantidad de mercurio importado por los nueve principales importadores, 2014-2018 (kg)

IMPORTADOR	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
PALOAN S.R.L.		25.185,00	66.896,00	48.150,50	21.183,00	161.414,50
INSUMER BOLIVIA S.R.L.		49.081,16	46.942,82	20.200,00		116.223,98
JUAN ORIHUELA MAMANI			6.931,50	32.572,00	23.499,21	63.002,71
VIRGINIA QUENALLATA KELCA		11.609,00	30.376,00			41.985,00
JUAN CARLOS CALLA KAJCHAYA			2.140,00	17.525,67	20.905,00	40.570,67
HUGO ANSELMO RIVERA CHOQUE	690,00	3.622,50	14.317,50	15.421,50	4.140,00	38.191,50
MERCURIO Y QUÍMICOS S.R.L. MERQUIM		3.170,64	13.110,00	12.109,50	6.210,00	34.600,14
EMPRESA MINERA OKORANI BRAND S.R.L.		4.271,00	19.904,30			24.175,30
CONSORCIO DIEMIENSA S.R.L.			3.440,00	10.028,00	8.211,00	21.679,00
	690,00	96.939,30	204.058,12	156.007,17	84.148,21	541.842,80

Fuente: Campanini (2020, pp. 33 y 34).

Posteriormente, en respuesta a una petición de informe escrito de legisladores, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua brindó información más actualizada (2018-2021), pero aún no completa, de 16 solicitantes de importación de mercurio. Cabe precisar que son solicitantes, esto significa que a algunos de ellos se les rechazó el total o unos cuantos pedidos. De igual manera, es importante aclarar que no todos los importadores en este periodo realizaron una solicitud al Ministerio, por lo que en el listado expuesto en la Tabla 2 no se incluye a todos ellos.

Tabla 2. Solicitudes de importación de mercurio presentadas al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2018-2021 (kg)

IMPORTADOR	2018	2019	2020	2021	TOTAL
RONALD ARAUZ VACA		16.159,50	113.211,00		129.370,50
PALOAN S.R.L.		4.000,00	11.971,50	11.972,00	27.943,50
INVERSIONES RAMÍREZ TAPIA	3.455,00	24.000,00			27.455,00
A&F FUTURO S.R.L. Y/O ALEX MACHACA TAPIA	5.000,00	10.000,00		10.005,00	25.005,00
JULIO CÉSAR GARCÍA GUZMÁN		24.000,00			24.000,00
HUGO ANSELMO RIVERA CHOQUE		24.000,00			24.000,00
MENACHO HOLDING S.R.L.			10.000,00	6.210,00	22.000,00
TRAILOG S.R.L.				12.000,00	12.000,00
AUROSOL S.R.L.			12.000,00		12.000,00
CYNOR MINERALES S.R.L.				12.000,00	12.000,00
CONSORCIO DIEMENSA S.R.L.				12.000,00	12.000,00
IMPORTADORA WVLM CONTRATISTAS GENERALES			12.000,00		12.000,00
IMPORTADORA AZOGUINI CONTRATISTAS GENERALES			12.000,00		12.000,00
IMCOIN			12.000,00		12.000,00
AGRORIO IMPORT & EXPORT SRL	5.386,50				5.386,50
ALEJANDRO MALDONADO LOZANO		1.500,00			1.500,00
	13.841,50	103.659,50	183.182,50	69.977,00	370.660,50

Fuente: Con base en Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2021).

Con base en esta información, se puede identificar a 48 importadores, de los que no se tiene información suficiente.

En un contexto en el que ya es de conocimiento oficial que el mercurio se exporta ilegalmente al Perú, el contar con información sobre las empresas es de alta relevancia:

- En el trabajo mencionado sobre el comercio de mercurio se destacó a cuatro empresas importadoras vinculadas a personas y firmas peruanas, dos de ellas con denuncia por acciones ilegales (Campanini, 2020, pp. 49 y 50). Una de estas empresas es la empresa unipersonal Elisa Huaman Chávez, sin registro en Fundempresa, que importó una tonelada de mercurio el 2016. Vinculada a las empresas peruanas Dimeprom e inversiones

S.A.C. y G & S Omni E.I.R.L. denunciadas el 2012 por comercializar mercurio de manera ilegal en Lima, Juliaca e Ica en Perú.

- De manera similar, en un reportaje, Wizenberg y Saldivar (2022) señalan que la gerente de una de las principales importadoras en el Perú, Surfworld es también representante de Importaciones Ramirez Tapia en Bolivia.

- Un reportaje de Ojo Público (Castro 2022) describe el caso de la empresa unipersonal Juan Orihuela Mamani, ciudadano peruano, comercializador de mercurio en ese país y registrado como minero en proceso de formalización; que importó más de 60 t a Bolivia y cuya dirección reportada oficialmente no pudo ser encontrada en la zona indicada.

Indagar con mayor detenimiento si estas tienen algún rol con la exportación ilegal de mercurio debería ser una acción prioritaria tanto para las instancias pertinentes del gobierno de Bolivia como del Perú.

El RUME debe además incluir a todas las personas naturales o jurídicas que comercian mercurio. Esto hace referencia al comercio interno del mercurio en Bolivia. De este grupo de personas o empresas no se conoce públicamente nada. Para un control del almacenamiento, transporte y destino final del mercurio esta información es muy importante.

¿Cuándo y para qué se autoriza la importación y exportación de mercurio? La Autorización previa para importación o exportación de mercurio

El segundo objeto del decreto 4959 es establecer la Autorización Previa para la importación o exportación de mercurio (art. 1).

La autorización previa de importación (API), denominada como Licencia de Importación en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴, es un “procedimiento administrativo que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación de mercancías” (OMC, 2023). En Reglamento de la Ley General de Aduanas⁵ se identifica la posibilidad de establecer Autorización Previa para la importación de mercancías (art. 118) como requisito adicional a los ya definidos para la importación general de mercancías. Esta autorización previa para el caso del mercurio, según esta norma, debe ser emitida por el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, como autoridad competente (art. 2, I).

En cuanto a la autorización previa, en el decreto sí se precisa un requisito: el consentimiento escrito establecido por el Convenio de Minamata (art. 3, II). Según su reglamento, el viceministerio mencionado debe solicitar criterio técnico a los ministerios correspondientes sobre la cantidad y uso de mercurio

solicitado (art. 6 del reglamento) para poder otorgar el consentimiento escrito al Estado que pretende exportar el metal a Bolivia. Con este consentimiento escrito y después de una verificación de documentación, recién el viceministerio otorgará la Autorización Previa de Importación o exportación de mercurio (art. 9 del reglamento). En lo que sigue, se describirá con mayor detalle en qué consiste la disposición respecto del mencionado consentimiento.

El Convenio de Minamata es un acuerdo internacional, impulsado en el marco de Naciones Unidas, que busca “proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas [sic] de mercurio y compuestos de mercurio” (PNUMA, 2019). Este fue firmado por 143 países y ratificado por 128. Bolivia lo rubricó el 10 de octubre de 2013 y lo ratificó, mediante la Ley 759, de 17 de noviembre de 2015 y entró en plena vigencia el 26 de enero de 2016.

En artículo 3 del Convenio de Minamata se determinan las obligaciones para disminuir la extracción, comercio y uso del mercurio. Específicamente en los numerales 6 y 8, se establece:

6. Ninguna Parte permitirá la exportación de mercurio, salvo:

a) A una Parte que haya proporcionado a la Parte exportadora su consentimiento por escrito y únicamente para:

i) Un uso permitido a esa Parte importadora en virtud del presente Convenio; o

ii) Su almacenamiento provisional ambientalmente racional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10; o

8. Ninguna Parte permitirá la importación de mercurio de un Estado u organización que no sea Parte a quien comunique su consentimiento por escrito a menos que dicho Estado u organización que no sea Parte haya aportado una certificación de que el mercurio no procede de fuentes no permitidas en virtud del párrafo 3 o del párrafo 5 b). (PNUMA, 2019, p. 19)

Esto significa que el Estado que importa debe otorgar su consentimiento escrito si el mercurio importado viene de otro Estado parte del Convenio de Minamata. Si el metal se exporta de uno que no sea parte del convenio—es decir que no lo haya firmado y ratificado—, este debe certificar que el mercurio no proviene de fuentes no permitidas (PNUMA y Convenio de Minamata, 2017). Para tener mayor claridad en el caso boliviano, la Tabla 3 es un

listado de los países de donde se importó mercurio desde 2016 hasta el primer trimestre de 2023.

En la Tabla 3 se incluyen las importaciones desde 2016, ya que para esa gestión el Convenio de Minamata se encontraba en plena vigencia en Bolivia y se debían aplicar las disposiciones 3.6 y 3.8 de este. Según el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en un informe de 21 de octubre de 2021, desde 2018 a 2021, se recibieron

33 solicitudes de consentimiento. No se tiene información precisa de cuántas de estas fueron aprobadas o rechazadas⁶.

Las 33 solicitudes, por supuesto, no corresponden a las 109 importaciones registradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 2018 a 2021. Esta falta de correspondencia se explica en que el consentimiento escrito, si bien debía ser aplicado de forma obligatoria desde 2016, pues ya estaba en vigencia el Convenio de Minamata como parte de la normativa nacional, la Aduana no lo aplicaba. El justificativo que presenta esta institución pública es que “solo controla este requisito, cuando el mismo es establecido mediante norma expresa [...] la nómina de mercancías de importación sujetas a autorización previa y/o certificación [...] no incluye el mercurio en su Anexo” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2021).

Tabla 3. Países desde los cuales Bolivia importó mercurio, cantidad total importada y si son o no parte del Convenio de Minamata, 2016-2023 (kg)

PAÍS IMPORTADOR	PESO IMPORTADO (KG.)	Parte del Convenio de Minamata (fecha de firma/ratificación)
Alemania	3.728	Sí (10/10/2013; 15/09/2017)
China	8.945	Sí (10/10/2013; 31/08/2016)
Emiratos Árabes Unidos	23.414	Sí (10/10/2013; 27/04/2015)
España	27.281	Sí (10/10/2013; 13/12/2021)
Estados Unidos	20	Sí (06/11/2013; 06/11/2013)
Guatemala	2.110	No
Hong Kong	119	No
India	88.349	Sí (30/09/2014; 18/06/2018)
Israel	3.295	En proceso (10/10/2013)
Japón	7.720	Sí (10/10/2013; 02/02/2016)
Kirguistán	4.170	No
Marruecos	2.284	En proceso (06/06/2014)
México	749.699	Sí (10/10/2013; 29/09/2015)
Perú	4	Sí (10/10/2013; 21/01/2016)
Reino Unido	10.870	Sí (10/10/2013; 23/03/2018)
Rusia	174.619	En proceso (24/09/2014)
Suiza	1	Sí (10/10/2013; 25/05/2016)
Suazilandia	-	No
Taykistán	67.092	No
Turquía	38.778	Sí (24/09/2014, 04/10/2022)
Vietnam	38.972	Sí (11/10/2013; 23/06/2017)
TOTAL	1.251.470	

Fuente: Con base en INE (2023), PNUMA y Convenio de Minamata (2023).



Según el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en un informe de 21 de octubre de 2021, desde 2018 a 2021, se recibieron 33 solicitudes de consentimiento. No se tiene información precisa de cuántas de estas fueron aprobadas o rechazadas.

Si bien no es justificable el incumplimiento de una ley por la falta de una norma específica, con el decreto 4959 se pretende corregir esa ausencia. Así, desde el 5 de julio de 2023, todas las importaciones legales de mercurio a Bolivia deberían cumplir con este requisito, es decir, presentar la solicitud del Estado que exporta (en caso de ser parte del Convenio de Minamata), la certificación del Estado exportador (si no es parte del convenio) que el mercurio no proviene de fuentes prohibidas y, además, la autorización justificada del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Ya no tendría que existir argumento burocrático para justificar la falta de control por parte del Estado boliviano de las importaciones legales de mercurio.

¿Con el decreto supremo realmente se controlarán las importaciones de mercurio?

Esta es la pregunta de fondo, ¿este decreto supremo realmente servirá para controlar las importaciones legales de mercurio a Bolivia? La respuesta tendría que ser afirmativa. El Estado boliviano, hasta la fecha, recurrió a argumentos incomprensibles para justificar la falta de control y regulación del ingreso de 1.402 t de mercurio desde 2015, año en el que Bolivia se convirtió en uno de los principales importadores de mercurio del mundo. ¿Cuáles son esos argumentos?

La Aduana, como ya se mencionó previamente, indicó que no había “norma expresa”, a pesar de que confirmó tener pleno conocimiento de la normativa que restringe la

importación del mercurio. A continuación, se nombran algunas de estas normas ya existentes.

- La Ley General de Aduanas que restringe la importación o ingreso a territorio aduanero nacional de mercancías nocivas para el medioambiente, la salud y vida humanas, animal o contra la preservación vegetal.
- La Ley 759 de ratificación del Convenio de Minamata.
- El Decreto Supremo 24176, reglamento para las actividades con sustancias peligrosas que establece la licencia para importar y/o exportar sustancias peligrosas, como el mercurio.



El Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2021), a pesar de ser la autoridad competente en materia ambiental, señaló que no se había tramitado ninguna Licencia para Actividades con Sustancias Peligrosas de importación de mercurio. Hasta la aprobación del Decreto Supremo 4959 de este Ministerio no se conoció de acción alguna para regular el cumplimiento de la ley ambiental de las entidades importadoras de mercurio.

Por su parte, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) argumentado la falta de información o consenso con el sector minero suspendió en tres ocasiones el tratamiento del proyecto de decreto supremo aprobado en junio de 2023 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2021).

Mediante la aprobación de este decreto supremo se puso en manos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua la definición fundamentada para autorizar cualquier importación de mercurio, convirtiendo esta instancia en la responsable de bajar y progresivamente eliminar el ingreso de mercurio a Bolivia. En esta norma se debería incluir información detallada de los importadores y las importaciones para establecer la trazabilidad del mercurio en Bolivia, aspecto fundamental para conocer los impactos a futuro del mercurio y evitar el contrabando a la región.

Cabe mencionar que en la disposición transitoria segunda se determina que las mercancías embarcadas hasta dos días después de aprobada la reglamentación están exentas de lo establecido por el decreto supremo, y las que hayan sido aceptadas antes de este plazo no requerirán autorización previa. Según el INE, en el primer cuatrimestre de 2023 (enero a abril), ya se importaron 22,75 t de mercurio. Se espera que esta ventana que abren estas disposiciones transitorias no dispare las importaciones en estos dos meses de falta de regulación del mercurio importado.

¿Y las restricciones a la importación del mercurio?

Si bien en el decreto 4959 se fijan los mecanismos de registro de importadores y de la autorización previa para estas, no se establecen restricciones a la importación legal de mercurio.

La definición de requisitos no necesariamente implica limitaciones. Si bien se argumentó que el decreto supremo servirá para determinar las cantidades reales y necesarias para su uso en el país (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2021), ya en un estudio, elaborado con auspicio

del Ministerio de Minería y Metalurgia, se estimó que el sector minero aurífero usó 64 t en 2019 (Villegas Flores, Sandoval Camponovo, Zenteno y Salmon, 2021, p. 10), y la propia dirigencia de este sector plantea que se requieren 60 a 90 t/año de mercurio (ANF, 2023). Hasta el momento no se ha fijado límite alguno a las importaciones de mercurio.

Varios países de la región —ninguno de ellos productor y exportador de este metal— definieron, en mayor o menor medida, límites explícitos a la importación y uso del mercurio.

Es entonces un vacío importante de cubrir el definir límites a la importación de mercurio, límites que, además, progresivamente, vayan disminuyendo.

Tabla 4. Restricciones a la importación de mercurio en los países de la región.

PAIS	NORMATIVA	RESTRICCIÓN
Colombia	Ley 1658, de 15 de julio de 2013	Erradicar el uso del mercurio en todos los procesos industriales y productivos (10 años, 15 de julio de 2023) y en la minería (5 años, 15 de julio de 2018).
Ecuador	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, de 16 de julio de 2013	Prohibición del uso del mercurio en las operaciones mineras.
Perú	Decreto Supremo 017-2021-EM, de 19 de julio de 2021	No prohíbe el mercurio. Se promueve la reducción efectiva y progresiva de su uso, a través de la elaboración e implementación de un plan de Manejo y/o reducción del mercurio.
Chile	Múltiples normas	No prohíben el mercurio. Pero, se establecen múltiples controles al mercurio en sus diferentes formas, productos y usos.
Argentina	Resolución 299/2021 (RESOL-2021-299-APN-MAD), de 13 de septiembre de 2021	Prohíbe el uso del mercurio, así como los productos con mercurio añadido.
Paraguay		No prohíbe el mercurio.
Uruguay	Reglamentación de las leyes 19.267 y 17.283 artículos 20 y 21 relativos a la gestión ambiental adecuada de lámparas y otros residuos con mercurio, de 8 de enero de 2019	No prohíbe el mercurio. Sí establece la prohibición para la importación/fabricación de productos con mercurio.
Brasil	Decreto Nº 97.507/1989 Decreto Nº 97.634/1989 y Acto Normativo Ibama Nº 08, de 8 de mayo de 2015	Prohíbe el mercurio para la minería a menos que sea autorizado. Controla la importación y exportación de mercurio.

Fuente: Con base en las normas citadas en Inda Alejo y otros (2021), para el caso de Chile Aguayo (2019) y para el de Brasil (Ministerio Público Federal-Cámara de Coordinación y Revisión) (2020).



Si bien en el decreto 4959 se fijan los mecanismos de registro de importadores y de la autorización previa para estas, no se establecen restricciones a la importación legal de mercurio.

¿Y el control del comercio, uso y disposición interno?

Si bien con el Decreto Supremo 4959 se debería dar un paso hacia el control de las importaciones de mercurio al generar información de los importadores y delegar con precisión la competencia de autorizarlas o no al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, no se plantean los controles del comercio interno, su uso y disposición.

A pesar que no existe normativa específica que regule el comercio interno, su uso y disposición — el decreto analizado no llena este vacío —, hay leyes en las que se determinan mecanismos de control ambiental. El mercurio es catalogado como sustancia peligrosa y, por ende, está sujeto a las regulaciones planteadas en la Ley de Medio Ambiente y su reglamento sobre actividades con sustancias peligrosas (DS 24176 de 8 de diciembre de 1995). En esta norma se señala:

- Toda persona natural o colectiva, pública o privada que realice actividades con sustancias peligrosas debe obtener registro y licencia de actividades con sustancias peligrosas (LASP) (art. 15).
- Se debe contratar seguro por posibles daños resultantes de la comercialización de sustancias peligrosas (art. 31).
- El envase y embalaje de sustancias peligrosas deben seguir normas específicas del fabricante señalándose de acuerdo a las características de peligrosidad de la sustancia (art. 57, Reglamento Ambiental para Actividades Mineras).
- Se requiere la entrega del Manifiesto de Transporte a la

Autoridad Ambiental Competente (art. 25, Reglamento para Actividades con Sustancias Peligrosas). Se debe contratar un seguro por posibles daños resultantes del transporte de sustancias peligrosas (art. 31, RASP). Todo transportista de sustancias peligrosas deberá verificar que las mismas estén correctamente envasadas y que los datos guarden correspondencia con el Manifiesto de Transporte (art. 46, RASP).

En la respuesta a la petición de informe de octubre de 2021 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2021) ya citada, el ministerio respondió la consulta de legisladores sobre el cumplimiento de estas disposiciones. Respondió que habiendo revisado el Sistema Nacional de Información Ambiental y el Centro de Documentación de Calidad Ambiental se verificó que no se emitieron Licencias para Actividades con Sustancias Peligrosas para la importación o transporte de mercurio. Mientras que, en cuanto a su uso por parte de actores mineros, informó que, entre 2005 a 2012, se entregaron 23 Licencias para Actividad con Sustancia Peligrosa (LASP), que incluyen el mercurio, y argumentó que, desde el 4 de abril de 2012, el trámite de la LASP es parte integrante del trámite de Licencia Ambiental. No detalló en cuántas

LASP, en el marco de las licencias ambientales, se contemplaba al mercurio.

En el caso minero se cuenta, además, con un artículo específico en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (DS 24782, 31/7/1997), que establece la obligación de recuperar mercurio mediante equipos adecuados para ese propósito (art. 27 del DS 24782). Lamentablemente, pocas cooperativas mineras auríferas y comercializadores utilizan estos equipos y realizan la quema de mercurio al aire libre generando emisiones al ambiente. Además, que no existe un seguimiento a la disposición final de este metal.

En resumen, a pesar de existir los mecanismos normativos y procedimentales para el control del almacenamiento, transporte, uso y disposición del mercurio, estos no se están aplicando o se aplican de forma insuficiente. En el Decreto Supremo 4059 no se plantea nada al respecto, no obstante que el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2021), en la respuesta a la petición de informe escrito, afirmó que “se pretendía, al momento de emitir las autorizaciones previas, de manera paralela, solicitar la tramitación de los todas las LASP correspondientes, además de la exigencia en la tramitación de licencias ambientales”.



¿Y el control del contrabando de mercurio al exterior de Bolivia?

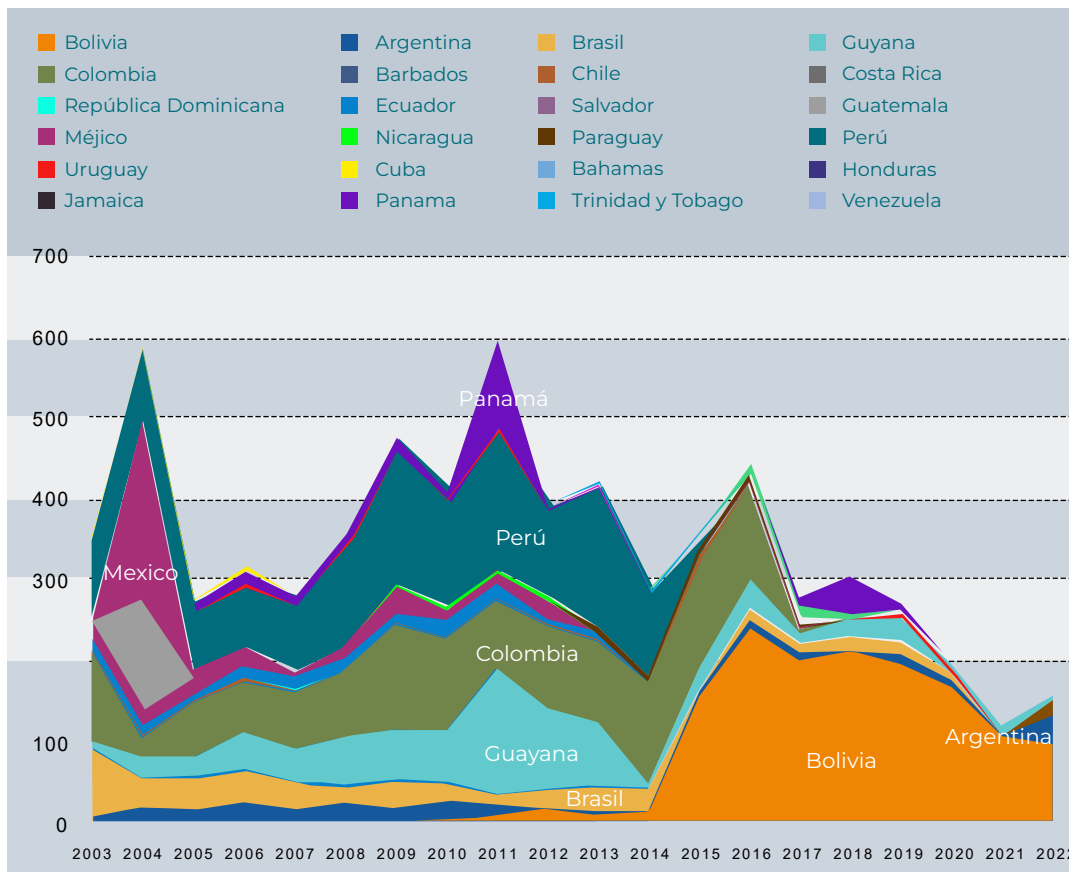
Otro aspecto que tampoco se aborda en el Decreto Supremo 4959 es el contrabando de mercurio. Por supuesto que se puede argumentar que un seguimiento más detallado de quienes lo importan legalmente puede ser un factor de presión para que estos proveedores no lo comercialicen fuera del país de manera ilegal, pero no existen mecanismos establecidos para el control de su comercio y trazabilidad. El solo registro de quiénes lo importan no es suficiente.

Y es que no se conoce en detalle los canales de comercio y transporte desde que

ingresa a Bolivia hasta que sale de las fronteras. Existen importantes reportajes periodísticos que dan cuenta de las rutas del contrabando de mercurio con Bolivia como protagonista⁷, así como denuncias o decomisos de mercurio boliviano en territorio peruano y brasileño⁸.

Un primer barrido de información de comercio de mercurio en el continente evidencia que, mientras todos los países de Sudamérica disminuyeron significativamente o prácticamente eliminado su importación, Bolivia se posiciona como el principal importador de latino américa (81,5%, a 2021) y del mundo (12,3%)⁹.

Figura 1. Importaciones de mercurio de América Latina por país, 2003-2022 (t).



Perú, Colombia, Bolivia, Brasil, Venezuela, Ecuador estaban entre los 10 países con mayor demanda de mercurio para la minería aurífera artesanal y de pequeña escala, y sumaban para ese año 914 t. En contraste, ese año, de acuerdo a UN COMTRADE, Bolivia importó 210 t y el resto apenas 31 t.

Fuente: Con base en International Trade Center-ITC (2023)¹⁰.

La disminución en la importación de mercurio por parte de los países de América Latina no significa que dejaron de usarlo¹¹. Solo para ilustrar, según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en la Evaluación Mundial del Mercurio de 2018, Perú, Colombia, Bolivia, Brasil, Venezuela, Ecuador estaban entre los 10 países con mayor demanda de mercurio para la minería aurífera artesanal y de pequeña escala, y sumaban para ese año 914 t. En contraste, ese año, de acuerdo a UN COMTRADE, Bolivia importó 210 t y el resto apenas 31 t. Estos datos, claramente, refuerzan el argumento de que Bolivia se convirtió no solo en uno de los principales usuarios de mercurio en la región, sino en uno de los puentes de tránsito ilegal a los países de la región.

”

En contraste, ese año, de acuerdo a UN COMTRADE, Bolivia importó 210 t y el resto apenas 31 t. Estos datos, claramente, refuerzan el argumento de que Bolivia se convirtió no solo en uno de los principales usuarios de mercurio en la región, sino en uno de los puentes de tránsito ilegal a los países de la región.

Tabla 5. Uso promedio de mercurio (t) en la minería aurífera artesanal y de pequeña escala y la cantidad de mercurio importado (t) por país, de los principales países usuarios en América Latina, 2018

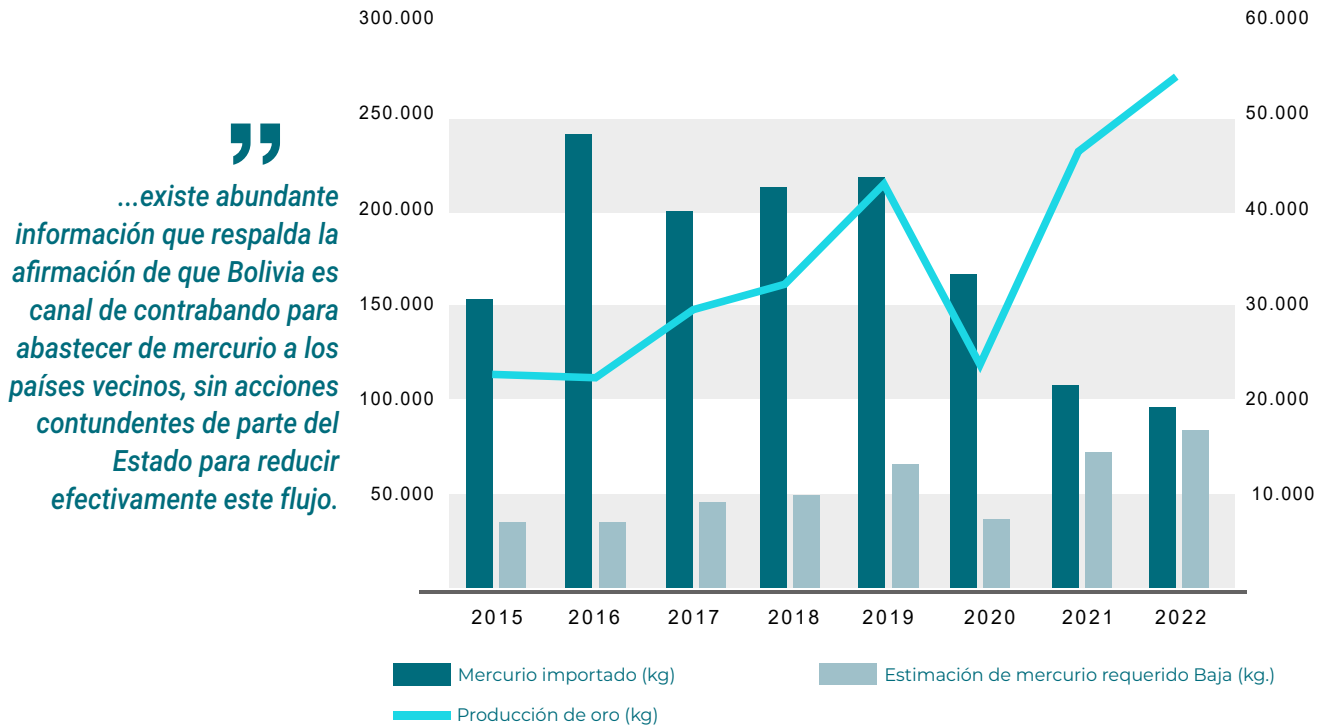
PAÍS	Uso promedio de mercurio (t/año), según el Balance Global de Mercurio de 2018	Importación de mercurio (t), según ITC, 2018
INDONESIA	427	
PERÚ	327	8
COLOMBIA	175	2
BOLIVIA	120	210
BRASIL	105	21
VENEZUELA	102	-
CHINA	100	
ECUADOR	85	0
SUDÁN	83	
FILIPINA	70	
GUYANA	15	22
PANAMA	1,5	45

Fuente: Con base en AMPA/UN Environment (2019, pp. 3-34 y 3-35) e International Trade Center-ITC (2023) para datos de importación de mercurio en 2018.



Por último, rescatamos la metodología¹² de estimación del mercurio usado por la minería aurífera en Bolivia planteado por Villegas Flores y otros autores (2021)¹³. Con base en esta, en la Figura 2 se hace una estimación del uso del mercurio en Bolivia, en la minería aurífera para el periodo 2015-2022.

Figura 2. Estimación de mercurio requerido por año en Bolivia (kg) y su relación con el mercurio importado (kg) y la extracción de oro (kg), 2015-2022.



Fuente: INE (2023) para datos de importación de mercurio, Ministerio de Minería y Metalurgia (2022 y 2023) para datos de la extracción de oro y cálculos propios con base en la propuesta de metodología de estimaciones, y Villegas Flores, Sandoval Componovo, Zenteno y Salmón (2021) para estimación del mercurio.

Esta estimación evidencia un excedente muy alto del mercurio importado en relación con el utilizado por la minería aurífera en Bolivia. Excedente que podría haber llegado hasta más de 200 t en 2016 y a alrededor de 12 t en 2022.

Por lo tanto, existe abundante información que respalda la afirmación de que Bolivia es canal de contrabando para abastecer de mercurio a los países vecinos, sin acciones contundentes de parte del Estado para reducir efectivamente este flujo¹⁴. Es imperante estrategias efectivas más allá del RUME por parte del gobierno.



¿Y el Plan Nacional de Acción?

El Plan Nacional de Acción es otro de los compromisos definidos en el marco del Convenio de Minamata. Debía ser presentado a fines de mayo de 2022, tres años después de que este entró en vigencia. A pesar de contar con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por su denominación en inglés), desde 2021⁴⁵, no se inició en los plazos establecidos en el convenio —con carácter de ley desde su ratificación— ni en el proyecto aprobado por el GEF. Recién a inicios de 2023, el 17 enero, se realizó un acto para dar inicio oficial a dicho proyecto, nuevamente después de múltiples presiones de la sociedad civil boliviana, así como de organismos internacionales de derechos humanos.

En este plan se deberían delinear varias otras acciones detalladas para

que Bolivia cumpla sus compromisos hacia la eliminación progresiva del mercurio, en el marco del Convenio de Minamata, especialmente en lo relacionado a su uso en la minería aurífera. Al momento de la redacción de este artículo no se conoció de ninguna acción pública sobre el avance de la elaboración de dicho documento.

Empujando al Estado

Con lo analizado en el presente artículo, se evidencia la ausencia de acciones por parte del Estado para controlar la importación, comercialización, uso y disposición del mercurio, una de las sustancias tóxicas de mayor preocupación mundial. Desde 2014, año en el que el gobierno sí realizó una acción positiva al establecer una línea base de la problemática del mercurio, la falta de acción gubernamental ha sido la regla, a pesar de que en el campo normativo ratificaba la decisión de eliminar progresivamente su utilización en

el territorio nacional. Por el contrario, lo que se ha visto es el respaldo al sector minero aurífero, principal usuario del mercurio, desregularizando en la práctica el control ambiental de este sector y de uno de sus principales insumos: el mercurio.

Con el Decreto Supremo 4959 parecería cambiar esta tendencia y dar un paso inicial hacia el control de las importaciones, aunque no se plantea disminuir o prohibir esta sustancia tóxica ni se aborda la problemática del comercio, el uso y sus impactos. Los antecedentes generan una alta incredulidad de la sociedad respecto de su efectividad. Sin embargo, la aprobación de este decreto permite afirmar que las denuncias desde la sociedad civil y la presión de los organismos internacionales de derechos humanos fueron uno de los motivantes principales para que el gobierno dé un paso contrario a la tendencia existente.





OSCAR CAMPANINI GONZALES

Es investigador del Centro del Documentación e Información Bolivia, CEDIB



Oscar Campanini



@OsCampanini

NOTAS

- 1 Su reglamentación fue aprobada mediante resolución ministerial N° 325 del Ministerio de Medio Ambiente y agua del 5 Julio de 2023.
- 2 Con las movilizaciones del sector cooperativista aurífero, realizadas en agosto de 2021, que "arrancaron" del gobierno el compromiso de un único impuesto ya se planteó la negativa a esta propuesta de decreto supremo. Ver Opinión (2021).
- 3 Ver Campanini (2020).
- 4 Ver OMC (s. f.).
- 5 Aprobado por el Decreto Supremo 25870, de 11 de agosto de 2000, fue modificado en múltiples disposiciones, pero el cuerpo central se mantiene vigente. En lo referente al artículo 118, relativo a autorizaciones, fue modificado por Disposición Adicional Segunda del Decreto Supremo 0572, de 14 de julio de 2010; modificación del párrafo VI e incorporación del párrafo VII, dispuesta por el artículo 2 párrafos XXI y XXII, del Decreto Supremo 1487, de 06 de febrero de 2013; modificación descrita en el artículo 2, párrafo II del Decreto Supremo 2275, de 25 de febrero de 2015. (DS 0572), (DS 1487), (DS 2275); y modificación de los párrafos IV y V prevista en el párrafo I del Artículo 2 del Decreto Supremo N° 3640 de 10/08/2018, (DS 3640).
- 6 El Ministerio de Medio Ambiente y Agua informó que 8 solicitudes fueron aceptadas, 11 denegadas y 14 sin información
- 7 Ver (Wizenberg y Saldívar, 2022), (Castro 2022) y Bispo (2022).
- 8 El 11 de abril de 2019 en prensa peruana se informa sobre incautación de 110 litros de mercurio proveniente de Bolivia (ProActivo, 2019). El 23 de junio del 2022 un reportaje describe que Karina Garay ex fiscal en el Perú que dirigió varios decomisos de mercurio comenta sobre el contrabando de este metal en botellas de yogurt por la frontera en Desaguadero (Wizenberg y Saldívar, 2022)
- 9 Si se considera el total del mercurio importado para el periodo 2015-2022, según International Trade Center-ITC (2023), América Latina importó 2.178 t (35,6% del mercurio importado en todo el mundo) y Bolivia 1.356 t (22,2% del mercurio importado en el mundo y un 62,3% del mercurio importado en América Latina).

- 10 International Trade Center toma información de UN COMTRADE, que a su vez recupera datos oficiales de los países. Esta información se contrastó con la información oficial de Bolivia y se verificó que, si bien no es exactamente igual, las variaciones son menores (menos de 0,45 t, excepto para 2019 en el que el ITC reportó 13 t menos). Similar tarea se realizó con los datos de Brasil.
 - 11 Cabe precisar que la minería aurífera si bien es el principal uso de mercurio en la región no es la única actividad que usa mercurio.
 - 12 Esta metodología propone que el 25% del oro proviene de vetas y el 75% de la minería aluvial. La de veta usaría un promedio de 5 kg Hg/kg Au como mínimo y la aluvial una relación de 0,4 kg Hg/kg Au. Se tomó la estimación baja, puesto que también en el documento se proponen los criterios máximos de 10 kg Hg/kg Au para la minería de veta y 1 kg Hg/Kg Au para la aluvial.
 - 13 Este informe fue revisado por el Ministerio de Minería y Metalurgia y tuvo acceso a información brindada por las principales federaciones mineras (FERRECO, FECOMAN, FEDECOMIN LP), aspecto que valida en alguna medida la metodología de estimación.
 - 14 Las reuniones bilaterales Perú Bolivia no han abordado de forma concreta el contrabando de mercurio. Ver Castro (2022), Campanini (2020).
 - 15 El proyecto fue presentado el 19 de junio de 2020, tiene como fecha esperada de inicio de implementación 1 de enero 2021, fecha esperada de conclusión 30 de diciembre de 2022 y fecha esperada de entrega al Secretariado del Convenio de Minamata el 1 de junio 2023 (GEF, 2020). Es por demás obvio que no se ha cumplido ni se cumplirán dichas fechas comprometidas.
- La organización responsable del seguimiento (UNIDO), en el reporte de avance al 2022, determinó demoras en su ejecución e identificó el alto poder de las cooperativas como un riesgo para el desarrollo del Plan de Acción Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Aliaga, M. C. (2019). CONVENIO DE MINAMATA Y LA REGULACIÓN DEL MERCURIO EN CHILE. Santiago: Universidad de Chile-Escuela de postgrado-Facultad de Derecho.
https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/170105/Convenio_de_minamata_y_la_regulacion_del_mercurio_en_chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- AMAP/UN Environment. (2019). Technical Background Report. Oslo, Norway - Geneva, Switzerland: Arctic Monitoring and Assessment Programme and UN Environment Programme, Chemicals and Health Branch.
- ANF. (16 de junio de 2023). Auríferos dicen que al año sólo usan 90 de las 180 toneladas de mercurio que ingresan al país.
<https://www.noticiasfides.com/cuidado-de-la-casa-comun/auriferos-dicen-que-al-ano-solo-usan-90-de-las-180-toneladas-de-mercurio-que-ingresan-al-pais>
- Bispo, Fabio (junio 2022) Da Bolivia para o Tapajós: a rota ilegal do mercúrio até chegar nos garimpos das terras Munduruku. Reportaje especial Infoamazonia.
<https://infoamazonia.org/2022/11/30/da-bolivia-para-o-tapajos-a-rota-ilegal-do-mercurio-ate-os-garimpos-em-terras-munduruku/>
- Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. (2020). Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas. Brasília: Ministério Público Federal.
http://bibliotecadigital.mpf.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/204922/4CCR_MIOA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Campanini, O. (2020). El negocio del mercurio en Bolivia. Estudio sobre la comercialización para la minería aurífera en Bolivia. Cochabamba: La Libre.
- Castro, A. (2022) La ruta clandestina del mercurio entre Bolivia y Perú para la minería ilegal. Lima: Ojo Público.
<https://ojo-publico.com/especiales/ruta-clandestina-del-mercurio-entre-peru-y-bolivia-para-la-mineria-ilegal/>
- GEF. (2020). National action plan in the artisanal and small-scale gold mining sector in the Plurinational State of Bolivia. Project Information. GEF.
https://downloads.unido.org/ot/18/60/18608131/EA_10310%20Bolivia_19June2020.pdf
- Inda Alejo, B., Ballesteros, M., Cerón Martínez, A. L., Pinto, E., González, C., Saltos, J. J., Huanca, E. (2021). I Informe del observatorio andino de mercurio. Semestre I de 2021. s. l.: CAN-OAM.
<https://www.comunidadandina.org/wp-content/uploads/2022/08/I-Informe-Observatorio-Andino-del-Mercurio.pdf>
- INE. (30 de mayo de 2023). Bases de datos. Importaciones.
<https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/comercio-exterior/importaciones-bases-de-datos/>
- International Trade Center (ITC). (27 de junio de 2023). Trade Map. Trade statistics for international business development. Obtenido de List of importers for the selected product. Product: 280540 Mercury: <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2021). Respuesta a petición de informe escrito N° 971/2020-2021. La Paz: MMayA.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2021). Respuesta a petición de informe escrito N° 971/2020-2021. La Paz: MMayA.
- Ministerio de Minería y Metalurgia. (2022). Dossier estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2021. La Paz: MMyM.
- Ministerio de Minería y Metalurgia. (2023). Anuario estadístico y situación de la minería 2022. La Paz: MMyM.
- OMC. (s. f.). Información técnica sobre las licencias de importación https://www.wto.org/spanish/tratop_s/implic_info_s.htm
- Opinión. (25 de agosto de 2021). Mineros auríferos anuncian el bloqueo de las mil esquinas desde mañana en La Paz.
<https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/mineros-auriferos-anuncian-bloqueo-mil-esquinas-manana-paz/20210825154659832546.html>
- PNUMA. (2019). Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Nairobi: PNUMA.
<https://mercuryconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf>
- PNUMA-Convenio de Minamata sobre el Mercurio. (30 de mayo de 2023). Partes y signatarios. <https://mercuryconvention.org/es/parties>
- PNUMA-Convenio de Minamata sobre el Mercurio. (2017). Orientación para la cumplimentación de los formularios requeridos en virtud del artículo 3 sobre el comercio de mercurio. Suiza: PNUMA.
https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/forms_and_guidance_document/Guidance_forms_article3_ES.pdf
- ProActivo. (11 de abril de 2019). Puno: Incautan carga de mercurio valorizado en S/ 300 mil proveniente de Bolivia.
<https://proactivo.com.pe/puno-incautan-carga-de-mercurio-valorizado-en-s-300-mil-proveniente-de-bolivia/>
- Wizenberg, D, Saldívar, A. (junio de 2022). La ruta del mercurio: Desmadre de Dios. Late. <https://www.revistalate.net/2022/06/23/desmadre-de-dios/>
- UNIDO. (2022). Project Implementation Report (01 July 2021 – 30 June 2022). UNIDO.
https://downloads.unido.org/ot/27/85/27856328/10310_2022_PIR_UNIDO_Bolivia.pdf
- Villegas Flores, K., Sandoval Camponovo, S., Zenteno, R., y Salmón, J. J. (2021). Mercurio en la pequeña minería aurífera de Bolivia. La Paz: MMM - BGI Oro responsable.
https://www.projekt-consult.de/newsletter/downloads/641677/VERSION_DIGITAL_-_Mercurio_en_la_peque_a_miner_a-web.pdf