

Proyecto de Ley N° 2932/2017-CR

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista **Marco Arana Zegarra**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley

**El Congreso de la República  
Ha dado la Ley Siguiente:**



**"LEY DE SALUD AMBIENTAL CON ENFOQUE INTERCULTURAL  
Y DE PUEBLOS INDÍGENAS"**

**CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto regular las acciones de prevención y reducción de riesgos ambientales que inciden en la salud humana, a cargo del Ministerio de Salud y del Ministerio del Ambiente.

**Artículo 2. Finalidad de la Ley**

La presente Ley tiene como finalidad lo siguiente:

- 2.1. Promover, difundir y proteger la salud ambiental, bajo enfoque de derechos sociales y ambientales.
- 2.2. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente, para las acciones de prevención y reducción de riesgos ambientales con incidencia en la salud humana
- 2.3. Identificación de la población con afectación a su salud, por los impactos de las actividades extractivas.
- 2.4. Inmediatez en la atención, que deberá ser adecuada y especializada a la población señalada en el numeral precedente.
- 2.5. Incorporar el componente intercultural para la atención en la salud ambiental.

136947

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

### **Artículo 3. Principios**

La Ley de Promoción de la Salud Ambiental con Enfoque Intercultural se rige bajo los principios establecidos en la Ley General de Salud, Ley General del Ambiente, Ley Marco de Cambio Climático y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y; los siguientes principios:

**3.1. Principio de Transversalidad Ambiental.** El componente ambiental es transversal a las políticas públicas, entre las que se encuentra la política en salud. Por ello, las acciones en materia ambiental deben ser coordinadas entre los distintos sectores y actores. Esto bajo la rectoría del MINSA.

**3.2. Principio de Prevención.** El Estado promueve políticas y acciones orientadas a prevenir, vigilar y evitar los impactos al medio ambiente que generen consecuencias negativas en la salud poblacional. En caso de que no se pudo evitar tales impactos, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la salud y vida de las personas.

**3.3. Principio de pertinencia cultural.** El Estado debe promover políticas de salud con enfoque intercultural que permitan el acceso a la atención sanitaria con pertinencia cultural, considerando la diversidad cultural. La salud con pertinencia cultural permite superar brechas sociales, lo cual garantiza el respeto, adecuado tratamiento e inclusión de pueblos indígenas, comunidades campesinas y comunidades nativas para mejoras en su salud.

### **Artículo 4. Enfoques para la aplicación de la salud ambiental**

**4.1. Enfoque de derechos humanos.** Permite que el diseño y ejecución de la política en materia de salud ambiental se enmarque en un enfoque de derechos fundamentales, en el que el resalta el componente de vulnerabilidad.

**4.2. Enfoque intercultural.** Permite que el diseño y ejecución de la política en materia de salud ambiental incorpore el diálogo intercultural, en el cual se reconoce las diferentes concepciones

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

culturales, especialmente tanto la visión de desarrollo como los usos y costumbres de los propios pueblos indígenas.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD AMBIENTAL CON ENFOQUE INTERCULTURAL**

#### **Artículo 5. Autoridades competentes**

- 5.1. El Ministerio de Salud es la autoridad nacional para el diseño y aplicación de la política en salud a nivel nacional en el marco de sus competencias; diseña, monitorea y evalúa la implementación de la política nacional de salud ambiental con enfoque intercultural, la cual se orienta a la aplicación de estrategias que permiten el desarrollo integral de la salud humana.
- 5.2. Los ministerios de Ambiente y Cultura son además autoridades competentes para aplicación de políticas en salud ambiental con enfoque intercultural, por ello, bajo la rectoría del Ministerio de Salud, coordinan, articulan, monitorean el diseño de la política en dicha materia y evalúan los resultados de sus intervenciones para cautelar el derecho a la salud de las personas afectadas.
- 5.3. Los gobiernos regionales, a través de sus Direcciones Regionales de Salud o las que hagan de su vez, ejecutan la política pública en materia de salud ambiental con enfoque intercultural y emiten la normativa correspondiente en el ámbito de sus competencias y funciones

## **CAPÍTULO III**

### **MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD AMBIENTAL CON ENFOQUE INTERCULTURAL**

#### **Artículo 6. Creación del Registro de Afectados a la Salud por Impactos de Actividades Extractivas**

Créase el Registro Nacional de Personas Afectadas a la Salud por Impactos de Actividades Extractivas, con presencia de metales pesados o sustancias agroquímicas en la sangre, a cargo del Ministerio de Salud,

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

en el cual se inscribe al beneficiario, a solicitud del mismo o del Ministerio de Salud de acuerdo a la data pre existente. El registro permite el diseño de una política integral de atención a la salud de los afectados y además la priorización de la remediación de las zonas afectadas por fuentes contaminantes.

El Reglamento de la presente ley define los mecanismos de operatividad del registro en mención y su aplicación, en función a las competencias de los sectores intervinientes.

### **Artículo 7. Instrumentos de gestión para la atención de salud ambiental con enfoque intercultural**

Establézcase como instrumento de gestión para la política de salud ambiental, la Estrategia Nacional de Salud Ambiental con Enfoque Intercultural, elaborada por el Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Cultura y, aprobada –en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo– mediante Decreto Supremo.

La Estrategia Nacional de Salud Ambiental con Enfoque Intercultural, deberá contar con un programa de acción la cual deberá contar con un plan de acción, acorde a la Política Nacional de Salud Ambiental.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

El Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente, en coordinación con la autoridad competente del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, dispondrá la incorporación del componente de salud en la línea base de los instrumentos de gestión ambiental, de los proyectos de inversión en actividades extractivas, sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

### SEGUNDA. Reglamentación

El Ministerio de Salud reglamentará la presente ley, en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación.



MARCO ARANA ZEGARRA  
Congresista de la República



Vocero Alterno



H. MORALES.



NAME E. TORO



EDILBERTO CURRO L.



Rogelio Tap Inga



JUSTINO RÓMULO APAZA ORDÓÑEZ  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 29 de Mayo del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2932 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

SAUD Y POBLACIÓN; PUEBLOS  
ANDINOS, AMAZONICOS Y  
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y  
ECOLOGIA.

JOSÉ F. CERVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN  
Y LOGÍSTICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Fundamentos de la iniciativa legislativa

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo central la protección salud ambiental, es decir, la identificación e inmediata atención con pertinencia cultural de la población con afectación a su salud, cuando la misma sea producto de actividades extractivas.

#### Sobre la salud ambiental

Según la Organización Mundial de la Salud, (en adelante OMS):

La salud ambiental comprende aquellos aspectos de la salud humana, incluyendo la calidad de vida, que son determinados por factores físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales del ambiente. La misma se refiere también a la teoría y práctica de evaluar, corregir, controlar y prevenir esos factores del ambiente que potencialmente pueden afectar de forma adversa la salud de las presentes y las futuras generaciones.

En este sentido, podemos sostener que, cuando hablamos de proteger la salud ambiental, estamos refiriéndonos a la protección de la salud humana de cualquier afectación producida por agentes externos.

Como una manera de acotar aún más la definición de la salud ambiental, para los efectos de la presente ley, es que se considerará una afectación a la salud ambiental cualquier alteración a algún componente ambiental que produzca o tenga la capacidad de producir una alteración en la salud humana. A su vez, esta alteración a los componentes ambientales tiene que ser producida por actividades económicas.

En este sentido, lo que la presente iniciativa legislativa pretende promover y proteger es a la población por parte de cualquier afectación a la salud producto de la alteración a los componentes ambientales cuando esto sea causado por actividades económicas, particularmente industrias extractivas, como de manera documentada ha ocurrido en La Oroya, cerro de Pasco, Ilo, Hualgayoc, Espinar, entre otros.

## **La Salud ambiental en el contexto de industrias extractivas**

Pese a los desarrollos tecnológicos, las industrias extractivas tienen una gran incidencia en la salud ambiental, ya que, en la mayoría de los casos, las actividades extractivas inciden o alteran los distintos componentes ambientales que tienen incidencia directa en la salud humana.

Por poner algunos ejemplos, si producto del uso de plaguicidas con ocasión de una plantación de palma aceitera, las poblaciones aledañas y trabajadores se contaminan, o si gracias a la actividad de alguna empresa minera, los niveles de metales pesados en el agua exceden los límites máximos permitidos (LMP), incidiendo estos en la salud de las poblaciones aledañas, se estaría produciendo una afectación a la salud ambiental.

En el Perú, debido a múltiples factores, entre ellos la falta de una adecuada regulación y fiscalización en materia ambiental por décadas, la falta de previsión por parte de las propias empresas, así como la falta de conciencia ambiental y hasta la desidia por parte del Estado han ocasionado que miles de personas sufran consecuencias considerables en su salud producto de distintas actividades extractivas.

Es en este contexto en que surge la necesidad de otorgarle herramientas al ejecutivo para que pueda atender de manera inmediata y prioritaria las afectaciones a la salud ambiental.

### **Un ejemplo de afectación a la salud ambiental: Cuninico**

Una serie de estudios "demuestran que las fuentes principales de agua están contaminadas con metales pesados y otras sustancias químicas"<sup>1</sup> en la comunidad de Cuninico, y todo indica que esto es producto de los constantes derrames de petróleo.

En un estudio elaborado por Amnistía Internacional en la comunidad de Cuninico se señala que:

"desde inicios de junio de 2014 empezaron a sentir mal sabor al agua que bebían del río y a los alimentos que preparaban con ella; y que hace aproximadamente tres años, empezaron a sufrir nuevas y más agudas afectaciones de salud. Los síntomas

<sup>1</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017). *Estado tóxico: violaciones del derecho a la salud de pueblos indígenas en Cuninico y espinar*, Amnistía Internacional, 2017, pp.10

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

reportados por las mujeres incluyen calambres, cólicos estomacales, dolor en el vientre, ardor al orinar, alergias y/o manchas en la piel acompañadas de comezón y abortos espontáneos. Asimismo, reportan que sus niños y niñas han tenido síntomas similares, y algunas mujeres señalan que sus hijos e hijas han tenido fiebre, y observan que en el colegio su rendimiento académico ha disminuido notablemente."<sup>2</sup>

Asimismo, si bien es cierto que los médicos que han atendido a las personas afectadas en Cuninico durante los últimos tres años no han podido establecer de manera indubitable cuál es la causa de tales afectaciones, si tenemos en cuenta los constantes derrames de petróleo producidos en las zonas aledañas, así como que los mismos médicos "corroboran que dichas afectaciones son posibles síntomas de exposición a metales pesados y otras sustancias químicas a través del agua o alimento"<sup>3</sup>, lo más probable es que los malestares y enfermedades de la población se deban a una afectación en la salud ambiental.

En el 2014 DIRESA analizó en Cuninico y en otras zonas aledañas, muestras de las fuentes de agua para tomar acciones inmediatas. El análisis tuvo como objetivo la constatación de la presencia de Hidrocarburos Totales de Petróleo (HDT) y metales pesados en el agua. Los resultados arrojaron, a partir del muestreo de agua de la quebrada de Cuninico, que tanto los HTP como el nivel de aluminio superan lo considerado como apto para el consumo humano.

Existen indicios que nos hacen posible afirmar que los niveles señalados se siguen manteniendo hasta la fecha. Pobladores de la zona manifiestan que desde el 2014 no pueden tomar agua del río ni bañarse en él, ya que de hacerlo terminan con vómitos, diarreas, dolores de cuerpo y hasta dificultades para caminar.<sup>4</sup>

En el 2016, CENSOPAS tomó una serie de muestras a los pobladores de las comunidades de Cuninico y San Pedro, cuyos resultados fueron publicados en un informe del MINSA, en donde se concluyó que:

"El Informe publicado por MINSA con base en los resultados de esta muestra concluyó que el 50.54% de la población total evaluada poseía valores de mercurio por encima del rango de referencia; y que el 16.81% de todos los evaluados presentaron valores sobre el rango de referencia de cadmio<sup>21</sup>. En cuanto a los niveles de plomo, el MINSA dio cuenta de 84 personas en

<sup>2</sup> Ídem, p.13.

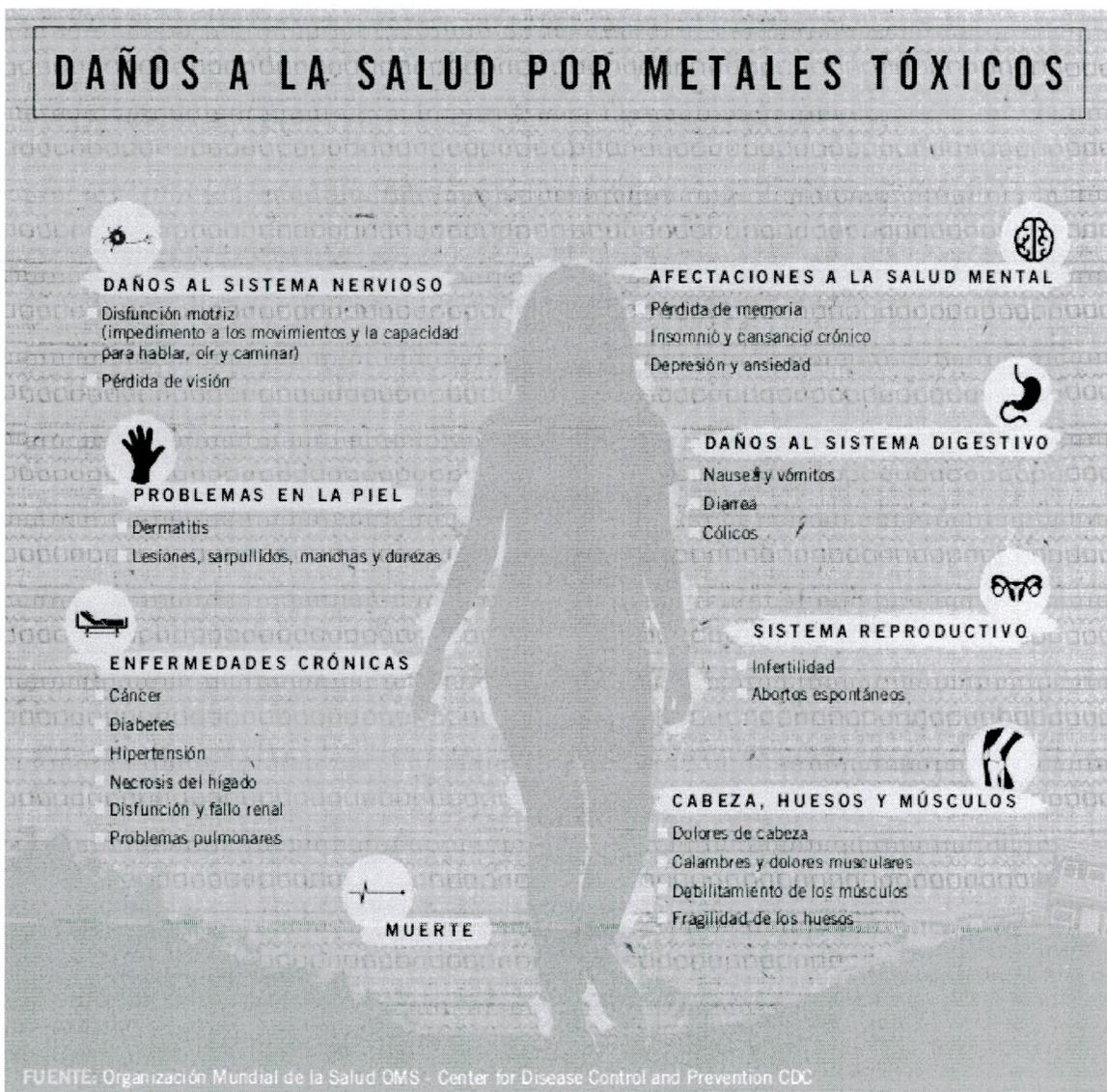
<sup>3</sup> Ídem, p.15.

<sup>4</sup> Ídem, p. 16.

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

Cuninico con valores de entre 2 y 10  $\mu\text{g}/\text{dL}$  y un niño de siete años de Cuninico con 14.16  $\mu\text{g}/\text{dL}$  de plomo."

A manera de ilustración, podemos ver un gráfico elaborado por la OMS en donde se señalan los daños a la salud que ocasionan los metales tóxicos evidenciando que es un tema grave que hay que abordar de manera rápida y eficiente:



Por otro lado, los agroquímicos también producen serios daños a la salud, tal como se desarrolla en el gráfico que exponemos a continuación<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Véase: <https://www.crhoy.com/ambiente/acueductos-en-san-carlos-estan-contaminados-por-agroquimico/>

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas



# Uso de Agroquímicos

## Repercusiones en la salud

- Disrupción endocrina
- Hidrocefalia
- Espina Bífida
- Malformaciones congénitas
- Cáncer
- Alzheimer
- Daño en los pulmones
- Hepatitis
- Esterilidad
- Daño en glándulas productoras de hormonas

Fuente: CRHoy

crhoy.com

A pesar que hace varios años que el Estado tiene conocimiento acerca de estos datos, a la fecha "no ha habido ninguna intervención del Estado destinada a determinar el impacto de esta exposición en la salud de la población"<sup>6</sup>. Asimismo, los programas de atención llevados a cabo desde el Estado han resultado a todas luces insuficientes, toda vez que constituyen, antes que una atención especializada, una atención primaria que no resuelve el verdadero problema producto de la afectación a la salud ambiental. Todo esto está llevando a conflictos sociales que es preciso que se prevengan y sean abordados adecuadamente.

Este caso es tan solo un ejemplo de la importancia de contar con una ley que promueva y priorice la protección de la salud ambiental.

<sup>6</sup> ídem, p 19.

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

## **Respecto al enfoque Intercultural**

Como hemos desarrollado, el presente Proyecto de Ley pretende identificar y atender de manera inmediata a la población con afectación a su salud, cuando la misma sea producto de actividades extractivas.

Al respecto podemos decir que la gran mayoría de proyectos de industrias extractivas ocurren, sobre todo, en la sierra y en la selva; por lo tanto, no es descabellado sostener que la mayor cantidad de personas que ven afectadas su salud ambiental pertenecen a pueblos indígenas, aborígenes y/o amazónicos.

Sobre este aspecto, es necesario rescatar que muchas de estas comunidades tienen otros horizontes de sentido, así como una cosmovisión diferente, lo cual tiene como consecuencia que el tratamiento médico que sería normal para una persona con una cosmovisión occidental u occidentalizada, podría no serlo desde una cosmovisión andina u amazónica.

Es en este contexto en donde resalta la importancia de un diálogo intercultural entre la cultura y medicina occidental, y la cultura y medicina de la población a tratar. La presente iniciativa legislativa contiene un enfoque intercultural puesto que recoge el principio de Pertinencia Cultural, el cual supone que, la atención médica especializada que se brinde, haya tenido en cuenta estas diferencias y que, en efecto, la atención brindada no sea consecuencia de una imposición o de una adecuación de la medicina occidental sino fruto de un diálogo intercultural genuino, que haya sido consecuencia de converger dos horizontes de sentido.

El enfoque intercultural es sumamente importante pues, de otra manera, una adecuada atención sería inviable.

## **II. Efecto de la iniciativa legislativa sobre la legislación nacional**

La presente iniciativa legislativa tiene la finalidad de incorporar una Ley específica que sirva para promover y proteger la salud ambiental mediante un enfoque intercultural. De esta manera se logrará identificar y atender a la población afectada a su salud producto de actividades extractivas.

Proyecto de Ley de salud ambiental con enfoque intercultural y de Pueblos Indígenas

Asimismo, a través de esta iniciativa legislativa se estarían cumpliendo una serie de compromisos internacionales asumidos, entre ellos el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la COP 20, 21 y 22, el convenio 169 de la OIT, la Declaración de Río, entre otros.

### III. Análisis costo beneficio

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, en la medida en que solo implica la incorporación de una Ley al ordenamiento jurídico peruano.

Desde la óptica de los beneficios, estos superan considerablemente los costos. Esta medida ayudará a la población afectada en su salud producto de actividades extractivas y establecerá qué organismos son los competentes para efectuar un adecuado tratamiento a los afectados.

Por otro lado, al incorporar el enfoque intercultural, es respetuoso de las comunidades indígenas, de sus formas de vida y horizontes de sentido, así como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### IV. Relación de la iniciativa legislativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:

- **Equidad y justicia social:** Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación; Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.
- **Competitividad del País:** Desarrollo sostenible y gestión ambiental