



EDUARDO GEOVANNI ACATE CORONEL



"Año de la universalización de la salud"



**LEY DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS UBICADOS EN LOS DISTRITOS DEL CIRCUITO PETROLERO DE LORETO.**

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso - APP, a iniciativa del congresista de la República, **EDUARDO GEOVANNI ACATE CORONEL**, representante de la Región Loreto, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y artículos 67°, 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

**I. FORMULA LEGAL:**

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

**"LEY DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS UBICADOS EN LOS DISTRITOS DEL CIRCUITO PETROLERO DE LORETO"**

**Artículo 1°. - Objeto de la Ley**

La presente "**Ley de Promoción del Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas ubicados en los distritos del Circuito Petrolero de Loreto**", tiene por objeto promover la ejecución del "*Plan de Cierre de brechas para la población del Ámbito Petrolero de las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del Departamento de Loreto*", en adelante Plan, con el fin de cerrar las brechas de acceso a servicios públicos e infraestructura básica de calidad incluyendo salud, educación, programas de vivienda, obras para el desarrollo económico, obras de integración territorial, obras de agua y saneamiento, obras de conectividad física y digital; así como gestionar la titularidad del territorio, asegurar el fortalecimiento institucional y promover el ambiente sostenible mediante la transferencia de los recursos a un fideicomiso para el financiamiento del Plan a través de los recursos aprobados mediante Decreto Supremo 145-2020-PCM.

**Artículo 2°. - Competencia Territorial**

El ámbito petrolero del Departamento de Loreto está conformado por los distritos considerados en el marco del Plan, el mismo que fue aprobado mediante Decreto Supremo 145-2020-PCM.

**Artículo 3°. - Del Plan**

3.1 El presupuesto para implementar el Plan asciende a un monto de S./ 6,074,000,000 seis mil setenta y cuatro millones y 00/100 soles.

3.2 El tiempo para el cumplimiento del Plan será en un periodo de 20 años. Inicia desde el año 2021.

3.2 El Plan debe cumplir con quince (15) resultados por alcanzar. Dichos resultados están organizados en 06 componentes; Capital Humano, Infraestructura, Conectividad e Integración Territorial, Desarrollo Económico, Ambiente Sostenible, Fortalecimiento Institucional.

**Artículo 4°. - De los montos de transferencia**

4.1 La transferencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° de esta ley ascenderá anualmente a no menos de trescientos millones y 00/100 soles (S/ 300 000 000).

4.2 Los montos referidos al numeral 4.1 serán depositados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público a nombre del Gobierno Regional de Loreto, en la cuenta recaudadora de un fideicomiso.

4.3 El gobierno regional creará una Autoridad Autónoma del Circuito Petrolero, en adelante AACP, el mismo que actuará como fideicomitente.

4.4 El AACP, adscrito al Gobierno Regional de Loreto, conjuntamente con el MEF designarán al fiduciario del fideicomiso. El convenio de fideicomiso correspondiente deberá incluir aspectos relacionados con la obligación de reportar información que le permita al mencionado AACP dar debido cumplimiento a lo señalado en el artículo 10 de la presente ley, entre otros relacionados con el registro de información que le corresponda.

4.5 Los montos al que se refiere el numeral 4.1 se actualizará anualmente sobre la base del índice acumulado de precios al consumidor promedio de Lima Metropolitana, contemplado en los supuestos macroeconómicos utilizados para elaborar los respectivos proyectos de presupuesto del sector público.

#### **Artículo 5. Del plazo de las transferencias**

Las transferencias de recursos a que se refieren los numerales 4.1 de la presente ley estarán vigentes hasta el año 2041.

#### **Artículo 6°. - Del Autoridad Autónoma del Circuito Petrolero**

6.1 El AACP será un ente autónomo y estará adscrito al Gobierno Regional de Loreto.

6.2 El AACP estará conformado por:

- a.) Dos (2) representante de las Federaciones de las CCNN.
- b.) Un (01) representante del Gobierno Regional de Loreto.
- c.) Un (01) representante de Municipios Provinciales.
- d.) Un (01) representante de Municipios Distritales
- e.) Un (01) representante del Fideicomitente
- f.) Un (01) representante de la PCM.

6.3 Las funciones del AACP serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

#### **Artículo 7°. -Uso de los Recursos**

7.1 Los recursos a que se refiere el numeral 4.1 del artículo N°04, de la presente Ley, serán utilizados estrictamente para la implementación de los ejes de desarrollo determinados en el Plan. Para ello se podrán financiar;

- a.) Elaboración de estudios de pre inversión
- b.) Expedientes técnicos y/o Estudios Definitivos de proyectos de inversión o programas
- c.) Ejecución del Proyecto u/o programas.

7.2 La ejecución de los recursos se darán a través del Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de los distritos de Loreto que se encuentren en el ámbito petrolero.

#### **Artículo 8°. Del Servicio de la Deuda**

Autorizase a utilizar los recursos transferidos en virtud del numeral 4.1 del artículo 4, adicionalmente a lo dispuesto en el artículo precedente, para garantizar y atender el servicio de la deuda derivada de operaciones de endeudamiento que se contraigan de conformidad con la normatividad vigente, contratadas para financiar los proyectos de inversión según lo establecido en el Plan.

Solo se podrá garantizar y atender el servicio de la deuda derivada de operaciones de endeudamiento para ejecutar los proyectos de inversión y/o programas enmarcados en el Plan aprobado mediante el Decreto Supremo N° 145-2020-PCM.

#### **Artículo 9°. Destino del Endeudamiento**

Los recursos obtenidos mediante las operaciones de endeudamiento para la ejecución de proyectos y/o programas enmarcados en el Plan, a que se refiere el artículo anterior, que se contraigan de conformidad con la normatividad vigente, deberán ser transferidos al Fideicomiso para su utilización. La ejecución se realizará a través del AACP, adscrito al Gobierno Regional de Loreto.

### Artículo 10°. Autorización de Transferencias y Cofinanciamiento

Facúltase al AACP, autorizar las transferencias de fondos a los Gobiernos Locales y Núcleos Ejecutores para la ejecución de los proyectos a desarrollarse dentro de los ejes de desarrollo del Plan.

Autorícese al AACP, hacer uso de los recursos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública, Asociaciones Públicas Privadas, Iniciativas Privadas Cofinanciadas y/o Programas que estén relacionados con el desarrollo de su jurisdicción.

### Artículo 10°. Transparencia

10.1 El Gobierno Regional de Loreto debe publicar y mantener actualizado en el Portal de Transparencias del Gobierno Regional, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia, el estado y el uso de los recursos que obtenga como consecuencia de lo dispuesto en la presente Ley.

10.2 Las publicaciones a que se refiere el numeral precedente no exoneran de las obligaciones establecidas en el Texto Único Ordenado Ley N°27806, Ley de Transparencias y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

### Disposiciones Complementarias Finales

#### Primera. - De un Marco Normativo

La Presidencia del Consejo de Ministros en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas, y los demás sectores involucrados en el Plan, deberán elaborar un marco normativo especial en materia tributaria, saneamiento físico legal, ordenamiento territorial y en procesos de contrataciones en el marco de la Promoción del Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas ubicados en los distritos del Circuito Petrolero de Loreto.

#### Segunda. – Reglamentación

En un plazo de sesenta (60) días calendario desde la entrada en vigencia de la Ley, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas dictará las disposiciones reglamentarias en materia de transferencias para la mejor aplicación de la presente Ley.

En un plazo de sesenta (60) días calendario desde la entrada en vigencia de la Ley, el Gobierno Regional de Loreto, en conjunto con la Presidencia del Consejo de Ministros dictará las disposiciones reglamentarias para la creación del Organismo Ejecutor Especial.

#### Tercera. – Vigencia

Lo dispuesto en la presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:  
PEREZ ESPIRITU Lusmila  
FAU 20181749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 18/11/2020 09:17:50-0500



Firmado digitalmente por:  
ACATE CORONEL EDUARDO  
GEOVANNI FIR 18151793 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 17/11/2020 22:48:40-0500

Lima 17 de noviembre 2020



Firmado digitalmente por:  
COMBINA SALVATIERRA Cesar  
Augusto FAU 20181749128 soft  
Motivo: Day V° B°  
Fecha: 18/11/2020 11:42:59-0500



Firmado digitalmente por:  
HIDALGO ZAMALLOA  
Alexander FAU 20181749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 18/11/2020 11:04:56-0500



Firmado digitalmente por:  
PEREZ MIMBELA Josept  
Amado FAU 20161749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/11/2020 19:04:43-0500



Firmado digitalmente por:  
COMBINA SALVATIERRA Cesar  
Augusto FAU 20161749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 18/11/2020 11:43:26-0500



Firmado digitalmente por:  
CARCAJUSTO HUANCA Irene  
FAU 20161749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/11/2020 19:58:56-0500



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Humberto  
FAU 20161749128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 18/11/2020 10:33:43-0500

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, ...27...de...NOVIEMBRE...del 20 20...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 6650 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA.

JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La "Ley de Promoción del Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas ubicados en los distritos del Circuito Petrolero de Loreto", tiene por objeto promover la ejecución del "Plan de Cierre de brechas para la población del Ámbito Petrolero de las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del Departamento de Loreto", con el fin de cerrar las brechas de acceso a servicios públicos e infraestructura básica de calidad incluyendo salud, educación, programas de vivienda, obras para el desarrollo económico, obras de integración territorial, obras de agua y saneamiento, obras de conectividad física y digital; así como gestionar la titularidad del territorio, asegurar el fortalecimiento institucional y promover el ambiente sostenible mediante la transferencia de los recursos a un fideicomiso para el financiamiento del plan en mención, a través de los recursos aprobados mediante Decreto Supremo 145-2020-PCM.

### 1.1 Explotación de Hidrocarburos en Loreto

En el 2021, el mismo año en el que se celebrará el bicentenario en Perú, se cumplirán 50 años de actividad petrolera en Loreto. Según investigaciones acreditadas, la industria petrolera de Loreto ha generado al país un aproximado de 37.000 millones de soles al país; Las actividades de Exploración y Explotación de hidrocarburos en Loreto aportan a la economía nacional y regional (17% del PBI histórico en Loreto). Entre los años 1993 y 2019 se aportó 4,840 millones de soles en transferencias a la Región Loreto por conceptos de canon y sobrecanon; sin embargo, los beneficios económicos generados no han repercutido en cambios favorables y tangibles en las condiciones de vida de la población del ámbito de influencia de los lotes en mención.

Entre 2000 y 2019, hubo 474 derrames de petróleo en la Amazonía peruana : el 65 por ciento de ellos causados por la corrosión de ductos y fallas operativas de compañías<sup>1</sup>. Solo en el Lote 192 —según "La sombra del petróleo", informe de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Oxfam— hay 2000 sitios devastados por la actividad petrolera: 32 de esas zonas tienen tanta tierra contaminada con crudo y metales pesados suficiente para llenar 231 estadios nacionales. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), por su parte, registra 92 sitios contaminados entre el 2013 y el 2014.

Figura N°1. Estaciones petroleras de la región Loreto



Fuente: Petroperú

<sup>1</sup> La Amazonía peruana sufrió 474 derrames de petróleo en un lapso de 20 años. RPP Noticias. Fecha 13 agosto del 2020. <https://rpp.pe/peru/actualidad/la-amazonia-peruana-sufrio-474-derrames-de-petroleo-en-un-lapso-de-20-anos-noticia-1286328>

Figura N°2. Cantidad de derrames en la Amazonía peruana (2000-2019)



Entre 2016 y 2017, el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente (Censopas), del Ministerio de Salud, recogió la muestra de sangre y orina de 1168 personas, como prueba representativa de la población de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón de la región Loreto. Los resultados preliminares, entregados en su momento, arrojaron que la mitad de ellos presentaban metales tóxicos en su organismo, como plomo, arsénico, mercurio y cadmio, en niveles mayores a los permisibles. Dichas sustancias pueden afectar el sistema nervioso, la capacidad para aprender, causar hipertensión, insuficiencia renal y cáncer. (ver Figuran N°03)

Figura N°03. Metales Pesados con concentraciones por encima de los Estándares de Calidad Ambiental por tipo de fuente.

Fuente de la muestra	Metales pesados encontrados con concentraciones por encima de los Estándares de Calidad Ambiental
Suelo de vivienda	Bario y plomo
Suelo agrícola	Cadmio, bario y plomo
Agua vivienda	Cadmio
Agua río / pileta	Arsénico y plomo

Fuente: CENSOPAS 2018

Elaboración: Programa de Pueblos indígenas – Defensoría del Pueblo.

Según el Programa de Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Indígenas, en su informe sobre "Estimación de los puntos de cociente intelectual perdidos en niños indígenas debido a los niveles de plomo en sangre en la cuenca petrolera del río Corrientes, Perú", los efectos de la presencia de metales pesados en sangre, se basan principalmente en síntomas digestivos, de la piel, presencia de sustancias cancerígenas o malformaciones en embarazos o abortos espontáneos. Además, se conoce el alto impacto que tiene el plomo en la sangre y para el desarrollo cognitivo de los niños, que son los que absorben este metal en mayor proporción<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Programa de Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Indígenas, en su informe sobre "Estimación de los puntos de cociente intelectual perdidos en niños indígenas debido a los niveles de plomo en sangre en la cuenca petrolera del río Corrientes, Perú" [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/EQUIDAD\\_2.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/EQUIDAD_2.pdf).

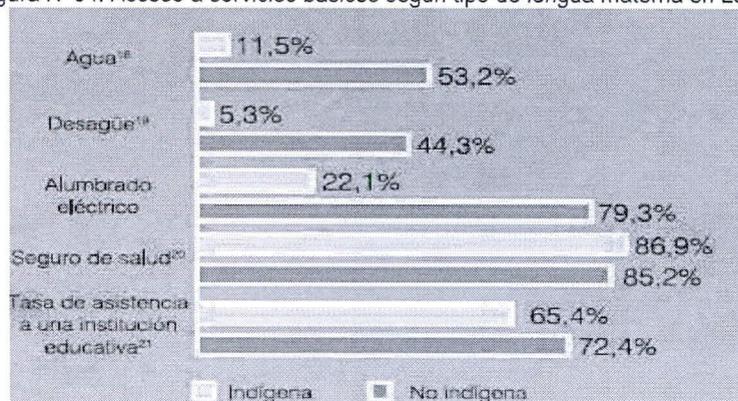
Son numerosas denuncias realizadas por la población, afirmando muertes motivadas por diarreas agudas y vómitos con sangre cuyos diagnósticos por parte del Estado nunca se han determinado. Entre las denuncias más graves se encuentra el caso ocurrido en el Río Tigre, en los años 90, donde la población denunciaba 21 niños fallecidos por "causas desconocidas" así como el caso ocurrido en el río Corrientes, en el año 2013, en donde 5 niños fallecieron en el periodo de una semana<sup>3,4</sup>. Asimismo, dentro del Informe de la Comisión del Congreso de la República en el año 2012, también se confirma la inadecuada implementación de postas de salud, la falta de cobertura sanitaria y la falta de medios para asegurar una salud digna dentro de las comunidades indígenas<sup>5</sup>.

## 1.2 Análisis Situacional de los Pueblos Indígenas

Según los resultados del III Censo de Comunidades Nativas 2017, se registran 2,703 comunidades censadas, las cuales han declarado pertenecer a 44 pueblos indígenas u originarios. Loreto, es la región con mayor cantidad de comunidades nativas, alberga casi el 50% del total de las comunidades indígenas.

Según los resultados del III Censo de Comunidades Nativas 2017, la situación de los servicios, infraestructura y vías de comunicación son 1540 comunidades (57%) no cuenta con ningún medio de comunicación y que 1,908 comunidades (70.6%) solo pueden trasladarse por vía fluvial desde su comunidad a la capital distrital, solo 6 comunidades (0.2%), tiene algún tipo de acceso para trasladarse vía aérea. Respecto a los servicios educativos en las comunidades indígenas, se observa que, de las 2,703 comunidades censadas, solo 2,604 comunidades cuentan con alguna institución educativa y 99 quedan sin ningún tipo de servicio de educación, mientras que, respecto a la infraestructura estudiantil, se observa que 1,584 instituciones educativas no cuentan con abastecimiento de agua, 302 no cuentan con servicios higiénicos y 1,675 no cuentan con servicios de alumbrado. Finalmente, respecto al sistema de salud, solo el 32% (865) cuentan con establecimientos de salud los cuales son en su mayoría postas de salud (798), quedando sin ningún servicio de salud un total de 1,811 comunidades nativas.

Figura N°04. Acceso a servicios básicos según tipo de lengua materna en Loreto



Fuente: CPV 2017, INEI  
Elaboración BDPI-VMI

<sup>3</sup> Perú: Los sobrevivientes. José Álvarez Alonso. <https://www.servindi.org/actualidad/cronica/5163>.

<sup>4</sup> Carlos Sandí, presidente de FECONACO, estuvo en Lima para denunciar la muerte de 5 niños Achuar producto de la contaminación petrolera: <http://www.aidesep.org.pe/carlos-sandi-presidente-de-feconaco-estuvo-en-lima-para-denunciar-lamuerte-de-5-ninos-achuar-producto-de-la-contaminacion-petrolera/>

<sup>5</sup> Informe sobre la Situación Indígena de las Cuencas de los ríos Tigre, Pastaza, Corrientes y Marañón 2012.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011pueandamaaframbeco.nsf/pubs1foto/7C6EA2CE879846F505257A440053CE21/\\$FILE/INFORME\\_FINAL.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011pueandamaaframbeco.nsf/pubs1foto/7C6EA2CE879846F505257A440053CE21/$FILE/INFORME_FINAL.PDF)

Loreto cuenta con 1169 comunidades indígenas distribuidas en 50 distritos, de los cuales 44, son distritos con una alta pobreza monetaria según datos del Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital al 2018. *Según la defensoría del Pueblo, la provincia de Requena, es considerada la más pobre de Loreto, cuyo intervalo de pobreza fluctúa entre el 43.6% al 51.8% de su población.* Por su parte, el distrito de Balsapuerto, de la provincia de Alto Amazonas, es el quinto distrito más pobre del departamento, teniendo un índice de pobreza que oscila entre el 44.3% y el 62.5%<sup>6</sup>.

Tabla N°01. N°Comunidades indígenas, distritos con comunidades indígenas y con mayor pobreza monetaria

Región	Comunidades nativas	N° Distritos con comunidades nativas	N° Distritos con mayor pobreza monetaria
LORETO	1169	50	44
UCAYALI	383	14	1
AMAZONAS	363	6	5
JUNIN	285	13	5
PASCO	183	7	4
SAN MARTIN	134	24	6
CUSCO	100	9	1
MADRE DE DIOS	37	10	0
HUÁNUCO	22	5	0
CAJAMARCA	17	2	2
AYACUCHO	10	8	5
TOTAL	2703	148	73

Elaboración propia

Fuente: Resultados del III Censo de Comunidades Nativas 2017

La población indígena de los distritos petroleros de Loreto en la actualidad sigue presentando los mayores indicadores de pobreza y exclusión del país, viendo en condiciones de precariedad y enfrenta problemas como falta de acceso a la identidad y a los servicios básicos. Es así que un promedio estimado del porcentaje de pobreza de los distritos donde habitan, oscila entre el 45.5% y el 59.8%. En los distritos de Andoas, Pastaza, Urarinas, Trompeteros y Parinari entre el 97% y 99% de las viviendas censadas consume agua no tratada; mientras que, en los distritos de Tigre y Nauta, esa cifra alcanza, por lo menos, el 66% y 82%, respectivamente. Esta situación expone a la población a una serie de condiciones que incrementan su riesgo a desarrollar problemas de salud.

### 1.3 Reivindicación indígena, conflictividad y negociaciones

A lo largo de muchos años, los pueblos indígenas han sido relegados, el ambiente en el que habitan sigue siendo destruido, su salud está siendo disminuida por la contaminación a causa de la extracción de hidrocarburos de grandes organizaciones que se encuentran en el país; sin que el estado pueda solucionar los problemas de fondo. Desde muchos años atrás, las comunidades nativas se han movilizad y reclamado para revertir los impactos de la contaminación en sus condiciones de vida, saben que la producción trae ganancia al país; sin embargo, estas ganancias no evidencian mejores condiciones de vida en la población, como lo demuestra la Región de Loreto.

Entre los diversos acuerdos plasmados en reuniones realizadas desde el año 2006, se encuentran, el Acta Dorissa (2006), el Acta entre las comunidades de las 4 cuencas (2015), el Acta de Teniente López (2015), el Acta de José Olaya (2015), el Acta de Sarumillo (2016), creación de la Comisión para el Desarrollo e Inversión Integral para mejorar la calidad de vida de las localidades de los distritos de Urarinas, Parinari, Andoas,

<sup>6</sup> INFORME DE ADJUNTIA N° 001-2020-DP/AMASPP/PP/ COVID-19: RECOMENDACIONES PARA UN PLAN DE ATENCIÓN CON PERTINENCIA CULTURAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LORETO. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Informe-de-Adjuntia-CC%81a-N%C2%BA-001-2020-DP-AMASPP-PP-pueblos-indi%CC%81genas-Loreto-1.pdf>

Trompeteros y Tigre (2017); creación de la "Comisión Mixta de Monitoreo y Cumplimiento de Compromisos en favor de la Amazonía (2019). Las buenas intenciones están demostradas; sin embargo, la realidad es que a la fecha no se ha evidenciado un cambio real, lo que ha llevado a las comunidades indígenas a vivir bajo la pobreza y la contaminación por parte de las grandes corporaciones.

El Acta Dorissa, fue firmada en octubre del año 2006, la cual determinaba entre otros aspectos Implementar el Plan integral de Salud, dotar a las comunidades de un Seguro Integral para las comunidades indígenas, un Plan Integral de desarrollo y la Remediación de pasivos y daños ambientales del lote 192 y 82. Mientras que el 2016, se firmó el Acta de Sarumillo, entre las organizaciones indígenas de las cuencas de Pastaza, Marañón, Tigre, Chambira y Corrientes con el ministerio de la producción; la cual tenía la finalidad de solucionar la paralización y toma de ríos de las llamadas cinco cuencas de Loreto. Entre los 41 acuerdos que se encontraban en el acta, figuraba un plan de vida indígena que los compensase por 40 años de actividad petrolera y la implementación de una Comisión de la Verdad. Según el estado había previsto un presupuesto de más de 600 millones de inversión en las cuencas amazónicas.

En 2017, y con posterioridad a nuevas negociaciones precedidas de episodios de conflictividad y procesos de diálogo entre el gobierno de turno y el movimiento indígena, con Resolución Ministerial N° 231-2017/MINSA se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuya finalidad fue elaborar un informe técnico que contuviera un "Plan Especial para el Desarrollo e Inversión Integral para Mejorar la Calidad de Vida de las localidades de los distritos de Urarinas, Parinari, Andoas, Trompeteros y Tigre, pertenecientes al departamento de Loreto". Con ello, el Estado validaba una vez más su voluntad saldar una deuda histórica con la región petrolera de Loreto y, sobre todo, por primera vez ponía en un primer plano la necesidad de establecer un plan de desarrollo integral que fuera más allá de aspectos de remediación ambiental y atacara las condiciones de rezago y exclusión en la zona.

Pese a que se habían establecido un calendario y topes cronológicos para el cumplimiento de los compromisos, dos años después de iniciada la protesta en Saramurillo, el Estado, una vez más, no había hecho honor en tiempo y forma sus compromisos con las comunidades prolongando el estado de frustración y conflictividad en la zona.<sup>7</sup>

Por fin, en 2019, los representantes de las comunidades de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes, Chambira y Marañón, suscribieron con el ejecutivo un acta de instalación de una comisión llamada "Comisión Mixta de Monitoreo y Cumplimiento de Compromisos en favor de la Amazonía", cuya finalidad era generar el desarrollo sostenible de las comunidades situadas en las provincias del Datem del Marañón, Loreto, y Requena (Loreto).

#### **1.4 EL Plan: Cerrar Brechas y restañar heridas**

El 26 de julio del año 2019, con el acompañamiento y apoyo de representantes del movimiento indígena, se promulgó el Decreto Supremo 139-2019-PCM, por el cual el Estado declara de prioridad y urgencia nacional la elaboración de un diagnóstico y un "Plan de Cierre de Brechas para la Población en el Ámbito Petrolero de las Provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del Departamento de Loreto". Dicho Plan recién fue aprobado el 28 de agosto del 2020, con decreto supremo N° 144-2020-PCM.

El Plan de Cierre de Brechas para la Población en el Ámbito Petrolero de las Provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del Departamento de Loreto" tiene el objetivo de cerrar brechas de servicios entre las poblaciones de 25 de los distritos del Circuito petrolero de Loreto y aspira a beneficiar a más de 200,000 pobladores y más de mil comunidades indígenas amazónicas.

<sup>7</sup> <http://www.oroio.org.pe/?p=530>

El plan en mención ha sido elaborado bajo la responsabilidad de PCM, cuenta con un presupuesto aprobado de más de 6.000.000.000 (seis mil millones) de soles a ejecutar en un horizonte de 6 años.

Es así que después de 14 años de negociaciones jalonadas por las visitas de numerosos premiers y decenas de ministros, plagadas de avances y retrocesos, de encuentros y desencuentros, el movimiento indígena había logrado que el Estado reconozca al fin una deuda simbólica histórica.

### ➤ Un diagnóstico Desde la óptica del Estado

El 28 de julio de 2019, mediante Decreto Supremo No 139-2019-PCM, se declaró de prioridad y urgencia nacional la elaboración de un Diagnóstico y un Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero en veinticinco (25) distritos pertenecientes a las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto. Sobre el mismo, se encargó a la Presidencia del Consejo de Ministros la elaboración de ambos instrumentos en articulación con los sectores, niveles de gobierno y actores locales.

De esta manera, en los seis (06) meses de elaboración del Diagnóstico y Plan de Cierre de Brechas, los representantes del ejecutivo nacional liderados por el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, se embarcaron en un proceso de construcción de una agenda consensuada para el desarrollo de este ámbito sin precedentes en el Estado Peruano. (ver Figura N°05)

Figura N°05. Principales Brechas



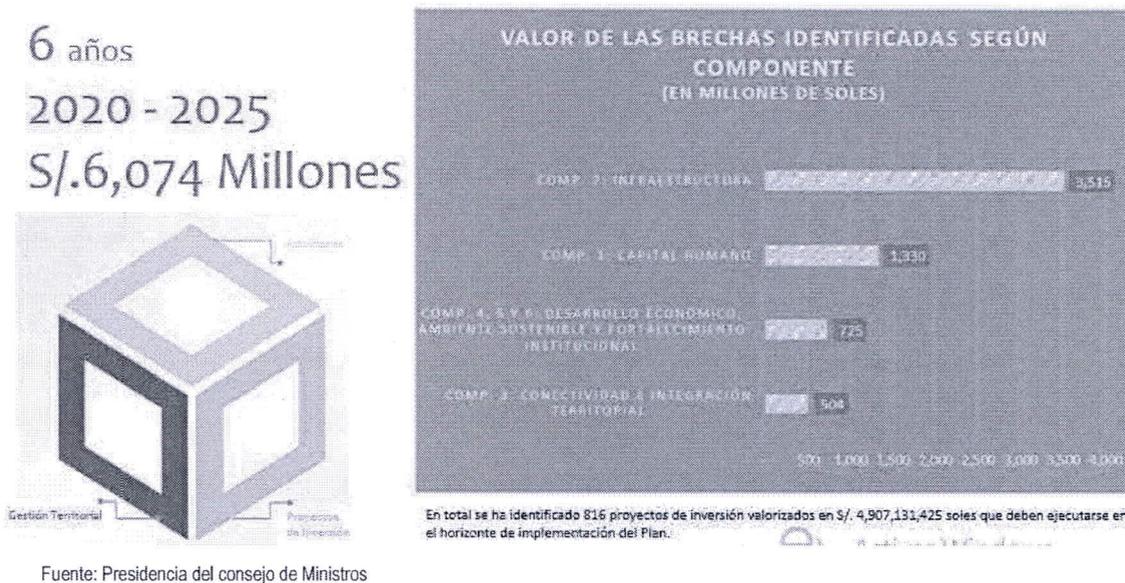
Fuente: Presidencia del consejo de Ministros

Un total de cuarenta y ocho (48) funcionarios del ejecutivo se trasladaron en un periodo de tres meses a más de treinta (32) localidades indígenas para recoger la voz de seiscientos cincuenta y un (651) apus y líderes de las comunidades nativas del ámbito. En dichos espacios, no solo se buscó identificar las principales brechas socioeconómicas que limitan el desarrollo de las comunidades nativas, sino también se recogieron las distintas propuestas de solución a dichas limitantes planteadas por los mismos actores del territorio. Asimismo, se realizaron diversas plenarios y reuniones bilaterales con más de ciento sesenta y tres (163) funcionarios de gobiernos locales, así como de las distintas direcciones y gerencias del Gobierno Regional de Loreto.

De igual manera, se sostuvieron talleres de trabajo y reuniones bilaterales con la alta dirección y funcionarios de dieciséis (16) Ministerios. En total se identificaron treinta y cuatro (34) programas presupuestales llevando a cabo inversiones y actividades en el ámbito de estudio. Se ha construido un marco teórico para el plan y se han identificado un total de seis (06) componentes sobre los cuales se han organizado las distintas intervenciones efectivas.

Por otro lado sobre estos mismos seis (06) componentes, se estimaron y valoraron las principales brechas socioeconómicas e institucionales que, en el horizonte del Plan, se deben cerrar para encaminar de manera sostenible el logro de resultados planteados, relacionados a mejorar la calidad de vida de la población del ámbito petrolero, con énfasis en aquella perteneciente a las comunidades nativas rurales dispersas de la Amazonía. Entre los componentes sobre los cuales se han organizado las diversas intervenciones efectivas, estas son: 1) Capital Humano, 2) Desarrollo Económico, 3) Infraestructura, 4) Ambiente Sostenible, 5) Conectividad e Integración Territorial y 6) Fortalecimiento Institucional.

Figura N°06. Estimación de Brechas



Al respecto, se ha estimado que la inyección de recursos necesaria para cerrar dichas brechas asciende a duplicar el presupuesto actualmente invertido en dicho ámbito por un horizonte de seis años, garantizando adicionalmente la sostenibilidad de estos esfuerzos a través de la conformación de núcleos dinamizadores de desarrollo que impulsen la gobernanza territorial de dichos espacios.

➤ **Un diagnóstico desde la óptica de las comunidades Indígenas**

El 7 de febrero del 2020, con el plan preliminar ya elaborado, el entonces Premier, Vicente Zaballos, en su visita a Iquitos, mediante acta compromisos acordó con el gobernador de Loreto, Prof. Elisbán Ochoa Sosa, la revisión del diagnóstico y mejora del borrador del plan antes de su aprobación definitiva y oficial con la participación de las federaciones indígenas y los tres niveles de gobierno.

El 28 de agosto mediante decreto Supremo N° 145-2020-PCM se aprobó y publicó oficialmente el Plan de Cierre de Brechas. Dicha aprobación fue realizada de manera inconsulta para los representantes de las plataformas o movimientos indígenas, dado que no llegó a producirse o programarse previamente ninguna reunión de coordinación o técnica por parte de la PCM para alinear los documentos o en su defecto, recoger aportes que enriquecieran el plan desde la visión indígena.

La plataforma trabajó con su equipo técnico en la revisión exhaustiva del Diagnóstico y el Plan elaborado por el Estado. A partir de este trabajo se ha realizado una propuesta complementaria y compatible que plantea equilibrar el enfoque de inversión en infraestructuras y servicios que prima en el documento aprobado con otra orientación que privilegie crear condiciones que garanticen de forma efectiva el ejercicio de derechos individuales y colectivos de los pueblos.

En el documento, se reivindica un nuevo contrato social ambiental y se plantea un modelo de gobernanza para el plan mismo que reconozca la representatividad indígena y establezca condiciones para su gestión de forma colegiada. A nivel temático, se aboga por que el plan incorpore a sus seis ejes actuales dos complementarios, los de Seguridad, Justicia y Paz e Identidad y Cultura. Además, sugiere se incluya mayor énfasis al Desarrollo organizacional y al Desarrollo Productivo a través del manejo comunitario de los recursos Naturales ya disponibles de forma racional y sostenible.

### 1.5 Situación Actual dentro del marco de la Pandemia Covid 19.

Con la llegada de la pandemia la implementación del plan ha ido acumulando retrasos al mismo tiempo que las comunidades han visto deteriorarse sus condiciones de vida de manera significativa por la emergencia social y el azote del COVID-19. El cambio de gabinete de gobierno provocó que la implementación del plan sufriera mayores retrasos. Finalmente, los derrames se han seguido produciendo.

Figura N°07. Donde ocurrieron los derrames durante la pandemia  
Periodo: 15 marzo al 07 agosto del 2020

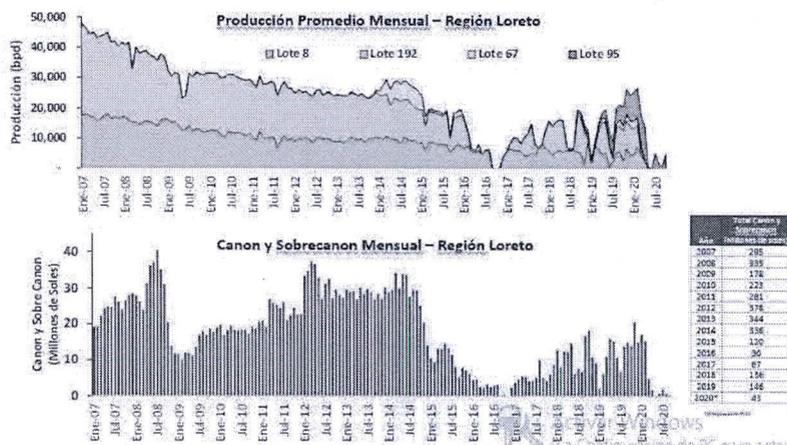


Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Elaboración por Ghiovani Hinojosa y Edwin Montesinos/ Convoca.pe

Desde marzo del presente año, las actividades de hidrocarburos se encuentran paralizadas por diversas causales (técnicas, sociales, sanitarias, entre otras) lo que ha generado una afectación a la economía nacional y regional:

- 145 millones US\$ menos en el PBI nacional.
- 24 millones US\$ menos por concepto de regalías.
- 29 millones US\$ menos por conceptos de canon y sobrecanon.

Figura N°08. Producción y Canon de la Región Loreto 2020



Fuente: Petroperú 2020

Por su parte, a la pandemia, se ha sumado el cambio de gabinete y de actores clave que han dificultado los avances de la implementación del plan y el cumplimiento de los acuerdos. La implementación del plan ha quedado entrapada en los vericuetos de la burocracia estatal, que programa la ejecución efectiva del plan a partir del año 2022, con posterioridad a que los proyectos de inversión pública clave obtengan viabilidad por la vía el procedimiento administrativo ordinario y los recursos sean programados, devengados y puedan ser ejecutados. Para entonces, es posible que el conflicto haya escalado a un punto de no retorno y no existan condiciones efectivas de gobernabilidad para que el plan se ejecute.

Es necesario crear mecanismos que permitan implementar mejores condiciones de vida para la población de las comunidades indígenas, que han sido por muchos años relegadas y perjudicadas debido a la actividad de extracción de hidrocarburos que ha contaminado su hogar y perjudicado su salud; sin percibir mejoras tangibles de su comunidad. A razón de lo expuesto, es necesario promover el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas ubicados en los distritos del Circuito Petrolero de Loreto, a través de la ejecución del “Plan de Cierre de brechas para la población del Ámbito Petrolero de las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del Departamento de Loreto”, con el fin de cerrar las brechas de acceso a servicios públicos e infraestructura básica de calidad incluyendo salud, educación, programas de vivienda, obras para el desarrollo económico, obras de integración territorial, obras de agua y saneamiento, obras de conectividad física y digital; así como gestionar la titularidad del territorio, asegurar el fortalecimiento institucional y promover el ambiente sostenible mediante la transferencia de los recursos aprobados mediante Decreto Supremo 145-2020-PCM a un fideicomiso.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Ley N° 30897 de Promoción de la Inversión y Desarrollo del Departamento de Loreto, emitido el 28 de diciembre del 2018, ley que tiene por objeto promover el incremento de la inversión pública y el desarrollo del departamento de Loreto mediante la transferencia de los recursos que se generen por la sustitución del reintegro tributario del impuesto general a las ventas a que se refiere el Capítulo XI del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por el Decreto Supremo 055-99- EF; y la exoneración del Impuesto General a las Ventas por la importación de bienes que se destinen al consumo de la Amazonía a que se refiere la tercera disposición complementaria de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía; para el departamento de Loreto.

Ley N° 30776, "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios", el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, por el término de sesenta (60) días calendario;

Decreto Supremo N° 35-2019-EF, emitido el 31 enero, que establece medidas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 30897, Ley de Promoción de la Inversión y Desarrollo del Departamento de Loreto

Decreto Supremo N° 139-2019, emitido el 26 de julio del 2019, se declaró de prioridad y urgencia nacional la elaboración del diagnóstico y un Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto.

Decreto supremo N° 145-2020-PCM que aprueba el Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto.

## III. LEGISLACIÓN COMPARADA

**3.1 Chile.** Ley 19.253 de 1993<sup>8</sup> que creó un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entre 1994 y el 2009 el estado chileno destinó US\$ 292 millones para la adquisición, traspaso o saneamiento de tierras en favor de indígenas. La ley establece que el CONADI, tenga las siguientes labores;

- Promoción de la cultura indígena como parte del patrimonio.
- Reconocimiento, protección y desarrollo de tierras indígenas
- Administración de fondo de tierras indígenas y aguas indígenas.
- Administración de un fondo de desarrollo indígena.
- Promover y desarrollar educación la educación indígena
- Promover y desarrollar el archivo nacional indígena.
- Promover y desarrollar el registro de tierras indígenas
- Promover y desarrollar el registro de comunidades indígenas
- Promover la participación ciudadana de indígenas.

<sup>8</sup> Informe de evaluación sobre el fondo de Tierras y Aguas Indígenas administrado por Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.  
[http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140988\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140988_informe_final.pdf)

### 3.2 Guatemala. Acuerdo Gubernativo No. 435-94<sup>9</sup>.

El 20 de julio de 1994, entró en vigencia el Acuerdo Gubernativo No. 435-94, modificado por los Acuerdos Gubernativos 500-95, 354-96, 149-97, 32-2005 y 158-2006, conforme el cual se dispuso la constitución del Fideicomiso Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco y su Unidad Ejecutora -FODIGUA- como un organismo nacional de desarrollo del pueblo indígena de ascendencia Maya, Gobierno y Organizaciones Mayas, para elevar la calidad de vida a través de la ejecución y financiamiento de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales, facultando al Ministro de Finanzas Públicas y al Gerente del Banco de los Trabajadores, para suscribir el contrato del Fideicomiso respectivo, siendo formalizado en escritura Pública N°. 742 de fecha 27 de diciembre de 1995, modificada por el Acuerdo Gubernativo No. 294-2002.

(...) Artículo 7°. - Participación comunitaria

Para fines del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), se entenderá por participación comunitaria, la facultad que tiene la población destinataria de invertir e influir en los procesos de toma de decisiones sobre la organización y funcionamiento del Fondo.

Artículo 8°. Alcances de la participación comunitaria. La participación comunitaria se caracteriza por la actividad directa de la población indígena en todos los procesos de consulta u consenso que requiere el funcionamiento del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, en congruencia con sus principios; y por la actividad indirecta a través de a designación o nominación de representantes indígenas ante los órganos directivos y de administración del Fondo. (...)

### 3.3 Ecuador. Decreto Ejecutivo 847

(...) Autorízase al Ministro de Economía y Finanzas, intervenga en calidad de constituyente de un fideicomiso mercantil que tendrá por finalidad la adecuada administración de los aportes transferidos por aportantes públicos y privados, nacionales e internacionales del proyecto denominado Modelo Yasuní – ITT

En el año 2007, organizaciones de la sociedad civil plantearon lo que se conocería como “Iniciativa Yasuní” sobre esta área, la cual consistía en no explotar el crudo y compensar el no ingreso de fondos que esta decisión implicaría, solicitando el aporte económico solidario de los países del mundo. Esta iniciativa respondía a la necesidad de proteger el área, con características ecológicas altamente representativas y

frágiles. Finalmente, el 2 de agosto de 2010, se firmó un fideicomiso entre el gobierno nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que cumplía el rol del garante internacional, se podrá empezar a concretar los ofrecimientos realizados por varios países para financiar el fondo de dicha Iniciativa a cambio de la no explotación de hidrocarburos en el bloque (Acosta, 2010).

## IV. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley, no contraviene el marco normativo constitucional, por el contrario, permite garantizar el derecho de los pueblos indígenas que habitan en las zonas de extracción petrolera a estar protegido su dignidad, a su integridad moral, psíquica y física, su libre desarrollo y bienestar, a la igualdad ante la ley, que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

<sup>9</sup> ACUERDO GUBERNATIVO No. 435-94 Palacio Nacional: Guatemala, 20 de julio de 1994  
<http://transparenciaold.minifin.gob.gt/transparencia/BibliotecaDigital/Documentos%20Area%20Gubernamental/Fodigua.pdf>

## V. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Se estima que serán alrededor de 1200 comunidades indígenas del ámbito petrolero en la región Loreto, que serán beneficiadas con la implementación de un adecuado Plan de Cierre de Brechas. Es necesario reducir el número de comunidades con déficit en sus servicios básicos y educativos, según se indica en el Censo de comunidades nativas 2017.

Otro de los beneficios, es la mejora en las condiciones de vida y salud de la población que habita dentro de un hábitat contaminado a causa de la producción en los lotes petroleros. Según el Fondo Nacional del Ambiente los costos estimados de remediación a causa de la contaminación ambiental en 31 sitios impactados en el Lote 192 ascenderían a S/. 565.15 millones de soles; sin embargo, según el portal de la asociación PUINAMUDT, Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios, indicaban que, a finales del 2018, aún quedaban pendientes más de 1,299 sitios impactados por restaurar en dicho Lote. Entre los pueblos indígenas que se encuentran en dicha zona se encuentran Quechua, Achuar y Kichwa, ubicados en las cuencas del Pastaza, Corrientes y Tigre en Loreto. Asimismo, se menciona que el contrato del lote 192, cargo de Pluspetrol concluyó en agosto del 2015 y antes de concluir y después de retirarse, la empresa presentó dos (02) planes de abandono, planes con una inversión estimada en un poco más de S/. 43 millones de soles, con lo que faltaría más de S/.500 millones de soles para igualar el monto de los 31 sitios impactados reconocidos por el Estado; sin contar los 1,299 sitios impactados, que fueron evidenciados por los mismos pueblos indígenas organizados y por parte de los monitores ambientales indígenas independientes.

Asimismo, una adecuada implementación de un Plan de Cierre de Brechas, reducirá las continuas movilizaciones, protestas, enfrentamientos y paros por parte de la población indígena. Las constantes dentro de los reclamos siempre han sido la falta de infraestructura básica (salud, educación, programas de vivienda, obras para el desarrollo económico, obras de integración territorial, obras de agua y saneamiento), los efectos de la contaminación petrolera en la salud y el ambiente, la falta de remediación ambiental, la falta de compensación e indemnización por parte de la empresa, la falta de titulación de las comunidades que se encuentran en zonas con instalaciones petroleras y las inadecuadas condiciones laborales que ofrece la empresa a los trabajadores indígenas.

Otro de los beneficios, es el mejoramiento de los servicios referentes a salud. Se tiene evidencia que la población sufre de enfermedades de origen desconocido, que desencadenan decesos en la población, los cuales se atribuye a la contaminación del agua y de sus recursos. Asimismo, los daños en la población y en el ecosistema donde viven los pueblos indígenas, la pobreza, la falta de oportunidades para una buena educación, son solo algunos de los problemas con los que deben lidiar las comunidades indígenas.

El presente Proyecto de Ley no genera gasto al erario nacional, ya que tiene como objetivo Promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas en los distritos del circuito petrolero de Loreto mediante la transferencia de recursos a un fideicomiso para el financiamiento del Plan a través de los recursos aprobados mediante Decreto Supremo 145-2020-PCM.

## VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente Ley Legislativa va en concordancia con las políticas del Acuerdo Nacional, según la política N°11: "Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación", la cual se compromete en dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras.

Asimismo, esta Ley va en concordancia con la política N°19 “Desarrollo sostenible y gestión ambiental”, la cual se compromete a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú; de igual forma se compromete a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.