



©Gonzalo Hohr

ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD RELACIONADA A HIDROCARBUROS EN EL PERÚ Y SU APLICACIÓN EN CONTEXTOS DE DERRAME DE PETRÓLEO EN LA AMAZONÍA Y EN PARTICULAR EN LA REGIÓN AMAZONAS

JULIO 2024

FUNDACION ACCION CONTRA EL HAMBRE

Calle Rio de la Plata 396 – San Isidro, Lima – Perú
www.accioncontraelhambreperu.pe

Directora país

America Arias

Co-director adjunto

Henry Torres

Consultora del estudio

Aymara León Cépeda

Colaboraron con el estudio

Denisse Castillo Matos

Mario Zúñiga Lossio

Rocío Arana Gómez

Coordinación del estudio

Lili Avensur

Jefa de la Base Amazonas - ACH

Jesús Santiago Manuin

Responsable de fortalecimiento Institucional - ACH

Diseño y digramación

Moisés Arévalo

Diana Yarlaqué Balta

Comunicadora para el desarrollo

Agradecimientos

Acción contra el Hambre agradece la participación del GTAA y Pamuks de sus comunidades, así como a las autoridades de los gobiernos locales que brindaron información valiosa para el análisis del presente estudio.

Un agradecimiento especial a la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO).

Las opiniones expresadas en este documento representan los puntos de vista de los autores, no necesariamente compartidos por la Comisión Europea ni por las autoridades de los países interesados.



ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS	Pag. 04
PRESENTACIÓN	Pag. 05
1. CONTEXTO	Pag. 07
2. NORMATIVA EN TORNO A DERRAMES	Pag. 10
a. Prevención	Pag. 13
b. Atención de impactos	Pag. 17
c. Fiscalización y Sanción	Pag. 21
3. ESTUDIOS DE CASO DE DERRAMES EMBLEMÁTICOS EN EL TERRITORIO DEL GTAA	Pag. 23
a. Medidas adoptadas por el Estado y Petroperú en orden cronológico por caso	Pag. 26
b. Situación actual ambiental y administrativa (PAS, sanciones, medidas correctivas)	Pag. 37
c. Evaluación del GTAA sobre las acciones del Estado y Petroperú	Pag. 44
4. BRECHAS Y PROBLEMÁTICAS PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE DERRAMES	Pag. 49
a. Vacíos normativos y contractuales.	Pag. 49
i. Deficiencias generales en la normativa	Pag. 49
ii. Deficiencias particulares para el contexto amazónico y con pueblos indígenas	Pag. 51
iii. Deficiencias contractuales	Pag. 56
b. Deficiencias en aplicación: hay la obligación o potestad de hacer algo y no se hace	Pag. 56
i. Brechas generales de aplicación de la normativa	Pag. 56
ii. Brechas evidenciadas en los casos estudiados	Pag. 60
iii. Brechas y deficiencias en la implementación de medidas de prevención en el ONP	Pag. 61
5. RECOMENDACIONES	Pag. 66
a. Recomendaciones al GTAA	Pag. 66
i. Recomendaciones generales	Pag. 66
ii. Recomendaciones para el Plan de Respuesta Rápida ante derrames	Pag. 67
iii. Recomendaciones de acción para derrames emblemáticos: Imaza y Nieva	Pag. 70
iv. Coordinaciones o acciones de incidencia y cumplimiento institucional	Pag. 71
v. Recomendaciones de cambios normativos	Pag. 73
b. Recomendaciones a la academia	Pag. 77
BIBLIOGRAFÍA	Pag. 78

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAC	Área de Alta Consecuencia
ANA	Autoridad Nacional del Agua
DS	Decreto Supremo
DEA	Declaratoria de Emergencia Ambiental
DEE	Declaratoria de Estado de Emergencia
DES	Declaratoria de Emergencia Sanitaria
DGH	Dirección General de Hidrocarburos
DGAAH	Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos
GTAA	Gobierno Territorial Autónomo Awajún
ECA	Estándar de Calidad Ambiental
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONP	Oleoducto Norperuano
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PR	Plan de Rehabilitación
PRE	Plan de Respuesta a Emergencias
RPAAH	Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos
RTHD	Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos
RSAH	Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos
RPAS OEFA	Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA
RS OEFA	Reglamento de Supervisión del OEFA
RS OSINERGMIN	Reglamento de Supervisión del OSINERGMIN
RFS OSINERGMIN	Reglamento de Fiscalización y Sanción del OSINERGMIN
RM	Resolución Ministerial
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TFA	Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA
TASTEM	Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería
TII	Tramo II del Oleoducto Norperuano
TI	Tramo I del Oleoducto Norperuano
NF	Norma Forestal

PRESENTACIÓN



Acción contra el Hambre (ACH) opera en Perú desde el año 2007, implementando programas enfocados en brindar asistencia humanitaria y construir resiliencia en diferentes sectores. Su accionar pone énfasis en el acceso a recursos y el fortalecimiento de la capacidad operativa de autoridades locales, instituciones y sociedad civil para promover la respuesta a la emergencia y fomentar el desarrollo.

En la región de Amazonas, y en convenio con el Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA), ACH ejecuta el proyecto Respuesta Rápida Indígena (RRI), que tiene como objetivo principal fortalecer las capacidades necesarias en fortalecer las capacidades en gestión del riesgo de desastres en la Institucionalidad Indígena Awajún. El trabajo se orienta a la implementación de mecanismos de preparación y respuesta rápida ante emergencias por derrame de petróleo, entre otros desastres en las comunidades indígenas Awajún. El proyecto es financiado por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO, por sus siglas en inglés) de la Unión Europea.

El presente documento se elaboró en el marco del proyecto RRI para realizar un análisis de brechas. Específicamente, entre la normatividad impulsada por el Estado para la prevención, atención, fiscalización y sanciones sobre los derrames petroleros y la implementación operativa que se viene dando a estas normativas. Se analizaron experiencias en las comunidades indígenas Awajún, ubicadas en los distritos de Imaza y Santa María de Nieva, en las provincias de Bagua y Condorcanqui, pertenecientes a la región Amazonas.

La metodología empleada se basa en un exhaustivo análisis comparativo y descriptivo de normativas nacionales y fuentes oficiales de información sobre derrames petroleros. También se aplicaron entrevistas semiestructuradas a dirigentes de las comunidades, representantes del GTAA profesionales que acompañan a organizaciones indígenas afectadas por derrames de petróleo, así como a funcionarios/as del sector público. Ello permitió dar a conocer las perspectivas de los

distintos actores respecto a las referidas brechas existentes, así como sus experiencias frente a la ocurrencia de estos y sus exigencias para la restauración del daño y prevención de futuros impactos.

En el primer capítulo se hace una breve presentación del contexto general mediante el historial de derrames en la región de Amazonas. El registro proporciona datos tales como fechas, causas, cantidad de barriles y la extensión de áreas afectadas. En tal sentido, desde el año 1997, hasta marzo del 2024, se registraron oficialmente 39 derrames; de estos, 32 afectaron distritos del territorio Awajún.

En el segundo capítulo se identifica la normativa ambiental del rubro de hidrocarburos vinculada a la prevención, atención, supervisión, fiscalización y sanción de derrames. Dado que la atención de los derrames no solo implica acciones ambientales y de seguridad, también se incluye la regulación vinculada al sector salud y a entidades con competencias en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

En el tercer capítulo se evalúan 2 casos emblemáticos de derrames ocurridos en el territorio de las comunidades del GTAA. A saber, el derrame del 2016 en el distrito de Imaza y el derrame del 2023 en el distrito de Santa María de Nieva. Los hechos ocurridos en ambos episodios, los actores involucrados, así como las diferentes respuestas implementadas permiten identificar las rutas y acciones puestas en práctica, así como las omisiones y errores.

En el cuarto capítulo se analizan las brechas y problemáticas en la aplicación de la normativa ambiental y del sector hidrocarburos. Especialmente en lo que concierne a la protección de los derechos de las personas en los territorios afectados por este tipo de emergencias, como ocurre en la Amazonia con los pueblos indígenas u originarios.

En el quinto capítulo se plantean recomendaciones al GTAA para la prevención, atención y sanción de los derrames de petróleo. Ello incluye aquellas vinculadas a la elaboración del Plan de Respuesta Rápida Indígena, acciones para los 2 casos emblemáticos (Imaza y Nieva) y una lista de acciones de incidencia y propuesta de cambios normativos relacionados a la identificación de brechas en su aplicación.

Finalmente, planteamos algunas recomendaciones a la academia porque es necesario realizar estudios exhaustivos sobre el impacto ambiental de los derrames en diferentes ecosistemas amazónicos. Ello abarca la biodiversidad, la calidad del agua y del suelo, además de los efectos a largo plazo en temas de salud, especialmente. Dichos estudios permitirán actualizar líneas de base y estándares ambientales de calidad.

1. CONTEXTO

A lo largo de los últimos años, diferentes instituciones estatales, así como de la sociedad civil, han podido constatar el volumen y magnitud de los daños producidos por los impactos de las actividades de hidrocarburos.

Esta realidad era ya ampliamente conocida por los pueblos indígenas y otros grupos sociales, quienes conviven de manera forzada con estos escenarios de contaminación. Las denuncias, la incidencia social y política al respecto, junto con la creciente información sobre los daños, ha generado algunos cambios. En particular, nuevas reflexiones, demandas, preguntas y preocupaciones sobre los reales saldos de las actividades de hidrocarburos, su sostenibilidad y compatibilidad con los derechos de los pueblos afectados y la gobernanza territorial.

En el último informe de OXFAM y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, elaborado con el Grupo de Trabajo de Impactos Hidrocarburos¹ y basado en información del OEFA y OSINERGMIN, se revela que en los últimos 25 años han ocurrido más de 1000 derrames en el Perú por actividades de hidrocarburos. A ello se le suman más de 3000 pasivos ambientales del sector y otros miles sitios impactados, concentrados de manera crítica en ciertas zonas de selva norte y costa norte, donde las operaciones de hidrocarburos tienen más de 50 años de actividad.



Cuadro N° 1: Número de derrames por fechas

N°	Fecha	Causa Final	Lugar	Cantidad (Bbls)	Extensión/área afectada (m2)	Distrito
1	17-6-97	Causas naturales	Km 441 + 500 - Tramo II			Imaza
2	13-5-1999	Causas naturales	Km 483 +130 - Tramo II			Aramango
3	1-1-2000	Causas naturales	Km 483 + 130 - Tramo II			Aramango
4	8-5-2006	Causas naturales	Km 472+100 - Tramo II			Aramango
5	11-6-2009	Causas naturales	Km 446+640 - Tramo II			La peca
6	4-9-2012	Causas naturales	Km 397+300 - Tramo II	260	1200	Nieva
7	21-9-2013	Causas naturales	Km 504+053 - Tramo II	10	2000	Bagua
8	25-1-2016	Corrosión	Km 440+781 - Tramo II	2971	31 233	Imaza
9	10-8-2016	Terceros	Km 364+990 - Tramo II	1000	22 944	Nieva

¹La Sombra de los Hidrocarburos. Actualización de la información sobre sitios con daño hidrocarburífero en el Perú: 1997 - 2021
*Registrados hasta marzo del 2024.

N°	Fecha	Causa Final	Lugar	Cantidad (Bbls)	Extensión/área afectada (m2)	Distrito
10	30-4-2017	Falla operativa	Km 397+905 Tramo II	0.12	7	Nieva
11	2-11-2018	Falla operativa	Estación 6 - Tramo II	3	400	Imaza
12	18-12-2018	No fue determinada	Km 408 - Tramo II (pasivos ambientales)	1	990	Imaza
13	1-5-2019	Falla operativa	Zona Industrial Estación 6 - Tanque Diario 6TH 3	0.25	1	Imaza
14	9-7-2019	Terceros	Km 371+734 - Tramo II	130	1500	Nieva
15	11-7-2019	Terceros	Km 400+470			Imaza
16	11-8-2019	Terceros	Km 400+710 - Tramo II	N.D.	Por determinar	Imaza
17	16-8-2019	Falla operativa	Estación 6 - Tanque Sumidero - Losa De Turbinas	3	0 (área impermeabilizada)	Imaza
18	31-12-2021	Terceros	Km 373+262 - Tramo II	238	21 500	Nieva
19	22-10-2022	Terceros	Km 404+650 - Tramo II	40	4000	Imaza
20	16-1-2023	Por determinar	Km 389+012 - Tramo II	Por determinar		Imaza
21	18-1-2023	Terceros	Km 390+184 - Tramo II	3600	Suelo 402m2 Cuerpo de Agua 198 107m	Nieva
22	2-2-2023	Terceros	Km 399+865 Tramo II	55	Suelo 25m2 Cuerpo de Agua 35 300m	Nieva
23	10-5-2023	Terceros	Km. 400 + 818 Tramo II	20	Suelo 630.6m2 Cuerpo de Agua 32 875m	Imaza
24	15-5-2023	Terceros	Km 358+385 Tramo II	8	Suelo 46m2 Cuerpo de Agua 46 800m	Nieva
25	30-5-2023	Terceros	Km 392+487 Tramo II	46	7654	Nieva
26	8-6-2023	Terceros	Km 392+483 - Tramo II	1	10	Nieva
27	7-8-2023	Terceros	Km 392+710 - Tramo II	63	3356.5	Nieva
28	4-9-2023	Terceros	Km 355+260 - Tramo II	37	5530	Nieva
29	18-1-2024	Corrosión	Km 395+389 - Tramo II	45.85	3645	Nieva
30	9-2-2024	Terceros	Km 376+536 - Tramo II	2	100	Nieva
31	5-3-2024	Terceros	Km 372+090 - Tramo II	2	120	Nieva
32	15-3-2024	Por determinar	Km 356+344 - Tramo II	5	100	Nieva

Fuente: OEFA, Osinergmin. Elaboración propia.

La cantidad de derrames, pasivos y sitios impactados que fueron mal atendidos –o no remediados– ha ido en ascenso con el paso de los años.

La realidad actual: numerosas zonas de daño, donde las operadoras actuales o antiguas no se hacen ni se hicieron responsables. Con los impactos desatendidos no solo se mantiene el daño, sino que este se puede agravar y extender.

La constante de este tipo de situaciones revela fallas tanto en la normativa, como en la aplicación de la misma, así como prácticas de evasión administrativa y legal por parte de las empresas. A ello se le suman dificultades en la fiscalización y capacidad de hacer cumplir las normas, sanciones y medidas administrativas por parte del Estado, falta de articulación con las poblaciones afectadas y sus autoridades, entre otros.

Pese a la existencia del principio ambiental del contaminador-pagador–que supone la clara obligación de atender las afectaciones por contaminación a los territorios– y de las medidas administrativas y marcos institucionales cada vez más precisos en sus multas y sanciones, las

empresas petroleras optan por ir en contra de los derechos ambientales y sociales. Lo hacen, concretamente, alargando los procesos, apelando las sentencias, descatando las medidas, amparándose en arbitrajes internacionales o, en última instancia, declarándose en quiebra o liquidación.

En este contexto se hace necesario un análisis riguroso de la normativa en torno a la prevención, atención y sanción de derrames y otras formas de impacto ambiental. Solo así será posible identificar los vacíos y deficiencias para proponer las mejoras necesarias. Urge, en tal sentido, desarrollar espacios de trabajo conjunto con los actores involucrados en la problemática para alcanzar estos cambios normativos.



Vale recalcar la importancia de que los pueblos afectados por las actividades de hidrocarburos lideren estos procesos, pues son ellos quienes marcan la pauta en las denuncias de la contaminación y la mejora de estándares en la atención.

En tal sentido, urge trabajar en su fortalecimiento interno, así como en el de de sus alianzas, para dotarlos de las herramientas pertinentes que les permitan responder con rapidez ante nuevos impactos, tales como rutas o protocolos ya preparadas para su puesta en acción. A ello se le debe sumar la incidencia a largo plazo que se requiere para lograr la protección y restauración de sus territorios.



Comunidad nativa Shushui elabora lista de chequeo de sus capacidades en gestión de riesgo.

2. NORMATIVA EN TORNO A DERRAMES

La normativa que rige la protección medioambiental y las actividades de hidrocarburos en el Perú es compleja y dispersa. Viene desarrollándose –con algunas excepciones²– desde la década de 1990 y se fortaleció decisivamente con la creación del Ministerio del Ambiente el año 2008.

A continuación, una línea de tiempo de los antecedentes de las actividades de hidrocarburos en el país.

Gráfica N° 1: Antecedentes históricos de las actividades de hidrocarburos en el Perú.



Fuente: MINEM³

Como se observa en el gráfico, recién en 1990, 127 años después del inicio de las actividades de hidrocarburos en el Perú, se crea un Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo 613). A partir de este reglamento se dispone la obligación de contar con Instrumentos de Gestión Ambiental, obligación que se precisó con la promulgación del primer Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos en 1993, mismo año en el que se promulga la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Dicho primer Reglamento establece que, para el caso de lotes y otras infraestructuras de hidrocarburos que funcionaban antes de 1993, ya no era posible contar con Estudios de Impacto Ambiental como instrumentos previos a las operaciones, lo que incluye líneas de base previas y medidas de prevención. Es así como se crea la figura del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), un instrumento que determinó obligaciones correctivas por impactos previos, obligaciones preventivas para el futuro y obligaciones de adecuación al resto de las disposiciones del reglamento. En ese sentido, en 1995 Petroperú presenta el PAMA del Oleoducto Norperuano (ONP) y este es aprobado mediante Oficio N° 136-95-EM en junio del mismo año.

En la siguiente década se desarrolla un marco normativo general ambiental, así como regulaciones específicas. Asimismo, la creación y desarrollo de organismos de fiscalización en materia de hidrocarburos permitió especificar las disposiciones que las empresas petroleras deben seguir.

² La Constitución Política del Perú de 1979 fue la primera en establecer el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siendo la base para la posterior creación del Código del Medio Ambiente (Petroperú, 1995: 11). Otros marcos normativos vinculados al medioambiente y a las actividades de hidrocarburos que existieron antes de la década del 90 fueron (lista no exhaustiva):

- Ley General de Aguas. DL 17505 de marzo de 1969 y sus modificatorias.
- Reglamento para la construcción y operación de sistemas de recuperación de subproductos de efluentes industriales, RD N° 001-87-PE/DGT de enero de 1987.
- Reglamento de Seguridad en la Industria del Petróleo. RM N° 0664-78-EM/DGH de

³ https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Nuevo%20RPASH_Evento_26_01_21.pdf

Ello incluye sus obligaciones, sanciones por incumplimientos, así como las medidas tomadas para sofisticar sus procedimientos de supervisión y fiscalización. De otro lado, los instrumentos, planes y programas que las empresas están obligadas a elaborar para la prevención y atención de derrames han evolucionado, y, en general, han aumentado su exigencia.

En este acápite se resume la normativa sectorial y medioambiental del sector hidrocarburos vinculada a la prevención, atención, supervisión, fiscalización y sanción de derrames. Dado que la atención de los derrames no solo implica acciones ambientales y de seguridad, también se incluye la regulación vinculada al sector salud y a entidades con competencias en materia de Gestión del Riesgo de Desastres.

Marco normativo internacional

Dentro del marco normativo internacional se **seleccionaron las recomendaciones y políticas de 3 instituciones**, por considerárseles de principal interés en la materia.

- 1 Convenio 169 de la **OIT**
- 2 Principios Rectores de la **ONU**
- 3 Directrices de la **OCDE**

Cabe precisar que, si bien el Perú no es parte de la OCDE actualmente, sí pretende serlo, por lo cual debe ajustarse a sus políticas. Asimismo, se toma como estándar internacional si es que una empresa quiere desarrollar sus actividades con las mejores prácticas y debida diligencia.

Marco general peruano



Se consideran las siguientes leyes.

- Ley General del Ambiente, **Ley N° 28611**.
- Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, **Ley N° 28245**.
- Ley Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, **Ley N° 27446**.
- Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, **Ley N° 29325**.
- Ley Orgánica de Hidrocarburos, **Ley N° 26221**.

Marco reglamentario de prevención (mantenimiento, seguridad y adecuación de ductos)

Estos son los reglamentos que contienen disposiciones y obligaciones para prevenir derrames petroleros.

- Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos DS N° 043-2007-EM y sus modificatorias.
- Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos DS 081-2007-EM y sus modificatorias.
- Reglamento de Seguridad de las Actividades de Hidrocarburos DS N° 043-2007-EM y sus modificatorias.
- Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano (PAMA). Aprobado mediante - Oficio N° 136-95-EM.
- Concesión Definitiva para el Transporte de Hidrocarburos – aprobado mediante Decreto Supremo N° 38-94-Em.
- Resolución De Consejo Directivo Organismo Supervisor De La Inversión En Energía Y Minería Osinergmin N° 088-2022-Os/Cd. Anexo II: Contenido Mínimo De Planes De Respuesta A Emergencias.



Atención/respuesta a los impactos de los derrames

- Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos y sus modificatorias DS 081-2007-EM.
- Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos y sus modificatorias DS N° 043-2007-EM.
- Resolución Ministerial N°1023-2020-MINSA que aprueba Directiva Sanitaria N° 125-MINSA/202/DGIESP Directiva Sanitaria que establece el procedimiento para el abordaje integral ante el riesgo y exposición a derrame y/o fuga de hidrocarburos.
- Resolución Ministerial N° 388-2023-MINSA que aprueba la Directiva Sanitaria N°151-MINSA/CDC-2023 Directiva Sanitaria para la organización y funcionamiento de los equipos de respuesta rápida para la investigación y control de brotes, epidemias y otros eventos de importancia para la salud pública.
- Resolución Ministerial N° 923-2016-MINSA que aprueba Directiva Sanitaria N° 075-MINSA/DIGESA-V.01 Procedimiento para la declaración de emergencia sanitaria de los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano.
- Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental – Ley N° 28804 y sus modificatorias.
- Reglamento de la Ley N° 28804 – Decreto Supremo N° 024-2008-PCM que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental.



Supervisión, fiscalización y sanción del derrame

- Reglamento de Supervisión del OEFA – Resolución de Consejo Directivo N°006-2019-OEFA/CD Última modificatoria: Resolución del Consejo Directivo N°00016-2021-OEFA/CD.
- Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA – Resolución de Consejo Directivo N°021-2017-OEFA/CD Última modificatoria: Resolución del Consejo Directivo N°00018-2021-OEFA/CD.
- Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de OSINERGMIN – Resolución de Consejo Directivo N°208-2020-OS/CD.
- Código penal, artículo 304.
- Estándar de Calidad Ambiental para Agua (D.S. N° 002-2008-MINAM).
- Estándar de Calidad Ambiental para Suelo (D.S. N° 002-2013-MINAM).

Se seleccionaron las obligaciones más relevantes del Estado y de la empresa, independientemente del reglamento o norma que así lo mande, para identificar los pasos a seguir ante derrames, de parte de cada uno de los actores involucrados. Divididos en 3 momentos: prevención, atención de impactos y acciones de fiscalización y sanción.

a. Prevención

Obligaciones de las empresas operadoras/titulares

Las empresas operadoras o titulares de infraestructura de hidrocarburos deben elaborar y ejecutar distintos tipos de estudios, políticas, programas y planes que ayuden a identificar y prevenir riesgos en las operaciones. Con ello se reduce la probabilidad de ocurrencia de emergencia y se mejora, de manera anticipada, la capacidad de respuesta y mitigación de las emergencias que se lleguen a ocasionar. Algunos ejemplos se listan a continuación.

- **Estudios de riesgos** y programas de gestión de riesgos.
- **Plan de Respuesta a Emergencias (PRE), que debe incluir, entre otros, estos elementos:**
 - **Identificación de posibles tipos de emergencia** y cómo responder a ellas.
 - **Sistema de comunicación de emergencias:** a entidades gubernamentales, población, Osinergmin, OEFA, Sunafil, Dicapi (Dirección General de Capitanías y Guardacostas), ANA (Autoridad Nacional del Agua) y demás. Se deben establecer mecanismos de comunicación que aseguren su efectividad.
 - **Programa de entrenamiento anual en aplicación de PRE:** a otras empresas, población aledaña, etc.
- **Programa Anual de mantenimiento.** Este se presenta en noviembre de cada año y los resultados y avances de su ejecución se reportan a Osinergmin en marzo del año siguiente.
- **Sistema de integridad de ductos.**
- **Identificación de Áreas de Alta Consecuencia,** comunicando la definición de las mismas a municipios provinciales y distritales.
- **Obligación de mantener instalaciones en buenas condiciones** y cumplir con todos los procedimientos y programas de manera adecuada.
- **Programa de Monitoreo y Evaluación** cuando se detecta o hay riesgo de hundimiento de suelo, derrumbes o similares.
- **Alertar a Osinergmin** en caso la empresa detecte riesgos en el ducto y tomar medidas para mitigar o eliminar el riesgo.
- **Someterse/ cumplir con las normas internacionales** que tengan los mejores estándares si es que superan a los nacionales.
- **Contar con equipos de contención de derrames** y personal entrenado en su uso.



Además de tener que cumplir con dichas obligaciones y estudios, la empresa también debe tomar acciones prácticas en relación a la infraestructura para prevenir derrames.

A continuación, se listan algunos ejemplos de normas que obligan a la empresa a tener mecanismos de control de corrosión.

- Protección externa para ducto enterrado, que implica revestimiento de superficie anticorrosiva y protección catódica.
- Protección externa para ducto expuesto; concretamente, el revestimiento de superficie.
- Protección interior, que contempla la limpieza interna de ducto con raspatabos, aplicación de inhibidores de corrosión, uso de biocidas, drenaje de agua, revestimiento interno e inspecciones con raspatabo inteligente con intervalos no mayores a 5 años

También se consideran acciones para evitar errores o fallas operativas como las que se listan.

- Capacitación del Personal.
- Mejoramiento del control del ducto, y los métodos de monitoreo.
- Modificación de las prácticas operativas y de mantenimiento.
- Mejora o modificación de las instalaciones y equipos.

La normativa dispone, además, que para prevenir riesgos por acciones de terceros deben implementarse las siguientes acciones.

- Mejoramiento de los programas de capacitación al público de las zonas aledañas sobre la existencia y peligros del ducto.
- Control adicional de la vegetación, letreros y señales para mejorar la visibilidad del Derecho de Vía.
- Aumento de la frecuencia de inspecciones del derecho de vía.
- Señalización y procedimientos para excavación en derecho de vía.

Para mitigar riesgos por eventos naturales se proponen medidas concretas.

- Inspección y evaluación de las áreas sujetas a derrumbes debido a la erosión, helada - deshielo, hundimientos como consecuencia de construcción o socavación, sismos, movimiento de taludes, etc.
- Aumento de la frecuencia de inspecciones del derecho de vía y patrullaje.
- Programas de monitoreo del movimiento de tuberías o del suelo, que puede incluir inspecciones con raspatabos inteligentes, estudios técnicos e inclinómetros de los taludes.
- Instalación de estructuras o materiales para proteger el ducto de cargas externas.
- Excavación para aliviar la carga de las tuberías o exceso de material de cobertura.
- Reubicación del ducto.

También se dispone que se implementen las siguientes medidas de protección .

- Instalación de estructuras o materiales, tales como losas de concreto, planchas de acero o cubiertas para proteger el ducto contra cualquier daño.
- Aumento de la profundidad de la zanja del ducto y aumento del espesor de la pared de la tubería.
- Reducciones temporales o permanentes de la presión operativa establecida.
- Estudios del tipo de revestimiento externo.
- Mejora del rendimiento de los sistemas de protección catódica.
- Reparación o rehabilitación del revestimiento.
- Mejoramiento del proceso para eliminar la corrosión interna y los métodos de monitoreo.
- Instalación de revestimiento interno de la tubería.
- Programas de inspección en línea, mediante el paso de raspatubos inteligentes.
- Pruebas de presión.
- Programas de reparación y reemplazo de tuberías.

Adicionalmente, para la reducción de las consecuencias se establece la importancia de contar con métodos mejorados que permitan detectar tempranamente fugas de un producto; controlar y cortar el compresor o las estaciones de bombeo; limitar la cantidad de fuga de un producto, como reducir la separación entre las válvulas de bloqueo y el uso de válvulas operadas remotamente; y recuperar, así como mitigar, la fuga de líquidos. También se exhorta a la mejora de los procedimientos de respuesta a emergencias.

Para las Áreas de Alta Consecuencia (AAC) es obligatorio contar con válvulas de bloqueo automático, que también deben contar con un Sistema Automático de Supervisión, Control y Lectura de Parámetros a Distancia (SCADA, por sus siglas en inglés), lo cual permite la detección automática de fugas. También se les exige tener los ductos superficiales sobre soportes que los sostengan sin esfuerzo y sin fricción excesiva.

Finalmente, las políticas de prevención requieren de una política de salud pública y un programa educacional para reconocer y reportar emergencias, ambos impartidos a población general, y difundidos en el idioma de la población. También es necesario implementar medidas para evitar que las comunidades nativas y campesinas se vean afectadas dentro de lo posible, aplicando las medidas para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos sociales, culturales, económicos y de salud.



Comunidad nativa Shushui recibe capacitación en gestión del riesgo de desastres.

©Acción contra el Hambre Perú - Diana Yarlaque



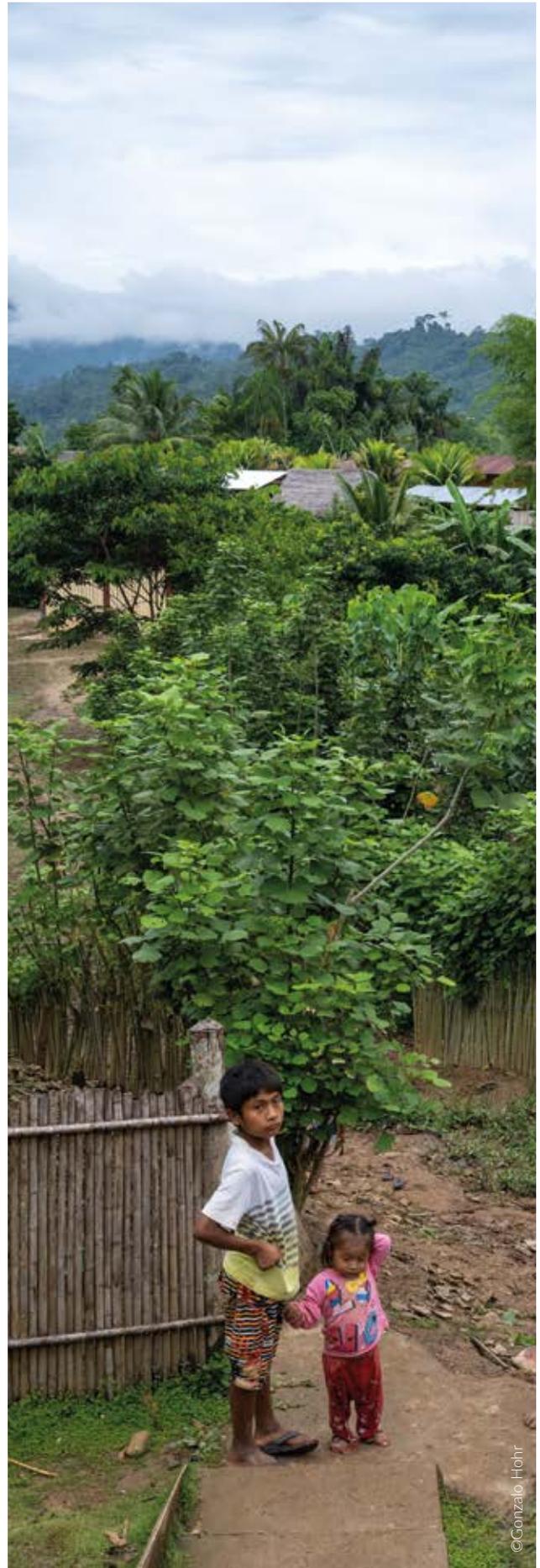
Obligaciones del Estado

El **Osinergmin**, como entidad reguladora competente, debe verificar que la empresa cumpla con todas las disposiciones señaladas con anterioridad. En caso de incumplimiento, debe aplicar medidas administrativas para corregir la situación, orientar para subsanar el incumplimiento y emitir sanciones cuando el caso lo amerite. En ese sentido, sus competencias para la prevención están vinculadas a 2 funciones esenciales:

- 1 Fiscalizar que la empresa cumpla con sus obligaciones con la finalidad de prevenir riesgos y de cumplir con la normativa.
- 2 Emitir medidas administrativas y sanciones ante incumplimientos. Ello puede incluir el ordenar la suspensión de la operación del ducto cuando exista peligro medioambiental inminente que ponga en riesgo a personas y bienes.

Por su parte, **OEFA**, que también es un ente fiscalizador en materia ambiental, tiene el deber de orientar actividades de supervisión de las instalaciones o en gabinete para prevenir, evitar, detectar y corregir incumplimientos a la norma. Con énfasis en aquellos que impliquen riesgos o daños reales al ambiente.

Finalmente, desde el sector salud, le corresponde a la **DIRESA** implementar un plan de acción de promoción de la salud y prevención del riesgo frente a derrame o fuga de hidrocarburos con participación de comunidades. Este debe incluir comunicaciones con mensajes a la población en riesgo⁴.



Infantes de la comunidad awajún de Salem.

⁴ Disposición específica 6.1.1.2 de la DS n°125-MINSA/2020/DGIESP

b. Atención de impactos



Obligaciones de la empresa

Ante un derrame, la empresa tiene diversas obligaciones que pueden dividirse en 4 categorías de acción.

- 1 Acciones para detener, controlar y restaurar el daño ambiental.
- 2 Acciones de comunicación, alerta y entrega de información.
- 3 Acciones para facilitar las actividades que corresponden al Estado y someterse a sus mandatos.
- 4 Acciones para identificar, atender y compensar el daño a población afectada y sus bienes.

Cabe resaltar que todas estas acciones deberían estar previstas en un Plan de Respuesta a Emergencias del Oleoducto, el mismo que requiere de la aprobación de Osinergmin. El referido Organismo señala lo siguiente:

“Respecto a la información solicitada, señalamos que, de la revisión del acervo documentario de la entidad, a la fecha, no hay ningún documento denominado “Plan de Contingencia” ni “Plan de Respuesta a Emergencias” para el Oleoducto Norperuano, que haya sido aprobado por nuestra Entidad”⁵. Por su parte, el OEFA –quien fiscaliza el cumplimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental– ha señalado que, respecto al Plan de Contingencia, la institución fiscaliza aquel aprobado en el PAMA de 1995 y uno aprobado en un Informe Técnico Sustentatorio para instalaciones vinculadas al Terminal Saramiriza y la Estación 5 del ONP⁶.

Con relación a las acciones para detener, controlar y restaurar el daño ambiental, estas son denominadas en el marco ambiental como Acciones de Primera Respuesta y son las que se listan:



Control de la fuente.



Recuperación superficial y disposición del contaminante.



Aseguramiento del área y contención.



Disposición de residuos generados.



Acciones de rescate de fauna.



Limpieza de área afectada.

⁵Informe de OSINERGMIN N° 1091-2024-OS-GSE/DSHL correspondiente al Expediente N° 202400087635 de Solicitud de Acceso a Información Pública.

⁶Información entregada por el OEFA mediante CARTA N° 01636-2024-OEFA/RA, correspondiente a la Solicitud de acceso a la información pública de fecha 17.04.2024 (Expediente N° 2024-E01-046003).

- **Estas acciones se deben detallar en un Plan y Cronograma a ser presentados al OEFA en un plazo máximo de 10 días desde ocurrido el derrame y su duración debe ser de 3 meses (prorrogable a 4).** Asimismo, si para detener la fuga se hizo una reparación temporal, la empresa tiene 30 días para presentar una propuesta de reparación definitiva del ducto a Osinergmin y debe obtener la aprobación de esta entidad.
- **Por su parte, las acciones de comunicación, alerta y entrega de información incluyen informar el derrame a Osinergmin, MINEM y OEFA en un plazo máximo de 24 horas.** Asimismo, la empresa debe implementar mecanismos de alerta temprana y difusión con la población aledaña. En la misma línea, también debe dar aviso a otras autoridades del Estado que estén consideradas en su PRE. Finalmente, está obligada a comunicar al OEFA cuando culmine la ejecución de su Plan de Acciones de Primera Respuesta. Cualquier información adicional que sea solicitada por parte de las entidades de fiscalización deben ser atendidas por la empresa.
- **Además de informar al Estado, la empresa está obligada a facilitar las actividades que corresponden al mismo y someterse a sus mandatos.** Por ejemplo, está estipulado que la empresa debe facilitar el ingreso del OEFA y el Osinergmin, entre otros, a las instalaciones; incluso, un reglamento señala que la empresa debe correr con los gastos para su traslado y estadía.
- **Asimismo, se señala que en el PRE deben contemplarse “la manera y los medios” para que la DIGESA pueda tomar muestras de agua de manera diaria.** Producto de las supervisiones, además, la empresa debe someterse y cumplir con los mandatos que el OEFA y el Osinergmin le puedan imponer a través de medidas administrativas. En caso se declare una Emergencia Ambiental, la empresa debe cumplir con lo que el Plan estipule.
- **Respecto a los impactos que el derrame produce en las comunidades u otras poblaciones aledañas,** la empresa tiene que proveer agua apta para el consumo humano en aquellos casos en los que los muestreos de la DIGESA indiquen que recurso hídrico de la zona está afectado por el derrame. Esta obligación se mantiene hasta que los muestreos demuestren que ya no hay presencia de hidrocarburos.
- **Por otro lado, el operador del ducto tiene la obligación de identificar y hacer un inventario de los daños que ha causado “a terceros, propiedades y al medio ambiente”** y enviar la información a Osinergmin en un plazo máximo de 15 días. Con dicho inventario, la empresa valoriza los daños identificados y negocia con las personas afectadas el monto para compensarlos.
- **En concordancia con lo expuesto, la empresa debe asumir la responsabilidad de reparar bienes públicos y privados afectados por sus labores de reparación de daños.** Y, si bien no se menciona en el procedimiento específico de compensación, hay una disposición que señala que los daños sociales ocasionados por las operaciones del ducto también deben ser compensados.

⁷Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA aprobó el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de su competencia.



Obligaciones del Estado

Las funciones del OEFA y del Osinergmin ante la ocurrencia del derrame son similares en forma. Ambas se apersonan al lugar de la emergencia y registran lo que sucede, además de tomar declaraciones y hacer inspecciones visuales. La diferencia es que, dado que el OEFA se encarga de la parte ambiental, toma muestras de los componentes afectados (agua, suelo, sedimentos, etc.). Por su parte, el Osinergmin se concentra solo en la infraestructura (ducto, válvulas), que también es observada por OEFA con un marco normativo distinto. Estas entidades elaboran actas de lo recogido en campo y pueden requerir información adicional en gabinete a la empresa.

A partir de la información recogida, cada entidad elabora un informe y se evalúa si la empresa incumplió alguna normativa, si es necesario abrir un Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), imponer una medida administrativa para corregir alguna situación. Si es que no hay incumplimientos, se archiva el caso sin perjuicio de que más adelante se pueda fiscalizar alguna otra obligación de la empresa respecto al mismo derrame.⁸ En casos de que se incumpla una medida administrativa impuesta, se puede proceder con una multa.

Por otro lado, para la atención de impactos a la salud, el Estado peruano definió en los últimos años algunos protocolos que se activan en emergencias. Así, ante la ocurrencia de un derrame, el Centro de Salud debe reportar la emergencia como Evento de Importancia para la Salud Pública (EVISAP). Dicha alerta debe llegar al Centro de Operaciones de Emergencia del sector Salud⁹ para canalizar la necesidad de respuesta prehospitalaria y hospitalaria. Al mismo tiempo, la DIRESA realiza 3 tipos de acciones.

- 1** Moviliza un equipo básico de salud para brindar atención inicial a población expuesta. El equipo de atención inicial evalúa si se necesita equipo especializado y coordina la derivación de pacientes que así lo requieran.
- 2** Identifica zonas de riesgo y, en un plazo no mayor a 24 horas, activa su Equipo de respuesta rápida para la investigación y control de brotes, epidemias y otros eventos de importancia para la salud pública (ERR-BROTOS)¹⁰. Este equipo determina el nivel de riesgo de la emergencia para conducir la preparación de los sistemas sanitarios, además de analizar y evaluar la capacidad de respuesta de nivel local y regional. Si la evaluación determina que es necesario, se programa el envío de un equipo a la zona afectada entre 12 y 24 horas desde conocido el evento. Asimismo, el equipo ERR-BROTOS elabora un Plan de Intervención.
- 3** Monitorea las fuentes de agua. Si estas superan los Límites Máximos Permisibles para agua de consumo humano, DIRESA, en articulación con DIGESA, busca fuentes alternativas temporales. Además, elabora un Plan de Intervención y monitorea su ejecución. Con los resultados de los muestreos se evalúa si debe darse emergencia sanitaria en un plazo máximo de 20 días calendario. De aprobarse la Declaratoria de Emergencia Sanitaria se elabora un

⁸ En el caso de OEFA por ejemplo, puede que se determine que el derrame no fue producido por causa de la empresa y que está aplicando de manera correcta las acciones de primera respuesta, pero meses después se observa que la empresa no ha tomado todas las medidas necesarias para remediar a tiempo los impactos, lo cual constituye un incumplimiento y se puede iniciar un PAS.

⁹ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/187621/187099_Resolucion_Ministerial_N_458-2018-MINSA.PDF20180823-24725-85kszs.PDF?v=1592194277

¹⁰ Equipo multidisciplinario que está conformado por personal de salud y otros profesionales capacitados en el manejo de brotes, epidemias y otros EVISAP; asignados al lugar de la ocurrencia del brote, para brindar apoyo técnico en la investigación y control del mismo, con la participación de las autoridades regionales, locales y otros sectores.

Plan de Acción con una duración no mayor a un año, que estará bajo la responsabilidad del proveedor de agua apta para consumo humano;¹¹ en coordinación con el gobierno local y regional. Cabe resaltar que el gobierno municipal también puede solicitar que se declare la Emergencia Sanitaria.



Ante desastres como derrames, el Estado también tiene la obligación de dar una respuesta humanitaria. Para este tipo de acciones se tienen actores principales que participan: el Comité de Defensa Civil (CDC) local, que es liderado por el alcalde, y la Dirección Regional de Defensa Civil.

Para poder llevar ayuda humanitaria a población afectada por un desastre se siguen 4 pasos.

- 1** El CDC elabora informe de evaluación de daños y necesidades, y solicita las necesidades a la Dirección Regional de Defensa Civil.
- 2** La Dirección Regional de Defensa civil, evalúa lo reportado por el CDC y lo pone en un informe técnico. Autoriza y dispone la entrega de Ayuda Humanitaria. Asimismo, informa al COEN. La DRDF monitorea la emergencia y supervisa la distribución de Ayuda Humanitaria.
- 3** Cuando la ayuda humanitaria llega al CDC este lo distribuye y llena los padrones. Elabora informe complementario que remite a la DRDC y al SINPAD.
- 4** En caso que se supere la capacidad de respuesta de la DRDC, INDECI lo abastece.

Finalmente, el Estado puede tener obligaciones excepcionales para responder a un derrame en caso exista una Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA) o un Estado de Emergencia. Para que entre en efecto, la DEA requiere una Resolución Ministerial del MINAM. Y para que ello suceda, primero el MINAM coordina con el INDECI, MINSa y GORE para evaluar los posibles daños. Si la evaluación señala que amerita una DEA, se elabora un Plan de Acción Inmediato y a Corto Plazo en, máximo, 20 días hábiles desde que ocurrió el derrame hasta la aprobación o desestimación de la declaratoria. Si se declara la emergencia, la ejecución del Plan de Acción queda a cargo del GORE, que puede solicitar apoyo técnico al Ejecutivo. Asimismo, en caso de una DEA, el MINSa establece un programa de atención y vigilancia epidemiológica, ambiental y sanitaria en coordinación con las organizaciones sociales del territorio.



Pamuk de la comunidad Roger Yampis invita a otros líderes indígenas a participar en la implementación del proyecto Respuesta Rápida Indígena.

¹¹ No se considera que en muchas comunidades u otro tipo de localidades no existe dicho proveedor y las personas consumen agua de río, lluvia, pozos u otros sistemas que no están bajo responsabilidad de un tercero. Esto se abordará en el acápite de deficiencias en las normativas.

c. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN



Obligaciones del Estado

Superado el momento de la emergencia, los procedimientos de supervisión y fiscalización continúan su curso con el objetivo de determinar de manera firme si es que la empresa incumplió las normas sectoriales y ambientales. Ello se hace mediante Procedimientos Administrativos Sancionadores, cuyo plazo regular es de 9 meses, aunque suele extenderse por mucho más tiempo. Además, se debe considerar que una vez que cada entidad emite una resolución con su pronunciamiento, sanción o medida administrativa, la empresa tiene derecho a apelar. En dichos casos, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) para las apelaciones a OEFA y el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – TASTEM para las apelaciones a Osinergmin, resuelven en segunda y última instancia.

El OEFA puede sancionar a las empresas por incumplimientos vinculados al derrame, tales como:

- No tomar las medidas de prevención necesarias para evitar el derrame.
- No contener el derrame de manera oportuna.
- No cumplir con la identificación de las zonas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado.
- No remediar el derrame de manera adecuada (es decir, se mantiene la contaminación)
- No hacer una adecuada disposición de residuos resultantes de las actividades de limpieza y remediación, etc.
- Incumplir con su Instrumento de Gestión Ambiental (PAMA, en este caso).

Frente a estos incumplimientos, además, el OEFA puede tomar algunas medidas administrativas.

- Ordenar la elaboración de un Plan de Rehabilitación (PR) del área impactada. Esto es una obligación del OEFA si es que al culminar la ejecución del Plan de Acciones de Primera Respuesta se mantiene la contaminación. Cabe señalar que la obligación de ordenar el PR a los 3 meses se dispuso en el RPAAH del 2021. Por ello, los derrames ocurridos antes de la promulgación de dicho reglamento no tuvieron esa exigencia.
- Ordenar la correcta disposición de residuos.
- Modificar o actualizar el Instrumento de Gestión Ambiental.

Cabe resaltar que la normativa del OEFA estipula que, si la empresa no cumple con ejecutar la medida administrativa bajo ciertas condiciones, el mencionado Organismo, a través de terceros, puede ejecutarla a costo del operador.

Por su parte, Osinergmin puede sancionar a la empresa por incumplimientos vinculados al derrame como los que se detallan.

- Incumplimiento del Plan de Respuesta a Emergencias.
- Incumplimientos vinculados a la compensación tales como identificar a los afectados del derrame, inventariar los daños ocasionados en los primeros 15 días de ocurrido el derrame y realizar la valoración de los daños ocasionados.
- Incumplir con el análisis de la falla que ocasionó el derrame para prevenir que vuelva a ocurrir.

Entre las medidas que el Osinergmin puede emitir dependiendo de la gravedad del incumplimiento y los riesgos que ello pueda suponer, está el ordenar que se detengan las operaciones del ducto hasta que existan las condiciones de seguridad adecuadas, o disminuir la cantidad que se bombea, etc.

Otro camino que el Estado puede seguir en casos de derrames es abrir una investigación por el delito de contaminación ambiental, tipificado en el artículo 304 del Código Penal. En ese caso, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental recibe la denuncia –que puede ser realizada por la comunidad, el GTAA, la empresa, de oficio u otros actores– e inicia una investigación preparatoria al respecto. Si se encuentran indicios, se pasa a la etapa intermedia y, finalmente, a juicio oral.

Superada la emergencia, el establecimiento de salud correspondiente debe brindar una atención integral a la población expuesta al derrame. También hacer un seguimiento, caso por caso, durante un año, por lo menos. La exposición al derrame debe consignarse, además, en las historias clínicas de cada paciente. De manera complementaria, se da atención especializada, mediante brigadas o telemedicina, por lo menos 2 veces durante el primer año de ocurrencia del derrame.

Obligaciones de la empresa

En esta etapa, las obligaciones de la empresa dependen, principalmente, de los pronunciamientos de los organismos de fiscalización y las medidas que les puedan imponer. Como se mencionó anteriormente, si en el plazo establecido para la ejecución de Acciones de Primera Respuesta no se llega a remediar toda el área de manera correcta, la empresa deberá cumplir con el mandato del OEFA que le exija la presentación de un Plan de Rehabilitación. La empresa tendrá 18 meses para ello, tiempo en el cual debe hacer los muestreos de caracterización, definir las áreas y volúmenes a remediar, definir la técnica a aplicar y consignar todo ello en el PR que presenta al MINEM.

El MINEM y las entidades opinantes (ANA, SERFOR, DIGESA, SERNANP, MINAM y MIDAGRI) evaluarán el contenido del PR y formularán observaciones que la empresa debe subsanar obligatoriamente para que se apruebe el PR. De no aprobarse, debe volverse a presentar. Cabe resaltar que, mientras que elabora el PR, la empresa debe seguir aplicando las Acciones de Primera Respuesta que sean necesarias para evitar generación o incremento de impactos.



Visita de representante del Servicio de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO), en reunión con las principales autoridades locales y líderes del Gobierno Territorial Autónomo Awajún.

3. ESTUDIOS DE CASO DE DERRAMES EMBLEMÁTICOS EN EL TERRITORIO DEL GTAA

Con la finalidad de identificar cómo se pone en práctica la normativa vinculada a la atención de derrames, así como los problemas y las brechas que se generan en su aplicación, se evaluarán 2 casos de derrames ocurridos en el territorio de las comunidades del Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA).

Estos derrames fueron seleccionados por el GTAA como emblemáticos. Uno ocurrió en la provincia de Bagua y el otro en la provincia de Condorcanqui. El primero de ellos, en el 2016, fue causado por corrosión de la tubería; y el segundo, en el 2023, fue producto de una acción de terceros. Los hechos acaecidos en ambos derrames, los actores involucrados y las diferentes respuestas que se implementaron, permiten identificar qué rutas y acciones se pusieron en práctica y qué faltó hacer también. Además, evidencia puntos de acción estratégicos para el fortalecimiento del GTAA ante eventuales derrames en su territorio a futuro. Con dicha información será posible identificar puntos de acción estratégicos para el fortalecimiento del GTAA en caso de derrames en su territorio. La información obtenida en gabinete se complementó con entrevistas al GTAA y pamuks de sus comunidades.



Primer derrame

El 25 de enero del 2016, se registró un derrame de petróleo en la zona de Chiriaco-Imaza, en el caserío de Villa Hermosa, muy cerca a la quebrada Inayo. A consecuencia de las lluvias, el petróleo derramado se propagó por el río Chiriaco y posteriormente llegó al río Marañón, afectando los medios de vida, así como el ecosistema en general de las comunidades indígenas Awajún de Nazareth, Wachapea, Pakun y Nuevo Progreso-Umukai.

Este evento también impactó la salud de la población que estuvo expuesta al petróleo. Ante esta situación, y por exigencia de las comunidades, se declaró un Estado de Emergencia en varias localidades para implementar medidas como vigilancia epidemiológica, suministro de agua potable y asistencia técnica a la población afectada. Posteriormente, OEFA inició Procedimientos Administrativos Sancionadores y las comunidades emprendieron un proceso legal para el diseño e implementación de una estrategia de salud pública de emergencia.



Segundo derrame

Casi 7 años después, el 18 de enero del 2023, se registró otro derrame de similar proporción en la zona de Santa María de Nieva, que por la demora en la contención de la emergencia, rápidamente alcanzó un recorrido de más de 200 km. Este llegó al cauce de agua de la quebrada Cayamas, que desemboca, sucesivamente, en los ríos Chiangos, Nieva y Marañón. Se reportó afectación al suelo, agua, flora y fauna, así como a un total de 25 comunidades. El OEFA estableció medidas preventivas y se encuentra en la evaluación para iniciar un PAS.

Cuadro N° 2: Casos de derrames emblemáticos.

	Caso 1	Caso 2
Fecha	25-1-2016	18-1-2023
Km del ONP	440+781 -Tramo II	389 - Tramo II
Ubicación	Caserío Villa Hermosa	Putuyakat Pantaam y Najain Paraíso, en el sector Shawit
Distrito	Imaza	Santa María de Nieva
Provincia	Bagua	Condorcanqui
Región	Amazonas	Amazonas
Cantidad de barriles	3000	3600

Fuente: Elaboración propia

PRIMERA RESPUESTA

Respecto a la rapidez de la primera respuesta ante el derrame, en el primer caso, la atención se realizó a 3 días de reportada la emergencia, aunque se reportó un segundo incidente similar mientras se realizaban los trabajos de reparación. En el caso de Nieva, la atención demoró aproximadamente 10 días porque el país se encontraba en medio de un contexto de protestas sociales como respuesta a la crisis política y al asesinato de personas en medio de la movilización social. La coyuntura generó situaciones tensas entre los actores, puesto que Petroperú señalaba que el acceso a la zona significaba una situación de peligro frente a la que no había garantías. Desde las comunidades se informó que la empresa no hizo las coordinaciones necesarias con las autoridades para asegurar el ingreso al territorio a realizar las acciones de primera respuesta.

En ambos casos, las instituciones ejecutaron acciones de atención de acuerdo a los ámbitos de sus competencias, pero ninguna asumió un liderazgo visible que permitiera implementar acciones articuladas intersectorialmente y con las autoridades indígenas. Las empresas contratistas de Petroperú, encargadas de la reparación de la tubería y de la remediación, tampoco entablaron procesos de coordinación y comunicación claros y adecuados con las autoridades comunales.

SEGUNDA ETAPA

En la segunda etapa, las instituciones estatales ingresaron al territorio y realizaron diversos empadronamientos para el registro de la afectación en salud o al acceso a agua. Respecto a la fiscalización ambiental, en ambos casos OEFA realizó diversas acciones de supervisión con medidas para responder al derrame. Estas consisten en, por ejemplo, incrementar las barreras, implementar cuadrillas, recuperar el crudo. También abarcan limpieza, mantenimiento de las barreras de segregación, así como almacenamiento y transporte de residuos sólidos.

RESPUESTA HUMANITARIA

En los reportes revisados tampoco se señala que se haya contado con intérpretes en las medidas de comunicación implementadas. Para el caso del derrame de Nieva se revisó un video compartido por la red de salud de Condorcanqui en el que se brindan algunas recomendaciones generales, sin una estructura concreta y en una carpa instalada en medio de un camino. Sin embargo, al ser 29 las comunidades afectadas que se reportaron

oficialmente, no se tiene evidencia suficiente de que todas las personas de dichas localidades tuvieran acceso a información sobre exposición de su salud producto del derrame. De hecho, en el caso de Chiriaco la poca información sobre los peligros de la interacción con hidrocarburos y la difusión de un mensaje que indicaba que la empresa pagaría por el crudo que se recoja generó una mayor exposición de las personas a los impactos de la emergencia.

En ambos escenarios se registró la entrega de Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH) a cargo de los niveles de gobierno local y regional. Sin embargo, no existe claridad de cuáles son los criterios que permiten que en algunos casos se realice entrega de bienes humanitarios y en otros, no. Tampoco se tiene una disposición clara de la duración del plazo por el cual se brindaría dicha ayuda. Ello, como se profundizará más adelante, debido a que la mayoría de las normativas y lineamientos están pensadas para situaciones urbanas y no de zonas amazónicas.

El contexto descrito en ambos derrames expone, tal y como lo confirman los líderes de las comunidades indígenas en las entrevistas, que las acciones de difusión e información que deberían estar a cargo de la empresa Petroperú y los tres niveles de gobierno no se ejecutaron, lo que incrementa exponencialmente la vulnerabilidad de las comunidades en estos casos.

ACCIONES ADICIONALES

Cabe resaltar que, debido al nivel de mediatización del derrame de Chiriaco, en esa emergencia se registraron un conjunto de acciones extraordinarias que no se realizaron en el caso de Nieva u otros similares. Por ejemplo, se instalaron plantas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales. Asimismo, se realizaron actividades de monitoreo ambiental para evaluar la calidad del agua y de los peces en la región. Los resultados de los diversos estudios que se implementaron en la zona evidenciaron los niveles elevados de metales pesados como cadmio y plomo en los peces de las zonas afectadas. También se tomaron muestras de sangre, orina y pelo a niños y niñas de las comunidades expuestas para evaluar una posible exposición a sustancias tóxicas.

Estas acciones permitieron que se declare una Emergencia Sanitaria debido a la calidad del agua para consumo humano en el distrito de Imaza. Asimismo, se declaró Estado de Emergencia en el referido distrito, específicamente en las localidades de Chiriaco, Chipe, Villa Hermosa, Inayo, Wachins, Nazareth, Pakún, Wachapea, Nuevo Progreso y Samarén. Estas medidas permitieron la asignación de recursos para continuar con las actividades de atención.

RESPUESTA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Respecto a los actores involucrados en la respuesta a las emergencias, en ambos casos se registran contradicciones entre lo que Petroperú reporta y lo que las evaluaciones del Estado y de las comunidades señalan. Por otro lado, fue fundamental el registro y seguimiento de INDECI y el Centro de Operaciones de Emergencia (COEN) para documentar las acciones realizadas, requerir información cuando fuese necesario y dar seguimiento a las acciones que ejecutaron.

Sin embargo, dado que este trabajo no es sostenido –pues no todos los derrames que ocurren tienen el mismo tipo de respuesta ni seguimiento–, no hay suficiente evidencia de cuáles son los criterios empleados para que un derrame reciba mayor atención que otro.

a. Medidas adoptadas por el Estado y Petroperú, en orden cronológico y por caso

Cuadro N°3: Cronología del caso 1

Fecha	Acción	Descripción
25-1-2016	Poblador alerta del derrame a través de la radio.	Un comunero vio un brote negro (derrame de petróleo) en la tierra donde ocurrió el derrame, ese mismo día lo reportó a través del radio.
25-1-2016	Reporte del derrame.	Petroperú constata el derrame de petróleo y remite, vía correo electrónico, el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales. Los trabajadores de Petroperú intentaron llegar a la tubería excavando con pala/paleta; pero el ducto se encontraba a 5 metros de profundidad, por esta razón decidieron esperar el envío de dos máquinas.
26-1-2016	Visita de evaluación del riesgo a la salud.	La Microred de Chiriaco evalúa la magnitud y el riesgo a la salud de la población. Se identifica que, desde el lugar en que el crudo de petróleo alcanza la quebrada Inayo hasta su desembocadura en el río Chiriaco, existen, aproximadamente, 3 Km. En este tramo no se encuentra asentada población alguna y el agua de la quebrada Inayo no es utilizada para consumo humano.
27-1-2016	Taller informativo sobre medidas de protección.	Mediante un taller informativo se brindan pautas sobre medidas de protección, lavado de manos, consumo de alimentos y agua segura. Se dirige a los trabajadores encargados de reparar la fisura y a los pobladores aledaños de la zona del derrame.
27-1-2016	Búsqueda de la fuga del ducto.	La fuga se ubica a 5m bajo tierra. En medio de los trabajos se genera un nuevo chorro de petróleo que la empresa subcontratada por Petroperú no logra controlar.
28-1-2016	Visita de reevaluación de los riesgos a la salud de la población.	La unidad de Salud Ambiental de la Red de Salud Bagua realiza una evaluación del riesgo a la salud y determina que el riesgo de daños a la salud de la población de los caseríos Inayo y Villa Hermosa, en ese momento, es bajo. Ello porque el agua utilizada para consumo proviene de un reservorio que llega mediante tubos a las viviendas.
28-1-2016	Trabajos de reparación de la fisura.	La empresa inicia los trabajos de reparación de la fisura en el oleoducto.
27-1-2016 al 29-1-2016	Primera visita de supervisión de OEFA a la zona afectada.	Se realizan 2 visitas. La primera fue del 27-1-2016 al 29-1-2016 Se verifica que el derrame de petróleo crudo se produjo por efectos de corrosión externa en el ducto, toda vez

Fecha	Acción	Descripción
13-2-2016 al 17-2-2016		<p>que la tubería de 36" de diámetro, ubicada aproximadamente en el km 440+781 - Tramo 2 del ONP, presentaba una fisura de aproximadamente 10cm de largo. Como consecuencia del derrame se habrían afectado los siguientes elementos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuerpo de agua: la quebrada Inayo, en una longitud aproximada de 3.5 km (lineales), que incluye las orillas. 2. Suelo: cultivos como cacao y plátano, colindantes al punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo en un área aproximada de 50 x 50 m2 en los alrededores del punto donde se produjo el derrame. <p>El 29-3-2016 OEFA conduce un taller informativo sobre las acciones realizadas por la Dirección de Supervisión. También se presenta el Plan de monitoreo ambiental con participación ciudadana a ejecutarse en Chiriaco-Imaza desde el 30-3-2016 hasta el 17 -4-2016.</p>
13-2-2016 al 17-2-2016	Segunda visita de supervisión de OEFA a la zona afectada.	<p>La segunda visita se da del 13-2-2016 al 17-2-2016.</p> <p>Durante la supervisión especial al derrame ocurrido en el km 440+ 781, se verifica que Petroperú no habría realizado un adecuado control tras el incidente, ya que este fue controlado después de 3 días.</p> <p>Posteriormente, el 2 de marzo se emiten 2 informes: el Informe de Supervisión Directa N° 633-2016-OEFA/DS-HID8 y el Informe técnico acusatorio N° 191-2016-OEFA/DS.</p>
29-1-2016	Brigada de evaluación.	<p>La Microred de Chiriaco envía una brigada para evaluar nuevamente si existen riesgos para la salud de las personas expuestas. También se realizan reuniones informativas para evitar la exposición al hidrocarburo, así como jornadas de vacunación de los trabajadores de la empresa contra el tétano y hepatitis B. De manera complementaria, se impartieron charlas para el consumo de agua segura.</p>
30-1-2016	Comunicación de la empresa.	<p>En presencia del alcalde de Imaza y de dirigentes del pueblo Awajún, la empresa declara a Radio Marañón que no hay mayor afectación de la flora y fauna. Señaló también que el agua estaba "embalsada". Sin embargo, ello contradice lo señalado por el OEFA.</p>
10-2-2016	Brigada multidisciplinaria de salud, se traslada a la zona del derrame.	<p>La brigada supervisa la zona afectada y observa que el derrame se ha extendido por los ríos Chiriaco y Marañón. Encuentra también que personas de las comunidades Wachapea y Pakun recogen el petróleo sin equipos de protección personal (EPP). La brigada brinda una consejería para no exponerse a sustancias tóxicas y es ahí que toma conocimiento de que la empresa está pagando por barriles recogidos.</p>
11-2-2016	Brigada de la Unidad Ambiental de salud.	<p>La unidad de Salud Ambiental de la Red de Salud Bagua se desplaza por la zona afectada para identificar riesgos a la salud. También se reúne con autoridades de las comunidades nativas de Wachapea, Nuevo Progreso y Puerto Samaren. Se exhorta a la población a no tener contacto con el petróleo por los riesgos para la salud que esto acarrea.</p>

Fecha	Acción	Descripción
12-2-2016	Plan de Intervención de la Red de Salud.	La Red de salud de Bagua, elabora un plan de intervención ante del derrame de petróleo en el distrito de Imaza, del 13-2-2016 al 28-2-2016. Con el objetivo de reducir el riesgo de daños a la salud de la población expuesta al derrame de petróleo en el distrito de Imaza.
13-2-2016 al 19-2-2016	Brigadas de atención.	<p>Así, ingresan 3 brigadas de atención en salud.</p> <p>La primera brigada (del 13-2-2016 al 15-2-2016) realiza la vigilancia epidemiológica. Logra identificar la zona de desplazamiento del petróleo y afectación de agua de consumo humano, con 45 comunidades perjudicadas. Estas se encuentran bajo la jurisdicción de las Microredes de salud Chiriaco, Imaza y Chipec. 4 comunidades de los lugares en los que se realizó recojo de petróleo presentan mayor riesgo (Pakun, Wachapea, Nuevo Progreso y Nazareth/ Puerto Samaren). Ahí se identifica que las personas tuvieron exposición dérmica al petróleo y los trabajadores, que en su mayoría eran Awajún de las comunidades cercanas, tuvieron exposición por inhalación.</p> <p>La segunda brigada (del 15-2-2016 al 19-2-2016) encuentra que 243 personas fueron expuestas sin protección. De estas, 16% presenta sintomatología como cefalea, dermatitis y náusea. En este contexto, asimismo, se entregan 33 bidones de 10 litros a las familias de una comunidad que consumía agua directa del río Marañón.</p> <p>El 19-2-2016, las comunidades -junto con un médico contratado por ORPIAN- rechazan el ingreso de la tercera brigada y exigen ser atendidos por especialistas como neurólogos, dermatólogos, etc.</p>
15-2-2016	Declaratoria de Emergencia sanitaria a nivel regional.	Mediante la Resolución Directoral Regional Sectorial 110-2016 - DRA - 2016 - Gobierno Regional Amazonas/DIRESA, se declara en Emergencia Sanitaria por 30 días calendario el sistema de abastecimiento de agua para consumo humano por el derrame de petróleo en Imaza, Amazonas.
15-2-2016	Declaratoria de Emergencia sanitaria en Amazonas y Loreto.	<p>Mediante Resolución Directoral 020-2016/DIGESA/SA, se declara en Emergencia sanitaria por 90 días la calidad del agua para consumo humano. (Distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas; distritos de Morona, Manseriche, Barranca, Pastaza, y Cahuapana, provincia de Datem de Marañón, departamento de Loreto).</p> <p>En este contexto, se ordena incrementar la frecuencia de la vigilancia sanitaria de los sistemas de abastecimiento de agua de manera coordinada entre las Direcciones Regionales de Salud de Amazonas y Loreto mientras dure la Emergencia sanitaria.</p> <p>También se dispone realizar acciones de asistencia técnica y logística para la implementación de los sistemas de abastecimiento de agua durante la Emergencia.</p>
15-2-2016	Emisión de la Resolución 012-2016-OEFA/DS	Esta Resolución ordena a Petroperú, como medida preventiva, actuar en concordancia con su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) en los Tramos I

Fecha	Acción	Descripción
		<p>y II y del Ramal Norte del ONP y tomar las siguientes medidas:</p> <p>a) Mantenimiento efectivo, inmediato e integral en aquellas secciones del ducto que no presenten un deterioro severo o significativo.</p> <p>b) Reemplazo de ducto en aquellas secciones afectadas por un deterioro severo o significativo.</p>
17-2-2016	Comunicación y coordinación.	<p>Personal de la plataforma Regional de Defensa Civil realiza la evaluación de daños y análisis de necesidades. Asimismo, coordina con los sectores del Ministerio de Salud, Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Gerencia de Desarrollo Social.</p> <p>Finalmente, la Resolución Directoral N° 020-2016/DIGESA/SA, dispone medidas de seguridad en los departamentos de Amazonas y Loreto.</p>
19-2-2016	Comunicación y coordinación.	<p>Personal del Ministerio de Salud informa que se trasladan 2 plantas de tratamiento de agua a la zona afectada. Una de ellas para aguas provenientes de fuentes naturales y así volverlas aptas para consumo humano; la otra planta sería para el tratamiento de aguas residuales. Posteriormente, ambas podrán ser reutilizadas para labores de riego.</p>
20-2-2016	Realización de asamblea.	<p>En la comunidad nativa Nazareth se realiza una asamblea con participación de autoridades políticas del Congreso de la República, el alcalde de la Municipalidad de Imaza, autoridades de comunidades afectadas, representantes de Defensa Civil región Amazonas, DIRESA, Red de Salud Bagua, Es Salud y Petroperú. En el encuentro se informa de todas las actividades que se realizaron, hasta esa fecha, en los diferentes sectores para la toma de acuerdos. En relación al sector salud, los compromisos fueron que el Seguro integral de salud (SIS) y EsSalud atendieran a todas las personas afectadas, con campañas de atención especializada mediante actividades articuladas entre la Red de Salud, Es Salud y Petroperú.</p>
22-2-2016	Comunicación y coordinación.	<p>La empresa informa que, en el cumplimiento de su plan de contingencia, el día 19.02.16 el Directorio de Petroperú supervisó la entrega de víveres y agua a la población afectada.</p>
22-2-2016	Comunicación.	<p>El Centro de Operaciones de Emergencia del Ministerio de Salud informa lo siguiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega de 24 000 sachets para desinfectar el agua y 1500 kits Mi Agua. - Designación de 8 técnicos especialistas con el objetivo de tomar muestras de agua y suelos en varios caseríos y comunidades nativas para identificar fuentes alternativas del recurso hídrico.
23-2-2016	Reunión de coordinación.	<p>Se lleva a cabo una reunión con representantes INDECI, Autoridad Regional Ambiental (ARA), DIRESA, OEFA, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Energía y Minas, OSINERGMIN, Oficina de Defensa Civil del Gobierno Regional de Amazonas y la Red de Salud de Bagua para coordinar las acciones de respuesta.</p>

Fecha	Acción	Descripción
24-2-2016 al 26-2-2016	Brigada de seguimiento	La Brigada de Defensa Nacional del MINSA y la de la microrred Chiriaco realizan el seguimiento a las personas afectadas por exposición al petróleo. Se señala que ya no presentan sintomatología.
25-2-2016	Entrega de planta de agua y ayuda humanitaria	Llega a Chiriaco una planta de tratamiento de agua. La Dirección Regional de Salud de Amazonas traslada bienes de ayuda humanitaria consistente en enseres y otros.
28-2-2016 al 22-3-2016	Campaña de atención	Se realiza una campaña con especialistas en salud (pediatra, dermatólogo, internista) en las localidades de Chiriaco y Nazareth. Para el seguimiento de las personas con mayor riesgo se realizan visitas domiciliarias a las personas identificadas en el censo de expuestos al petróleo sin protección. Del 1 al 6 de marzo se realizan brigadas itinerantes a 15 comunidades afectadas. Gracias a estas se entregan 1225 bidones de 20 litros a las familias (hasta mayo) y 1 tanque de agua de 1000 litros a 10 puestos de salud.
2-3-2016	Emisión de informes	OEFA emite los informes de las visitas de supervisión realizadas en enero del mismo año: Informe de Supervisión Directa N° 633-2016-OEFA/DS-HID8 e Informe técnico acusatorio N° 191-2016-OEFA/DS.
2-3-2016	Declaratoria de Estado de Emergencia	Se declaran en emergencia durante 60 días las localidades de Chiriaco, Chipe, Villa Hermosa, Inayo, Wachins, Nazareth, Pakún, Wachapea, Nuevo Progreso y Samarén, ubicadas en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas. Las medidas multisectoriales se distribuyen de la siguiente manera entre estas ramas del Ejecutivo. MVCS: proporciona módulos temporales de vivienda, suministro de depósitos flexibles de agua, apoya con plantas móviles de potabilización de agua, construcción de pozos y cisternas de agua, limpieza de cisternas y reservorios de agua. MINSA: vigilancia y evaluación de enfermedades epidemiológicas originadas por falta de agua potable (IRAS, EDAS, infecciones en la piel. También se encarga de la difusión sobre enfermedades a consecuencia del derrame de petróleo y entrega de kits de lavado de manos en centros de salud, además de vigilar la calidad del agua. PCM: a través de CENEPRED realiza un mapa de escenario de riesgo de las 10 localidades afectadas e identifica zonas seguras para colocar albergues temporales Defensa: brinda asistencia técnica mediante transferencia económica y atención de emergencias, entrega de alimentos y agua. MINEM: supervisa los trabajos de limpieza, monitorea todo el tramo II para evitar futuros derrames, hace seguimiento a los planes de contingencia de Petroperú y monitorea la limpieza total del área y las orillas de todos los cuerpos de agua, quebradas, etc. Gobierno Regional y Local: ejecución del plan de contingencia, activación del COE provincial o distrital según corresponda, trabajo de educación y sensibilización a población, mediante la elaboración de un padrón familias identificadas. A su vez, debe capacitar a la población para respuesta efectiva frente a desastres. Otro sectores que también se involucran: MIDIS, Ministerio de la Mujer, MIDAGRI, Ambiente, Defensa, Mintra.

Fecha	Acción	Descripción
2-3-2016	Comunicación	Personal del Centro de Operaciones de Emergencia del Ministerio de la Producción informó que especialistas del Ministerio de Pesca y Acuicultura analizan si los peces de los ríos afectados por el derrame están aptos para el consumo humano. ¹²
16-3-2016	Instalación de planta de agua	Se instala la planta de tratamiento de agua potable, ubicada en Nazareth. Se hace posible con la cooperación de DIGESA, Municipalidad de Imaza y Petroperú. Con dicha planta se puede potabilizar diariamente hasta 2500 litros de agua. Con esta agua directamente se beneficia la población de la comunidad nativa Nazareth y –de forma indirecta– las comunidades de Wachapea, Pakun y Nuevo Progreso.
29-3-2016	Taller informativo	Se dicta un taller en la localidad de Chiriaco para informar a la población sobre las acciones de supervisión ambiental realizadas en la zona por el derrame. Asimismo, se imparte una charla de inducción sobre el “Plan de monitoreo ambiental con participación ciudadana”, que busca establecer sistemas de alerta temprana para emergencias ambientales. Participan autoridades y la población en general.
6-4-2023	Publicación de informe	Las conclusiones señalan que las muestras de peces tomadas en Chiriaco y Morona no son aptas para el consumo humano, pues se encuentran niveles elevados de cadmio y plomo. (...) metales pesados bioacumulables y un peligro para la salud de la población.
12-6-2016	Toma de muestras de parte de la sociedad civil	Se toman muestras de sangre, orina y pelo a 25 niños y niñas de las comunidades donde se realizaron actividades de recogida de crudo: Nazareth, Wachapea, Pakun y Umukay. Las muestras se envían a Canadá, al Institut National de Santé Publique du Quebec, para asegurar la rigurosidad del análisis. Los informes evidencian la presencia de arsénico, cadmio, plomo y mercurio en orina y pelo. Se halla plomo y mercurio, además, en la sangre de la mayoría de niños y niñas.
27-5-2016	Hallazgos en el informe	El Centro de Operaciones de Emergencia Regional de Amazonas informa que la emergencia ya no amerita la entrega de ayuda humanitaria adicional y que el Gobierno Regional de Amazonas ya no realizará acciones de respuesta.
18-11-2016	Se presenta una demanda de amparo	Ante la Corte Superior de Justicia de Amazonas se presenta demanda de amparo en contra del Ministerio de Salud, OEFA y el Gobierno Regional de Amazonas. En esta se pide que el MINSa realice un estudio integral a las personas expuestas al crudo y brinde atención especializada. La demanda es rechazada por cuestiones de forma.
30-12-2016	Emisión del informe	Este informe da cuenta de las acciones realizadas por la Diresa relacionadas al derrame de petróleo en Chiriaco en el 2016.
18-9-2017	Se presenta una demanda de amparo	Luego del rechazo de la primera demanda de amparo interpuesta, se presenta una nueva la cual se admite bajo el Expediente N.º 00295-2017-0-0102-JR-CI-01, el 2-11-2017 por el juzgado de Bagua. Los demandados son notificados.
18-06-2018	Presentación de medida cautelar para atención de salud.	Las comunidades presentan una solicitud de medida cautelar para la atención inmediata en salud de la población de las comunidades afectadas ante el Juzgado Civil de Bagua.

¹² El reporte de INDECI donde se recoge esta información no especifica si es SANIPES o no.

Fecha	Acción	Descripción
26-11-2018	Juzgado otorga la medida cautelar para atención en salud.	El Juzgado Civil de Bagua declara fundada la medida cautelar innovativa y ordena al GORE Amazonas, así como a la DIRESA- Amazonas que las entidades demandadas diseñen, implemente y ejecuten una estrategia de salud pública de emergencia en las comunidades de Pakun, Wachapea, Nazareth, Umukay. Esta debe contar con atención especializada y gratuita e implementarse en 30 días calendario.
16-7-2018	Inicio del PAS	La Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (SFEM) inicia el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) contra Petroperú.
24-4-2018	PAS: IDL e IDLADS terceros interesados	Se solicita a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFAI) que se incorpore al presente procedimiento administrativo sancionador al IDLADS, en calidad de tercero con interés legítimo. En virtud de dicha solicitud, la SFEM emite la Resolución Subdirectoral No 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM19, del 31-7-2018.
8-8-2018	PAS: GTAW terceros interesados	Mediante escrito del 8-8-2018, el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTAW) solicitó ante la primera instancia su incorporación en el presente procedimiento administrativo sancionador. El 30-11-2018 se incorpora al GTAW por medio de la Resolución Subdirectoral N°2906 2018-OEFA/DFAI/SFEM

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°4: Cronología del caso 2

Fecha	Acción	Descripción
18-1-2023	Protesta de los pueblos indígenas contra el Gobierno que había cobrado la vida de por lo menos 50 personas	El día del derrame —cuenta Santiago Manuín— más de 1000 personas de diferentes comunidades nativas de los distritos de Condorcanqui y Bagua permanecían en la zona de la comunidad Najaim-Paraíso, en el sector denominado Shawit. Llevaban varios días reunidos en esa zona en apoyo a las protestas que se realizan en Perú desde el 7 de diciembre.
19-1-2023	Petroperú reporta al OEFA.	Según INDECI, el derrame se produjo el 18-1- 2023, a las 22:00 horas, aproximadamente. Petroperú informa que, al tomar conocimiento de lo ocurrido, desde el 19-1-2023, cierra las válvulas del oleoducto en el tramo afectado.
19-1-2023	Nota de prensa del OEFA	Se informa que el derrame en el km 389 + 196 fue producto de un presunto atentado contra la infraestructura. Señala, además, que OEFA dispuso el traslado de profesionales para constatar la ocurrencia, pero no pudieron llegar según aducen, por las protestas que ocurrían en la zona.

Fecha	Acción	Descripción
19-1-2023	Reporte Preliminar N°006 del 19-1-2023 COER – Amazonas	La Municipalidad provincial de Condorcanqui se encuentra realizando la Evaluación de Daños y Análisis de las Necesidades (EDAN) para el posterior registro de la emergencia en el Sistema de Información para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD) y su correspondiente actualización.
20-1-2023	Nota de prensa	La brigada conformada por profesionales de los EMED y de Salud Ambiental visitaron la zona. Tras reunirse con el personal de salud, líderes locales, autoridades y comuneros de la localidad de Najáin, Paraiso, se trasladan hasta el lugar de la ruptura del oleoducto, desde donde discurre el crudo hacia quebradas cercanas.
22-1-2023	Petroperú propone la evacuación de la Estación 5 del ONP.	Según el Centro de Operaciones de Emergencia Sectorial del MINAM, Petroperú dispuso la evacuación de la Estación 5 del ONP, en salvaguarda de la integridad del personal propio, así como de la de los contratistas que brindan servicios en dicha instalación industrial.
23-1-2023	Coordinación con Petroperú para concretar reunión con los responsables de las paralizaciones sociales.	Se coordina con la empresa estatal para concretar una reunión con los responsables de las paralizaciones sociales de modo que brinden acceso a la zona del derrame y se repare la tubería dañada.
24-1-2023	Ubicación de una carpa de atención de salud	Las atenciones de salud continúan ante posibles síntomas de los comuneros a causa del consumo o uso de las aguas contaminadas por el derrame. El sector salud de la provincia, por disposición del Gobierno Regional y la DIRESA - Amazonas, dispone instalar una carpa en la ruta Kayamás para atender a la población, así como para la entrega de medicamentos, alcohol en gel, mascarillas. Se difunden también mensajes preventivos para sensibilizar a la población.
24-1-2023	Envío de carta señalando que brindarán garantías para el ingreso de Petroperú	El Comité de lucha indica que se brindarán las garantías de seguridad de las Autoridades y funcionarios Petroperú para su ingreso el 26-1-2023 y realizar los trabajos de contención, recuperación y limpieza de hidrocarburos. Se programa una reunión para 25-1-2023.
25-1-2023	Colocación de barreras de protección.	A más de una semana del hecho, trabajadores de Petroperú colocan barreras de contención cercanas al origen del derrame, en puntos estratégicos del río Changos, a la altura de la comunidad Nueva Unidad. Sin embargo, esto no impide el avance del crudo a zonas aledañas.
25-1-2023	Comunicado del GTAA sobre el derrame.	El Gobierno Territorial Autónomo Awajún solicita crear una mesa de diálogo –o similar– en el territorio para informar a la comunidad y tomar medidas concretas. Asimismo, se pide un listado de las comunidades afectadas por el derrame y que con este se puedan atender los problemas de salud de los damnificados. El GTAA demanda, adicionalmente, que la Fiscalía investigue quiénes son los responsables de este incidente, pues no es la primera vez que se reporta un hecho de este tipo.

Fecha	Acción	Descripción
25-1-2023	Comunicado de la Defensoría del Pueblo.	<p>A través de su cuenta oficial en Twitter, la Defensoría del Pueblo expresa la urgencia de atender el derrame del km 390+196, que afecta al medioambiente y a los ríos Nieva y Marañón, además de poner en riesgo la salud de la población.</p> <p>Indica, entre otros temas, que la PCM, la Municipalidad de Condorcanqui y el Gobierno Regional de Amazonas adopten medidas urgentes para impulsar el diálogo con población local y se permita el ingreso de personal de Petroperú, OEFA y OSINERGMIN para garantizar una urgente contención y limpieza.</p>
25-1-2023	Asistencia técnica a las autoridades locales para la evaluación de daños a los sistemas de saneamiento.	El Monitor del Programa Integral de Agua y Saneamiento Rural (PIASAR – PNSR), ubicado en el distrito de Nieva, tiene dificultad para realizar la evaluación en las comunidades nativas debido al factor social. También se informa que la contaminación afectaría a la comunidad de Saramiriza, capital del distrito de Manseriche en Loreto.
26-1-2023	Asamblea en la comunidad Najaín Paraíso.	<p>La Municipalidad de Condorcanqui, el Gobierno Regional de Amazonas, OEFA, INDECI, DIRESA- Amazonas y la Red de Salud Condorcanqui acuerdan acercarse a la zona para dialogar con las comunidades y prestarles apoyo. Cabe destacar, además, que la Red de Salud de Condorcanqui y el OEFA también se comprometieron a iniciar sus actividades.</p> <p>El Comité de Lucha Provincial de Condorcanqui, solicita la creación de una mesa de diálogo, y ha manifestado que, hasta el 26-1-12023, las autoridades no se han hecho presentes en el lugar. De igual manera, rechazan el condicionamiento de Petroperú, y otras entidades que no han querido entrar al lugar del derrame sin el acompañamiento de efectivos policiales y militares.</p> <p>Finalmente, se acordó permitir el acceso de Petroperú a la zona.</p>
26-1-2023	Inicio de mapeo en la zona de personas afectadas.	El funcionario municipal Paolo Tuesta dijo que el personal del gobierno local de Condorcanqui está realizando un mapeo en la zona para determinar cuántas personas han resultado afectadas y así atender a las familias de las comunidades impactadas por el derrame.
27-1-2023	Ingreso a supervisión.	<p>OEFA informa que el equipo supervisor de este organismo llegó al punto de emergencia para verificar la implementación del plan de contingencia de Petroperú. El referido equipo estuvo acompañado por representantes del Comité de Lucha de Condorcanqui, INDECI, la Municipalidad de Condorcanqui y DIRESA.</p> <p>En el lugar se verifica que el derrame de hidrocarburos afecta a componentes ambientales: suelo, vegetación y agua. Su impacto, además, alcanza a la quebrada Cayamas y a los ríos Chiangos y Nieva.</p>

Fecha	Acción	Descripción
27-1-2023	Entrega de Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH).	<p>El Gobierno Regional de Amazonas –en coordinación con la Municipalidad Provincial de Condorcanqui– realiza la entrega de BAH para las familias afectadas, que reciben agua y alimentos.</p> <p>INDECI coordina con las plataformas de lucha y se determina suspender temporalmente las protestas. Así, levantan el paro y retiran los piquetes, comprometiéndose a garantizar la seguridad física de los profesionales de Petroperú que ingresen a reparar la tubería del ONP.</p>
28-1-2016	Ingreso para poner grapas.	<p>El equipo técnico de Petroperú instala una grapa metálica en la zona donde se produjo la ruptura del ducto y logra detener la salida del petróleo. También inician las acciones de control, contención y recuperación del hidrocarburo. Los trabajos se realizan bajo la supervisión del OEFA.</p> <p>El referido ente estatal calcula que el petróleo crudo derramado desde el 18-1-2023 hasta el 27-1-12023 equivale a, aproximadamente, 3600 barriles (151 200 galones).</p>
28-1-2023	Fiscalización	Personal de OSINERGMIN y Petroperú realiza la inspección al punto 0, en el km 390 del ONP, donde verifica que la causa del evento se debió a 2 cortes transversales en el ducto, efectuados con una herramienta mecánica. El ente regulador levanta el acta de supervisión.
22-2-2016	Comunicación.	Se instalan 5 barreras en la quebrada Cayamas. Las comunidades nativas, sin embargo, no permiten el ingreso para realizar las actividades de recuperación de hidrocarburos.
31-0-2023	Toma de muestras.	<p>El 31-1-2023, OEFA remite 5 muestras de agua al laboratorio para su identificación.</p> <p>Un día antes, se realiza la evaluación ambiental en vegetación, agua y suelos en el cauce del río Marañón, en un recorrido de, aproximadamente, 99km aguas arriba desde la localidad de San Lorenzo. En este trayecto no se identificó presencia de sustancias oleosas o hidrocarburos en los suelos y vegetación de las riberas del río. Sin embargo, en los últimos 75 km de recorrido se han detectado 5 puntos con manchas de sustancias oleosas emulsionadas.</p>
31-1-2023	Supervisión.	El 31-1-2023, a las 10:30 horas, el Fiscal provincial y asistente en función de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Bagua, junto con un supervisor de Osinergmin, 3 efectivos policiales y representantes de Petroperú, realizan la Constatación Técnico Fiscal para determinar el tipo de afectación en el Km 390+196 del Tramo II del ONP, bajo la figura de delito de contaminación ambiental.
2-2-2023	Colocación de grapa.	La empresa contratista VILOCRU realiza la colocación de la grapa en el km 390+220 - Tramo II del ONP, deteniendo así la salida de crudo.
2-2-2023	Empadronamiento de familias afectadas en 23 comunidades.	La Municipalidad Provincial de Condorcanqui crea 3 equipos integrados por 2 personas, los mismos que a partir del 2-2-2023 empadronarán a las familias de 23 comunidades afectadas.

Fecha	Acción	Descripción
4-2-2023	Primera respuesta	Se ofrece asistencia de personal especializado para la ejecución de trabajos de primera respuesta en las zonas afectadas por el derrame del km 390+184 del Tramo II, desde el punto de corte hasta la desembocadura de la quebrada Kayamas en el río Chiangos y, desde este punto, hasta el puerto de la CCNN Putuyakat.
6-2-2023	Reparación del ducto	La empresa contratista de Petroperú, VILOCRU inicia los trabajos de reparación del Oleoducto en el punto donde tuvo lugar el derrame.
6-2-2023	Recuperación de residuos de hidrocarburo.	La empresa FASODI realiza las labores de recuperación, control y limpieza de la zona, desde el punto 0 hasta la desembocadura de la quebrada Kayamas con el río Chiangos. La empresa SERVUM se encarga de las labores de recuperación, control y limpieza de la zona comprendida entre el río Chiangos y la comunidad nativa Tunduza.
7-2-2023	Barreras de contención.	Personal de Petroperú y SERVUM realiza un nuevo patrullaje fluvial entre Saramiriza y El Pongo de Manseriche y constata que no existe crudo sobrenadante ni trazas de hidrocarburo o iridiscencias
10-2-2023	Empadronamiento de campo y registro en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD).	El jefe de la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres de la Municipalidad de Condorcanqui realiza el empadronamiento de campo de las familias afectadas y lo registra en el Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (SINPAD).
1-6-2023	Supervisión de OEFA.	Se deriva el informe a la Dirección de Fiscalización Ambiental. Así, mediante Resolución N° 0026-2023-OEFA/DSEM, se dictan 7 medidas preventivas. 1) Incrementar las barreras. 2) Implementar cuadrillas. 3) Recuperar el crudo. 4) Realizar trabajos de limpieza. 5) Mantener las barreras. 6) Segregar y almacenar residuos sólidos (RRSS). 7) Transportar RRSS.
26-11-2023 al 6-12-2023	Verificación de medidas preventivas dictadas por OEFA.	OEFA realiza una visita a la zona afectada para verificar el cumplimiento de las medidas preventivas dictadas, colocando los resultados en el Informe final de supervisión N° 00026-2024-OEFA/DSEM-CHID (Acciones de primera respuesta)

Fuente: Elaboración propia.

b. Situación ambiental y administrativa actual: PAS, sanciones y medidas correctivas

1. Derrame del 25.01.2016 en el km. 440 + 781 - Tramo II, distrito de Imaza

Para la vigilancia de este acontecimiento, el OEFA realizó 7 acciones de supervisión en la zona, con el objetivo de tomar muestras y evaluar el avance de remediación de los impactos. Las fechas en las que se realizaron las supervisiones fueron:

Cuadro N°5: Fechas de las supervisiones

Fecha de la supervisión	Resultados de supervisión
Del 27 al 29 de enero de 2017	Informe de supervisión N°633-2016-OEFA/DS-HID
Del 13 al 17 de febrero de 2016	Informe de supervisión complementario N°2016-OEFA/DS-HID
Del 18 al 23 de marzo de 2016	Informe de supervisión N°3704-2016-OEFA/DS-HID
Del 17 al 19 de mayo de 2016	Informe de supervisión N°3340-2016-OEFA/DS-HID
Del 09 al 10 de agosto de 2016	Informe de supervisión N°4501-2016-OEFA/DS-HID
Del 29 de noviembre al 03 de diciembre de 2016	Informe de supervisión N°135-2017-OEFA/DSEM-CHID
Del 10 al 13 de octubre de 2017	Informe de supervisión N°03-2018-OEFA/DSEM-CHID

Fuente: OEFA 2014¹³



Medio de transporte en la comunidad de Wachapea.

©Gonzalo Hohr

¹³ https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/sesiones/extraordinarias/07_se/se-007-exposicion-oefa-15-03-2024.pdf p.14.

Producto de estas supervisiones e información adicional revisada en gabinete, el OEFA abrió 2 Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS), sobre los cuales tiene la siguiente información.

Cuadro N°6: Procedimientos Administrativos Sancionadores sobre caso 1.

Expediente de fiscalización	Pronunciamiento	Multa por la responsabilidad administrativa (UIT)	Multa coercitiva (UIT)	Estado del proceso	Resoluciones que determinan responsabilidad	Resoluciones de multas coercitivas	Multas pagadas
2566-2018-OEFA/DFAI/PAS	Responsabilidad administrativa con medida correctiva	12 172.8	2700	PAS firme (ordinario)	1060-2019-OEFA/DFAI; 0015-2019-OEFA/TFA-SE	0027-2020-OEFA/DFAI; 0174-2020-OEFA/DFAI; 0408-2020-OEFA/DFAI; 1908-2021-OEFA/DFAI; 2136-2021-OEFA/DFAI; 2318-2021-OEFA/DFAI; 0891-2022-OEFA/DFAI; 1534-2022-OEFA/DFAI; 2335-2023-OEFA/DFAI; 2943-2023-OEFA/DFAI	0027-2020-OEFA/DFAI; 0174-2020-OEFA/DFAI; 0408-2021-OEFA/DFAI; 1908-2021-OEFA/DFAI; 2136-2021-OEFA/DFAI; 2318-2021-OEFA/DFAI; 0891-2022-OEFA/DFAI; 1534-2022-OEFA/DFAI; 2335-2023-OEFA/DFAI; 2943-2023-OEFA/DFAI
0079-2020-OEFA/DFAI/PAS	Responsabilidad administrativa con medida correctiva		300	PAS firme (excepcional)	0621-2020-OEFA/DFAI; 0023-2021-OEFA/TFA-SE	1468-2022-OEFA/DFAI; 2075-2022-OEFA/DFAI; 0296-2024-OEFA/DFAI	1468-2022-OEFA/DFAI; 2075-2022-OEFA/DFAI; 0296-2024-OEFA/DFAI

Fuente: OEFA.¹⁴

Como se evidencia, ambos PAS determinan que Petroperú cometió infracciones. A pesar de que se establecieron medidas correctivas para que se subsane el incumplimiento, la empresa no cumple con su parte, por lo que OEFA impone sucesivas multas coercitivas, que ascienden a 13 en total.

Por el PAS número 1 se impuso un total de 2700 UIT en multas coercitivas, mientras que por el PAS número 2, se ha efectuado 300 UIT. El cuadro señala que, de las 13 multas coercitivas, Petroperú habría pagado 9 hasta la fecha. Cabe resaltar que las últimas multas son del 2023 y 2024, respectivamente, por lo que se acredita que, hasta el cierre de este documento, estas medidas permanecen como incumplidas.

A continuación, se detallan las conductas infractoras y las medidas correctivas para ambos PAS.

PAS 1

Cuadro N°7: Conductas infractoras confirmadas por el TFA: N°0015-2019-OEFA/TFA-SE

Nuevo esquema del TFA N°	Derrame	Conductas infractoras
1	Imaza	Petroperú incumplió lo establecido en el PAMA del ONP, generando daño real a la salud humana al no realizar acciones de mantenimiento en el km 440+781 -Tramo II. Dichas acciones incluyen inspecciones visuales sobre el derecho de vía, monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de los potenciales de protección catódica y monitoreo de la resistencia eléctrica del terreno.
3 ¹⁵	Imaza	Petroperú no adoptó las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos ocasionados por el derrame de petróleo del 25-1-2016.

Fuente: OEFA¹⁶

¹⁴ Anexo de CARTA N° 01171-2024-OEFA/RAI, en respuesta a solicitud de información pública (Expediente N° 2024-E01-030503).

¹⁵ La conducta infractora 2 está vinculada al derrame en Morona.

¹⁶ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1346209/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0%20015-2019-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1601862518>

Cuadro N°8: Medidas correctivas confirmadas por el TFA mediante resolución: N°0015-2019-OEFA/TFA-SE

N°	Derrame	Medidas correctivas
6	Imaza	Petroperú deberá acreditar la ejecución de un plan de fortalecimiento de comunicaciones o protocolo de comunicaciones a las comunidades nativas sobre las medidas de limpieza y mitigación que llevará a cabo la empresa en caso se produzca una contingencia. Debe, además, alertar acerca de las consecuencias de la exposición al crudo ante un eventual derrame y comunicar los resultados de las acciones de remediación o mitigación en el entorno una vez producida la emergencia.

Fuente: OEFA¹⁷

Cuadro N°9: Modificación efectuada por el TFA

N°	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
5	Petroperú deberá acreditar la limpieza de los puntos y áreas circundantes a los 9 puntos de monitoreo de sedimentos donde se encontró presencia de hidrocarburos: 148,7, km 440+781-1, 148,7, km 440+781-2, 148,7, km 440+781-3, 148,7, km 440+781-6, 148,7, km 440+781-8, 148,7, km 440+781-9, 148,7, km 440+781-13, 148,7, km 440+781-14, 148,7, km 440+781-16.	En un plazo no mayor a 90 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución	En un plazo de 15 días hábiles, contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, deberá remitir al OEFA un informe técnico que detalle las acciones de limpieza en los puntos de monitoreo de sedimentos y áreas circundantes a ellos. Dicho informe deberá incluir, además, un informe de ensayo elaborado por un laboratorio debidamente acreditado, en el cual se evidencie que la concentración de TPH (C5-C40) se encuentra por debajo de 5mg/kg peso seco, o menos. Asimismo, deberá contener fotografías fechadas y georreferenciadas de las actividades realizadas (limpieza, toma de muestras, etc.)

Fuente: Elaboración: TFA (folio 326 de la resolución)

8 años después del derrame, Petroperú aún no remedia de manera adecuada el derrame. Tampoco cumplió con una medida correctiva vinculada a crear un protocolo de comunicación con las comunidades en casos de derrames, aspecto que ya debería tener contemplado en el cumplimiento de la normativa analizada en el segundo capítulo.



Paisaje de la región de Bagua, Amazonas.

©Acción contra el Hambre Perú - Diana Yarlaque

¹⁷ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1346209/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0%20015-2019-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1601862518>

PAS 2

El segundo Procedimiento Administrativo Sancionador contra Petroperú, sanciona a la empresa por incumplimientos relacionados con las acciones de mantenimiento comprometidas en el PAMA, lo que genera un daño potencial y real a la flora y fauna, así como a la salud humana. De igual manera, se sanciona a la empresa por incumplir con su Plan de Contingencias en la atención del derrame. OEFA clasifica y detalla estas infracciones de la siguiente manera:

Cuadro N°10: Conducta Infractora con responsabilidad administrativa confirmada en resolución del TFA: 0023-2021-OEFA/TFA-SE

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	<p>Petroperú incumplió lo establecido en el PAMA del ONP, al haberse detectado que no se realizó las siguientes acciones de mantenimiento del ONP en el kilómetro 440+781 del - Tramo II del ONP, generando daño potencial a la flora y fauna; respecto de las siguientes medidas de mantenimiento: respecto de las siguientes medidas de mantenimiento:</p> <p>(i) Inspecciones visuales sobre el derecho de vía. (ii) Monitoreo periódico de la integridad externa del oleoducto de los potenciales de protección catódica. (iii) Monitoreo de la resistencia eléctrica del terreno.</p>	<p>Artículo 8°25 del reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos aprobado por decreto supremo N° 039- 2014EM (RA AAH) en concordancia con el artículo 24°26 de la ley N°28611- Ley General del Ambiente (LGA); artículo 15° 27 de la ley 27446 - Ley Artículo 8°25 del reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos aprobado por decreto supremo N° 039- 2014EM (RA AAH) en concordancia con el artículo 24°26 de la ley N°28611- Ley General del Ambiente (LGA); artículo 15° 27 de la ley 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (LSEIA) y el artículo N°29 28 del reglamento de la LSEIA, aprobado por decreto supremo N° 019-2019-MINAM (RLSEIA).</p>	<p>Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013/OEFA-CD; detallada en el numeral 2.2 del rubro 2°.</p>
2	<p>Petroperú incumplió lo establecido en el PAMA del ONP, generando daño potencial a la flora y fauna:</p> <p>(i) Inspecciones visuales sobre el derecho de vía; (ii) Monitoreo de los potenciales de protección catódica; (iii) Monitoreo de la resistencia del terreno.</p>	<p>Artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, artículo 15°de la LSEIA y el artículo 29° del RLSEIA</p>	<p>Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013/OEFA-CD; detallada en el numeral 2.4 del rubro 2°.</p>
3	<p>Petroperú incumplió lo establecido en el PAMA del ONP, al haberse detectado que no se realizó las siguientes acciones de mantenimiento del ONP en el kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP, generando daño potencial a la salud humana:</p> <p>(i) Inspecciones visuales sobre el derecho de vía; (ii) Monitoreo de los potenciales de protección catódica; (iii) Monitoreo de la resistencia del terreno.</p>	<p>Artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, artículo 15°de la LSEIA y el artículo 29° 33 del RLSEIA</p>	<p>Literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013/OEFA-CD; detallada en el numeral 2.3 del rubro 2°.</p>

4	<p>Petroperú no adoptó las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos ocasionados por el derrame de petróleo crudo ocurrido el 25 de enero de 2016 en el kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP de acuerdo con su Plan de Contingencias, generando daño potencial a la flora y fauna.</p>	<p>Artículo 66° de RPAAH35</p>	<p>Inciso (i) del literal (d) del artículo 4° de la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante (Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015/ OEFA CD); detallada en el numeral 2.4 del rubro 2 (subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora y fauna)</p>
5	<p>Petroperú no adoptó las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos ocasionados por el derrame de petróleo crudo ocurrido el 25 de enero de 2016 en el kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP de acuerdo con su Plan de Contingencias, generando daño potencial a la flora y fauna. Petroperú no adoptó las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos ocasionados por el derrame de petróleo crudo ocurrido el 25 de enero de 2016 en el kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP de acuerdo con su Plan de Contingencias, generando daño real a la flora y fauna.</p>	<p>Artículo 66° de RPAAH</p>	<p>Inciso (iii) del literal (d) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD; detallada en numeral 2.4 del rubro 2 (subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora y fauna)</p>
6	<p>Petroperú no adoptó las acciones inmediatas para controlar y minimizar los impactos ocasionados por el derrame de petróleo crudo ocurrido el 25 de enero de 2016 en el kilómetro 440+781 del Tramo II del ONP de acuerdo con su Plan de Contingencias, generando daño potencial a la salud humana.</p>	<p>Artículo 66° de RPAAH35</p>	<p>Inciso (ii) del literal (d) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD; detallada en numeral 2.4 del rubro 2 (subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la salud o vida humana)</p>

Fuente: OEFA¹⁸



Comunidad awajún de Salem.

¹⁸ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1674701/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B020023-2021-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1613326008>

Respecto a las medidas correctivas, la única que fue confirmada por el TFA fue una vinculada con la obligación de remediar de manera adecuada zonas afectadas por otro derrame en el Morona (km.206+035), puesto que este PAS estaba vinculado a ambos derrames. Por lo tanto, a pesar de que se confirma responsabilidad de Petroperú por incumplir con su PAMA y generar riesgos a la flora y fauna y a la salud humana, el seguimiento adicional a este PAS no es recomendado pues ninguna de las acciones que se tomen van a estar vinculadas al derrame de Imaza.

Finalmente, hay una resolución adicional del TFA que es de suma importancia. Esta confirma una medida preventiva que la Dirección de Supervisión del OEFA impuso a Petroperú en el 2016 vinculada al derrame de Imaza, entre otros. En resumen, esta resolución plantea lo siguiente.

“Se confirma la Resolución Directoral N° 012-2016 del 15 de febrero de 2016, en el extremo que ordenó como medida preventiva a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. realizar, en el marco de lo establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), y respecto de los Tramos I, II y del Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, lo siguiente:

- a. El mantenimiento efectivo, inmediato e integral respecto de aquellas secciones del ducto que no han sufrido un deterioro severo o significativo.
- b. El reemplazo del ducto respecto de aquellas secciones que han sufrido un deterioro severo o significativo.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 012-2016-OEFA/DS del 15-2-2016, en el extremo que ordenó a la referida empresa cumplir con elaborar y presentar un proyecto de actualización de su instrumento de gestión ambiental ante el Ministerio de Energía y Minas. Para tales efectos, se otorga a la empresa apelante un plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, para cumplir con el referido mandato.”

Lamentablemente, hasta la fecha, Petroperú no cumple con dicha medida en ningún extremo. Pero cabe resaltar que se han dado ciertos pasos respecto a la actualización del PAMA. En febrero del 2024, la empresa presentó un Plan de Trabajo, documento que está siendo analizado por el MINEM, SERFOR, SERNANP y el ANA para sugerir mejoras. Se espera que este año Petroperú presente su Actualización de PAMA y pase a ser evaluado por el MINEM y las entidades opinantes.

Por otro lado, respecto a los procedimientos de Osinergmin, se debe señalar que para el presente informe no se pudo acceder a la información, dado que la entidad comunicó mediante Carta 661-2024-OS-GSE/DSHL del 14-0-2024 que entregaría la información el 12-6-2024.



Comuneros en embarcación en el río Nieva, Condorcanqui



Derrame en Santa María de Nieva, enero 2023

OEFA realizó 5 supervisiones en la zona tras el derrame ocurrido en enero de 2023.

Cuadro N° 11: Supervisiones realizadas por OEFA por el caso 2

TRAMO II-KM 390 + 184	18/01/2023	Del 26 de enero al 5 de febrero de 2023	Informe final de supervisión N°00026-2024-OEFA/DSEM-CHID (acciones de primera respuesta)	Derivado a DFAI	Mediante Resolución N° 00026-2024-OEFA / DSEM - CHID, se dictaron 7 medidas preventivas:	En evaluación del cumplimiento de las medidas preventivas	En análisis de inicio del informe final de supervisión N°00026-2024 - OEFA / DSEM - CHID
		Del 29 de enero al 3 de febrero de 2023					
		Del 1 al 4 de junio de 2023	En evaluación de resultados de la verificación de las medidas preventivas	En evaluación de resultados de la verificación de las medidas preventivas	1)incrementar las barreras, 2)implementar cuadrillas, 3)recuperación del crudo, 4)limpieza, 5)mantener las barreras, 6)realizar la segregación y almacenamiento de RR SS, 7) transporte de RR SS		
		Del 19 de mayo al 3 de junio de 2023					
		Del 26 de noviembre al 6 de diciembre del 2023					

Fuente: OEFA¹⁹

Producto de dichas supervisiones se impusieron 7 medidas preventivas que se pueden visualizar en el cuadro. A pesar de que ya transcurrió más de un año desde el evento, el OEFA aún está en proceso de análisis para iniciar o no un PAS.

Es notorio que el OEFA no haya ordenado a Petroperú la ejecución de un Plan de Rehabilitación, aun cuando la normativa²⁰ es clara en señalar que después de las acciones de Primera Respuesta (que pueden tardar hasta 4 meses), se debe ejecutar un Plan de Rehabilitación en caso que los muestreos evidencien que aún persiste la contaminación (por encima de los Estándares de Calidad Ambiental, normas de referencia internacionales, o niveles de fondo).

Es relevante destacar que, debido a que la información aún está en análisis, esta no es accesible para su revisión, por lo que no se cuenta con información adicional a la proporcionada por el OEFA en el cuadro correspondiente al proceso del OEFA.

Respecto a las competencias del Osinergmin, este organismo decidió no abrir un Procedimiento Administrativo sancionador de acuerdo a la información entregada.



Comunidad awajún Salem, Amazonas

¹⁹ https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/sesiones/extraordinarias/07_se/se-007-exposicion-oefta-15-03-2024.pdf

²⁰ RPAAH, art. 66; 2021

c. Situación ambiental y administrativa actual: PAS, sanciones y medidas correctivas

Se logró entrevistar a representantes del GTAA, así como a los Pamuks de Wachapea y Nazareth respecto a su evaluación de las acciones descritas en las secciones anteriores. Existe un consenso en cuanto a las deficiencias identificadas en todo el proceso de atención a derrames y son descritos a continuación.

a Respecto a la prevención de los derrames

- No se dispone de información precisa y accesible sobre el estado de las instalaciones del ONP, por lo que las comunidades no son conscientes de las zonas que pueden implicar un mayor riesgo para ellos. Asimismo, las comunidades saben que una causa frecuente de los derrames es el mantenimiento deficiente de las tuberías de petróleo.

“En los 40 años que la tubería viene funcionando, el Petroperú, que pasa la tubería por las comunidades, por la carretera, por las parcelas de los (...), nunca ha habido mantenimiento, nunca ha habido, pero después del derrame ya ahí recién tomaron recordaron, hacer mantenimiento, pero eso tampoco no es suficiente”²¹.

- El consenso es que, en cuanto a la relación con la empresa Petroperú, esta no es cercana ni se dispone de información sobre las actividades que desarrolla. Las comunidades manifiestan su incomodidad por la presencia de personas ajenas a la comunidad, como se evidencia en la siguiente cita.

“La comunidad se hace respetar por defender su territorio. Entonces, pensamos que, al momento de enviar esas personas desconocidas, pensamos mal. Yo entiendo como profesional yo entiendo, pero en mi ciudad mis paisanos mi gente no entiende, para nosotros es algo nuevo. Entonces hemos sugerido también como comunidad, que en esas válvulas trabajen la gente de la misma comunidad, pero no nos hacen caso, no sé dónde podemos reclamar.”²²

- La falta de coordinación con la empresa también explica por qué se reporta la ausencia de capacitaciones sobre los riesgos de vivir cerca a instalaciones de hidrocarburos. Asimismo se reporta que, ante esta ausencia, ni el gobierno local ni el regional implementan acciones de capacitación ni prevención de manera coordinada con las comunidades.

“No se tiene conocimiento cuando de alguna capacitación sobre este tema de prevenciones sobre derrames de Petróleos (...) quizá algunas comunidades, de repente más que otras (...) nadie sabía las consecuencias que esto podía traer (...) se sabe de las tuberías que pasaban por el territorio (...) pero nunca se supo los daños que podría en un derrame y que este daño podría ocasionar (...) es nuevo esto de acá nuevo para nosotros (...) nueva para la población también, porque cuando hay ese tipo de acciones se emocionan más si sobre todo si hay un incentivo económico, la gente, los niños se lanzan (...) entonces eso es lo que ha pasado, por ejemplo, en esos tiempos de derrames”²³.

²¹ Entrevista 2.

²² Entrevista 3.

²³ Entrevista 2.

b Respecto a la primera respuesta de los derrames

- De manera general, se evalúa que existe una deficiente comunicación y coordinación entre las comunidades afectadas y las instituciones gubernamentales. Una consecuencia de ello se evidencia en la exposición al petróleo que sufrieron las comunidades, especialmente jóvenes y niños que en el 2016 recogieron petróleo. Incluso se reporta que fueron las mismas personas vinculadas a la empresa quienes alentaron dichas actitudes.

“(Muchas personas se afectaron con el contacto de petróleo) si, tuvieron contacto los niños con eso jugaban, pasaban muchas cosas. Después, después nos dijeron que eso era peligroso”²⁴.

“Si ha habido contactos y casos, es por qué no ha habido información, no ha sido concientizado al pueblo, ¿Qué es el petróleo? ¿Qué es el crudo? ¿Qué peligro es eso? No tenemos”²⁵.

“Mira cuando el ocasionó el derrame, nos hemos escuchado que el primer día que hubo [la] rotura. (...) No. Teníamos (...), ni una información, ni una razón. (...) Por parte del Petroperú, nos ha venido (...) el comunicado, se escuchaba de que, todas personas que rescatan o que recogen el crudo van a ser remunerado con buena paga (...) la gente se emocionó para tener la ganancia (...) totalmente mis comuneros, niños, niñas, señoras, gestantes y padre de familia han tenido contacto con el crudo, ingresaron hasta 24 horas hasta 36 horas. (...) Cuando llenaron en los bidones en los cilindros (...) después para recoger el Petroperú le entregan los timbos para que llenen una vez, cuando ya llenaron, ofrece un monto menor, la población se quejaba”²⁶.

- Asimismo, con relación a la sección anterior, las autoridades entrevistadas indican que, si bien han experimentado las consecuencias de los derrames de petróleo, no se comprende muy bien cuál es el alcance de los impactos a corto y largo plazo en la salud y el territorio. Responsabilizan de ello tanto a la empresa, como al Estado.

“Recién nos escuchábamos que es peligroso, que no se puede estar contacto con él crudo (...) nos dijo por parte de salud, sin embargo, nos decían no van a recuperar sus días, nos han comprado a 70, 80 soles el bidón, pero desde ahí casi totalmente estaba el crudo en nuestro río (...) el crudo se pegaba en nuestros puertos (...) las personas que bajaban de otra comunidad quedaban con crudo en sus botes”²⁷.

- Para las comunidades, los equipos empleados para la primera respuesta frente al derrame y los que se usan para atención en salud son precarios y de pésima calidad, lo que dificulta una respuesta efectiva en esas situaciones. Señalan que sería muy importante que se puedan realizar mayores investigaciones y tratamientos médicos específicos para las enfermedades derivadas de la exposición al petróleo.

“Nosotros cuando reclamamos que traten de ver a personas quienes tuvieron contacto con el crudo, lo que han hecho es lo siguiente: contratar a los estudiantes de la misma comunidad, es decir de la comunidad de Chiriaco, en la que tenemos un instituto donde estudia enfermería y todo eso, entonces ellos han venido, pero sin materiales, sin herramientas, yo puedo ser un trabajador como machetero, lo que sea, pero si me voy sin machete ¿qué hago?, han venido pero no me parece bien y con eso están haciendo informes bien bacán, que han atendido, pero eso es mentira, eso es tremendo engaño y eso es lo que nosotros no queremos que esto siga sucediendo”²⁸.

²⁴ Entrevista 3.

²⁵ Entrevista 2.

²⁶ Entrevista 1.

²⁷ Entrevista 1.

²⁸ Entrevista 3.

- Se indica que los trabajadores que participaron de las actividades de limpieza (a cargo de empresas contratadas por Petroperú) no suelen ser de las comunidades. Además, no cuentan con el equipamiento necesario para llevar a cabo las tareas de limpieza y remediación de manera segura y efectiva, como se expresa en la siguiente cita.

“Sí (la empresa que hace la limpieza ha contratado personas de la comunidad), cuando hubo derrame, sí, trabajo gente de nosotros. Hemos exigido que trabaje gente de la misma comunidad, nadie, dijo. ¿Sabes qué hago? Ahora no vengan a trabajar acá, no, sino que no nosotros hemos exigido que trabajen de la misma comunidad y seguimos exigiendo, que todos los trabajos que haya de Petroperú, la mano de obra sean a las comunidades, pero no nos hacen caso”.²⁹

- Respecto a la atención en salud, se da cuenta de la inexistencia de protocolos claros para la atención médica y el seguimiento de los afectados. Si bien en la descripción de las acciones se evidencia que las redes de salud tuvieron intervenciones en las zonas afectadas, la evaluación sobre el tipo de atención que recibieron las comunidades es negativa.

“Luego llegó una visita médica a nombre del derrame, pero nunca nos ha salido buen resultado porque ahí desde ese tiempo en esos momentos nomás (...) todas las personas que estaban en contacto con el crudo sentían como mareado. Con dolor de cabeza. Y con sueño todo totalmente (...) No lo hicieron con protección (...) por qué nunca supieron qué es protección, no sabíamos bien (...) nunca habíamos visto algo así (...) Por derrame de petróleo llegaban las brigadas, pero ¿cómo va a diagnosticar los síntomas que tienen, si no tenían equipamiento (...) nunca dieron información de los resultados”.³⁰

“Lo que se dijo también es que como ha habido manipulación directa del crudo, por promesa de dinero, debe haber investigación, algunos menores de edad han sufrido algunas infecciones, porque la gente se bañaba estando el crudo ahí y así dormía entonces, alguna infección o algún tipo de sintomatología. Sin embargo, el centro médico no ha estado a la altura para hacer frente a esto (...) iban gente sin experiencia no era gente especializada, ni siquiera con tenían los equipos de implementación correcto (...) este punto sería bueno ahí no dejarlo de lado porque el día que ocurrió el derrame bueno, el tema de salud también se debería incluir en la capacitación, (...) con qué equipos, con qué medicamento, como ellos también elevarían un reporte, ¿Cómo haría ese reporte? porque no tienen los conocimientos. ¿Cómo diagnosticar? Tienen que saber los síntomas”.³¹

C Respecto al seguimiento a los derrames ocurridos

- Se señala que los actores que llegan al territorio en la primera respuesta no brindan seguimiento a las actividades que dicen emprender. No hay reportes posteriores ni se cumple con los cronogramas establecidos según normativa y de acuerdo a los planes de atención que se consensuan –en algunos casos– con las comunidades. Especialmente, en el caso de Chiriaco, se señala cómo pese a o tener una sentencia judicial al respecto, no se desarrollan acciones de atención en salud a mediano y largo plazo.

“(Nuestro territorio no está bien remediado), Aparte de eso, jóvenes, adultos que están contaminados ni siquiera se le atiende. No se le está atendiendo, tenemos un juicio, una sentencia de ganado donde ellos han dicho que van a equipar, que van a hacer, pero ya pasa 2 años. (la del 2022) pero nadie dice nada”.³²

²⁹ Entrevista 3.

³⁰ Entrevista 1.

³¹ Entrevista 2.

³² Entrevista 2.

“Petroperú avisó que no debían comer el pescado, que primero deben autorizan OEFA y ANA, sin embargo, el relacionista comunitario no regresó con nueva información”.³³

- Las comunidades y el GTAA no han recibido información o capacitación directa por parte del Estado sobre cuáles son los caminos de respuesta rápida y seguimiento a los derrames que contempla la normativa vigente.
- No se tiene información sobre las técnicas de remediación disponibles, ni de los responsables de aplicarlas en los territorios impactados.

“No hay ni una remediación que haga se borre todos esos derrames (...) yo pensé que una remediación era que tenía que llevarlo todo y sacar hacia afuera, pero remediación es como enterrarlo más bien, ahí taparlos (...) entonces con el tiempo de nuevo se rebalsa, desde cuando aumente el río nuevamente mueve y de nuevo sale (...) lo mismo que nada”.

(...)

“Entonces ese es uno de los problemas, ni Petroperú ni diré la red de salud del Gobierno Regional de Amazonas, ni a nivel nacional tampoco quieren cumplir, no aceptan su descuido, porque con lo que ya han hecho esa pequeña campaña dicen que ya han hecho sus campañas de atención”.³⁴

- Respecto a las acciones de compensación sobre los impactos generados, se señala que el Estado reporta falta de recursos financieros para responder íntegramente los impactos. Vale señalar que las comunidades deben de exigir acciones y respuestas, tanto de parte de la empresa, como del Estado.

“Nosotros este hace casi 40 años cuando nuestros ancestros desconocían prácticamente la función del Petroperú, o sea, desconocían totalmente. Nunca han reclamado los derechos que actualmente nosotros, los jóvenes, estamos dándonos cuenta de que hay algunos derechos que hay que reclamar que Petroperú está en la obligación de reembolsarnos económicamente (...) para eso hemos presentado un derecho de servidumbre, estamos en proceso”.³⁵

- En el ámbito de las acciones legales, existe frustración por la lentitud de los procesos y la posible impunidad en la responsabilidad de los derrames. No existen, actualmente, acciones efectivas que puedan responsabilizar a las empresas petroleras por los daños causados. Si bien en el caso de Chiriaco, por ejemplo, se tiene una sentencia para atender la salud que podría ser positiva, la inexistente implementación de la misma agrava el clima de desconfianza y desánimo.

“Nosotros hemos reclamado que se investigue, que se analice. ¿Qué tan está afectado, contaminado está nuestra tierra? ¿Cuál es la situación actual? en ese tema de la denuncia cuando presentamos el amparo, Petroperú diciendo eso no me corresponde, le corresponde a Perupetro, cuando vamos con ellos, dicen no, no, no, eso le corresponde..., la cosa es que nos pelotean, no, eso queremos saber, yo justamente eso. ¿Ayer con responsable de OEFA estamos conversando, quién define eso? ¿Quién dice la verdad? ¿Entonces quién es el responsable?”.³⁶

“Se identificaron 24 niños afectados con petróleo, graves, a raíz de la demanda y gracias al informe de OEFA, se ordena a salud atención especializada (...) pero muchas veces han venido solamente como campañas, pero como cualquier tipo de campañas que viene, suelen ser no comúnmente, por ejemplo, una campaña de cualquier cosa y le dan

³³ Entrevista 1.

³⁴ Entrevista 2.

³⁵ Entrevista 3.

³⁶ Entrevista 3.

su paracetamol y terminan, pero más no (...) esos 24 niños, por ejemplo, a fueron enviados para su análisis en Canadá salieron también resultados, pero lamentablemente hay en los jueces dijeron que no hay, no hay acreditación donde firme la validez de esta prueba, por ejemplo de este laboratorio, no porque es de otro país, entonces ahí también es otro problema”.

“Ya pasaba años muchos, muchas algunas mujeres ya tienen por ejemplo algunos cánceres. Ha habido muchos abortos, los Jóvenes que tuvieron acceso directo hasta la fecha tienen problemas de la piel, no pueden salir mucho a exponerse al sol pues tienen ronchas (...) se ganó la demanda y se exige a salud una atención especializada, pero ha pasado un año y no hay resultado (...) vamos a continuar la demanda”.³⁷

- En ese sentido, la evaluación del GTAA coincide con las recomendaciones de este informe en tanto reconoce que es fundamental que se pueda participar de manera cercana para fortalecer los espacios que la norma faculta. En simultáneo, se realiza incidencia para hacer ajustes y proponer los mecanismos necesarios que mejoren la prevención y atención a derrames. Coinciden también en la importancia de que se puedan tener monitores ambientales en el territorio y que el GTAA cuente con un equipo especializado en estos temas para brindar seguimiento a las deficiencias identificadas.
- Sin embargo, los entrevistados también fueron claros respecto a la limitación de recursos que tienen como Gobierno Territorial para dar respuesta a esta agenda específica.

“Sí, yo creo que yo creo que este se puede formar un comité, especialmente sobre el derrame de petróleo, en cuanto desastres naturales se puede formar un comité, quién puede ser responsable de esto y esa persona debe ser capacitadas para poder defender a la comunidad”.³⁸

“Tener monitores ambientales es (...) la mejor propuesta (...) se tiene que ver su presupuesto para que trabaje con la empresa (...) por desconocimiento todos los proyectos dentro de la comunidad, también nos faltamos a monitorear la obra”.

“Hay una responsabilidad de informar al pueblo Awajun (...) si informan con palabras técnicas la población los comuneros, la población indígena casi no entienden porque trabajan sin interpretaciones, para hacer una información por la este escrita oral también (...) las autoridades deberían hacerse una información clara traducido también para que puedan escuchar con su propia con su propia idioma”.³⁹



Comunero awajún en el encuentro de líderes y líderes del Bajo Marañón.

³⁷ Entrevista 2.

³⁸ Entrevista 3.

³⁹ Entrevista 1.

4. BRECHAS Y PROBLEMÁTICAS PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE DERRAMES

a. Fiscalización y sanción

Los casos estudiados, así como la experiencia nacional ante derrames de manera general, evidencian una serie de falencias en la normativa ambiental y del sector hidrocarburos que dificultan la protección de los derechos de las personas y los territorios afectados por este tipo de emergencias.

Aunque en las últimas décadas la normativa y sus procedimientos aumentaron, mejoraron y se complejizaron, aún hay mucho por mejorar. Para abordar estas falencias, primero se presentarán las deficiencias normativas encontradas a nivel general, y posteriormente, aquellas que tienen particular significancia en la Amazonía, especialmente con pueblos indígenas u originarios.



Deficiencias generales en la normativa

Es notable que, a pesar de que los derrames implican la reacción de múltiples entidades del Estado, de la empresa y de la sociedad civil, no existen espacios de coordinación interinstitucional para la atención⁴⁰. Esto genera que cada entidad ejecute sus labores de manera aislada y no haya un espacio en el que se anticipe, planifique y evalúe la integralidad de los impactos y la respuesta que ello requiere.

Por un lado, actúa la fiscalización ambiental. Y, de otro lado, se activan los mecanismos de GRD y ayuda humanitaria, además de la respuesta en salud o la fiscalización de seguridad que se activa en flancos adicionales. Los impactos se dan de manera integral en las comunidades y de cara al ecosistema, por lo que es necesario tener esa mirada y articulación integral. En su ausencia, los impactos no se dimensionan ni atienden adecuadamente y generan aún mayores dificultades para la población afectada, ya que esta tiene que contactar y coordinar con múltiples organismos para que cada uno cumpla con su función.

Así, se tiene que llamar al OEFA para que entre a supervisar, tome todas las muestras necesarias y estime bien el área impactada; a la empresa para que controle la fuga y su propagación, además de brindar agua a la población; al municipio para que reporte la emergencia bajo el sistema GRD, evalúe los daños y brinde ayuda humanitaria. Posteriormente, se debe contactar al GORE para que realice la Declaración de Emergencia Sanitaria de los Sistemas de Abastecimiento de Agua para Consumo Humano y coordine la Declaración de Emergencia Ambiental, en caso de ser necesario; y a Osinergmin para que vigile que la empresa cumpla con valorizar los daños y compense a las comunidades afectadas. Y la lista puede alargarse más en algunos casos.

En este contexto, la falta de coordinación puede llevar a que las distintas entidades emitan información no coincidente, lo que genera confusión, incertidumbre y dificulta la respuesta efectiva del Estado. Un ejemplo de ello, que está documentado en la publicación “La Sombra del Petróleo y La Sombra de los Hidrocarburos”, es la diferencia en los registros de derrames entre

⁴⁰ Esta problemática también se discute en “La Sombra del Petróleo” (p. 74-75) en las recomendaciones 1 y 2.

Osinergmin. Ambas instituciones registran distintas cantidades de derrames en el territorio nacional, siendo Osinergmin quien presenta un mayor número de subregistro de derrames. Asimismo, en algunos casos ambas entidades consignan causas distintas. Por ejemplo, en el derrame del 18-1-2024, en Nieva, un año después del derrame emblemático, el incidente es considerado como producto de la corrosión en las determinaciones de OEFA, mientras que Osinergmin lo considera por causas naturales.

Otro vacío grave en la normativa es la falta de “candados” para asegurar las acciones de primera respuesta y remediación ante un derrame, priorizando la protección de los derechos de la población afectada y el territorio. Esto significa que las acciones previstas en el marco normativo ante la negativa de las empresas de cumplir con sus obligaciones, o hacerlo de manera oportuna e integral, son limitadas (artículo 66 del RPAH).

En casos de derrames, los mecanismos que el Estado tiene son la imposición de medidas administrativas y las multas. Sin embargo, ante el incumplimiento de una medida administrativa, la única acción del Estado es continuar con la imposición de multas. Si bien es potestad del Estado sancionar los incumplimientos de la empresa, dichas sanciones no aseguran la atención concreta de los impactos. Los montos de las multas no se destinan a la contención, remediación, atención de salud o compensación de las comunidades, por lo que resultan insuficientes para la protección efectiva de los derechos vulnerados.

Tal como se señala en el informe “A un Año del Derrame de Repsol”:

“Si bien no es posible adelantarse en torno al incumplimiento, se deben prever comportamientos evasivos; pero, sobre todo, la intervención urgente del medio ambiente. En ese contexto, es indispensable construir una normativa que permita intervenir de oficio, con limpieza y remediación, en el caso de que las empresas se nieguen a cumplir sus obligaciones. Esto incluye acciones fuertes coercitivas contra las empresas incumplidas, con la finalidad de asegurar que no quede impune la irresponsabilidad ambiental”⁴¹.

Otra deficiencia de la normativa identificada es que la regulación de las Declaratorias de Emergencia Ambiental no contempla la inyección de recursos adicionales del Estado para la atención de la emergencia. El financiamiento de Plan de Acción Inmediato y a Corto Plazo depende de aportes del agente contaminante (en este caso, Petroperú), recursos que se puedan obtener de cooperación internacional y recursos ordinarios de las entidades involucradas. Lo que sí se contempla que cada sector está autorizado a realizar modificaciones presupuestales para la atención de la emergencia ambiental.

Adicionalmente, se debe señalar como deficiencia que la DEA no exonera de procesos burocráticos de contrataciones, lo cual puede ralentizar procesos necesarios para la atención de la emergencia⁴². Así lo señala la Primera Disposición Complementaria de la Ley 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental: “Declarada la emergencia ambiental, conforme a la presente Ley, no es de aplicación el literal c) del artículo 19 de la Ley N° 26850, (...) que señala que las situaciones de emergencia están exoneradas de los procesos de selección para las adquisiciones y contrataciones que se realicen, salvo los casos que por excepción sean expresamente declarados por el CONAM, bajo responsabilidad”. cuando el ONP está declarado como un Activo Crítico Nacional.

⁴¹ Leyva, Zúñiga y Chirinos, 2023: 59

⁴² Leyva, Zúñiga y Chirinos, 2023: 47

La Emergencia Sanitaria se declara en el marco de la Ley General de Salud la cual, en su Título Preliminar, numeral XII, señala que:

“El ejercicio del derecho a la propiedad, a la inviolabilidad del domicilio, al libre tránsito, a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, así como el ejercicio del derecho de reunión están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo de la salud pública”.

Si bien no parece darse este tipo de restricciones cuando se dan DES regionales, es importante saber que la normativa permite este tipo de limitaciones.



Deficiencias particulares para el contexto amazónico con pueblos indígenas

Participación e inclusión

En primer lugar, resulta evidente y preocupante la falta de la obligatoriedad de participación para los pueblos y sus organizaciones en la planificación, construcción de programas, supervisiones y toma de decisiones que afectan su territorio y su vulnerabilidad ante derrames.

Si bien esto afecta a todas las poblaciones en cuyos territorios se realizan actividades de hidrocarburos, es particularmente sensible y vulnerante para pueblos indígenas limitar u omitir su participación en las decisiones que afectan a sus territorios, ya que tienen derechos especiales reconocidos, vinculados a la autodeterminación (o libre determinación).

Estas exclusiones u omisiones se evidencian en la falta de disposiciones existentes que les garanticen participación a los pueblos indígenas como actores reconocidos en las supervisiones de las entidades de fiscalización; en la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental (Planes de Rehabilitación, Planes de Abandono, entre otros.), así como en los Planes de Contingencia o Planes de Respuesta a Emergencias; en el diseño de los programas educacionales que la empresa debe ejecutar con la población sobre los peligros del ducto y la respuesta a emergencias; o en el diseño de los Planes de Comunicación que la DIRESA debe implementar de manera preventiva.

En el caso de la normativa de GRD, si bien se considera a la sociedad civil como un actor en los espacios para el diseño de las políticas de prevención y la organización de la respuesta a los desastres, no se reconoce en ninguna medida que, en la zona amazónica, las poblaciones que se encuentran cerca a las instalaciones petroleras, son, mayoritariamente, pueblos indígenas. En ese sentido, se pone de manifiesto la carencia un enfoque intercultural que reconozca la especial situación de exposición a los desastres ambientales de estas poblaciones. Al no reconocer esta particularidad, los pueblos indígenas y sus organizaciones no participan del diseño de las políticas en el marco de las acciones de GRD, por lo que, constantemente, tienen que exigir respuestas que se ajusten sus realidades.

Información y transparencia

También debe tomarse en cuenta que no solo no se hace partícipe a los pueblos y a sus organizaciones, sino que no se les hace llegar información sobre temas que afectan directamente a su territorio, negando su relevancia como actores en el contexto e invisibilizando su presencia. Además, no existen consideraciones en la normativa revisada que especifiquen el derecho de la población a ser informada en su lengua⁴³ y que, a su vez, permitan adecuar las estrategias de respuesta considerando un enfoque intercultural. Ello, sin duda, podría contribuir a que las políticas implementadas logren cumplir con los objetivos que se plantean.

Ejemplos para graficar lo expuesto se listan a continuación.

El RPAAH, en su artículo 97.4, señala que cuando se otorga “Fuerza mayor” en alguna concesión se debe dar aviso al MINEM y OEFA, mas no se establece la obligación de comunicar a las comunidades.

El RS-OEFA, en el artículo 7, y el RPAS-OSINERMIN, en su artículo 11, señalan que la entidad de fiscalización entrega acta de supervisión de campo a la empresa, mas no considera a la comunidad.

El RS- OEFA, en su artículo 23, dispone que la empresa puede pedir plazos adicionales para cumplir una medida impuesta por OEFA (que puede ser de remediación, por ejemplo), sin que se dé aviso a la comunidad. Tampoco se considera que el OEFA o la empresa informen a la población cuando las medidas impuestas son modificadas por el OEFA (artículo 24 del mismo reglamento).

El RPAS-OEFA, en su artículo 5, señala que el OEFA notifica a la empresa cuando se le abre un PAS. No se le notifica a comunidad o GTAA.

El RPAS-OEFA, en su artículo 10, establece que en la resolución final del PAS se incluye información sobre la infracción, sanción y medidas. Esta resolución se notifica a la empresa, no se considera comunicación a GTAA o comunidades.

Autonomía territorial

Es notorio que diversos dispositivos normativos ambientales y del sector hidrocarburos entran en conflicto con la autonomía territorial de los pueblos indígenas y los derechos que la reconocen. Por ejemplo, el artículo 14 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos señala que las Áreas de Alta Consecuencia deben ser comunicadas a los municipios “para evitar el crecimiento urbano”, lo que supone una intención de limitar el uso que se le puede dar al territorio sobre el que los pueblos indígenas tienen derechos ancestrales.

Otro ejemplo se da en el artículo 17 del mismo reglamento, donde se señala que “Las válvulas de bloqueo deben instalarse en terrenos de propiedad del Operador o terrenos de uso público, con acceso irrestricto”. Aquí se encuentra un conflicto con respecto a “terrenos del operador o de uso público”, puesto que la sola imposición de dicho tipo de consideraciones desconoce el uso y posesión ancestral indígena sobre el territorio. Además, considera el acceso y tránsito de personas foráneas, limitando el control territorial y la decisión de los pueblos sobre quiénes acceden a su territorio. De manera análoga, en el artículo 67 del DS 036-2020 se establecen disposiciones vinculadas al “control, restricción y prohibición del tránsito” en áreas petroleras.

⁴³ Al respecto, se debe recordar que desde hace más de 12 años se encuentra vigente la Ley 29735 que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú. En ella se indica que es un derecho fundamental de la ciudadanía indígena el ser atendida en los servicios públicos como educación, salud y justicia, entre otros, haciendo uso de su lengua materna de manera oral y escrita.

Estas disposiciones tienen lógicas justificadas en términos de seguridad operacional, pero esto no significa que pueden imponerse de manera unilateral por sobre los derechos de los pueblos indígenas. Más bien, se debe involucrar a estos últimos y a sus organizaciones en la toma de decisiones, definición de estrategias de seguridad y demás. De esa forma, no solo se respetan sus derechos: también se asegura una respuesta aterrizada en contextos de comunidades afectadas por impactos de hidrocarburos.

La situación descrita se torna particularmente compleja cuando se trata de infraestructura instalada sin consulta, puesto que desde ese momento existe una imposición vulnerante que no ha sido reparada ni resarcida. Especialmente cuando dicha infraestructura, según los datos registrados, supone una fuente latente de impactos a los medios de vida y a la salud de los pueblos indígenas.

Compensaciones

A lo expuesto, se le añade el hecho de que existe una deficiencia normativa en cuanto a la compensación de daños ante un derrame. Por ejemplo, el Anexo 4 del RTHD señala que esta “debe ser adecuada y a la brevedad posible”, siendo esta una disposición vaga y difícil de verificar en plazo y forma. Ante esa situación difusa, las empresas se pueden amparar para demorar los procesos de compensación y hacerlo bajo criterios discrecionales que consideren “adecuados”.

Asimismo, los pasos previos que se consideran para la negociación de la compensación –identificación de los daños y su correspondiente valorización– son procesos que la empresa no tiene la obligación de transparentar con los pueblos, pues solo lo remite a Osinergmin. En el caso de que la compensación esté pensada en términos individuales, no se consideran en la normativa casos de daños a pueblos indígenas, en los que las compensaciones deben o pueden responder a la comunidad, no solo individuos. Si bien esto no limita a las empresas a hacerlo de esa forma, la norma debería integrar criterios interculturales para guiar o generar obligaciones a las empresas en respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Definiciones difusas

No se puede dejar de mencionar, además, que se evidencia una falta de comprensión o de incorporación de criterios particulares a la realidad de pueblos indígenas amazónicos en la normativa respecto a las Áreas de Alta Consecuencia (AAC).

De acuerdo al RTHD, las AAC son zonas en las que un derrame “podría tener un impacto significativamente adverso para la población, el ambiente, las propiedades o la navegación comercial”, por lo que se deben tomar medidas especiales de prevención de derrames. Este sería un criterio sumamente importante para protección del territorio indígena pues es evidente que un derrame en sus comunidades, más aún si hay cuerpos de agua cerca, es significativamente adverso. No obstante, el reglamento tiene criterios limitados para su definición⁴⁴; pues lo hace en función del número de edificaciones en radios determinados.

⁴⁴ RTDH: Método A:

“El Área de Alta Consecuencia está determinada por:

a) La Localización Clase 3; b) La Localización Clase 4; c) Áreas fuera de los límites de las Localizaciones 3 ó 4 en donde el Radio Circular de Impacto es mayor de doscientos (200) metros y dentro del Área Circular de Impacto se encuentran veinte (20) o más edificaciones destinadas a ser ocupadas; d) El área dentro del Área Circular de Impacto en donde se encuentra una Localización Identificada.

Método B: El Área de Alta Consecuencia está determinada por:

a) Cuando dentro del Área Circular de Impacto se encuentra una Localización Identificada; b) Cuando dentro del Área Circular de Impacto se encuentra veinte (20) ó más edificaciones para ser ocupadas; c) En el caso de Radios Circulares de Impacto mayores que 200 metros se calcula el número de edificaciones para ser ocupadas de acuerdo a la siguiente fórmula: Número de edificaciones = $20 \times (660/\text{Radio Circular de Impacto})^2$. Radio Circular de Impacto: en pies

(c) Localización Clase 3: Es cualquier sección de 1,600 metros que tiene 46 o más edificaciones previstas para la ocupación humana, en un ancho de 200 metros a cada lado del eje de la tubería. Esta división deberá probarse a no menos de 1.4 veces de la máxima presión de operación (MOP). Abarca las áreas de desarrollo urbano, centros comerciales, áreas residenciales, áreas industriales, y otras áreas pobladas no consideradas en los requerimientos en Localización Clase 4.

(d) Localización Clase 4: Incluye áreas donde los edificios multifamiliares de 4 o más pisos son predominantes, el tráfico vehicular es denso y se tiene instalaciones subterráneas. Esta división deberá probarse a no menos de 1.4 veces de la máxima presión de operación (MOP)”.

Tal criterio no es pertinente en el caso de comunidades indígenas, dado que puede que las viviendas estén fuera del radio, pero que dentro del mismo se realicen actividades de caza, pesca, agricultura, entre otros; podría ocurrir también que las referidas viviendas estén dispersas y no sumen las cantidades consideradas en el reglamento; y también es posible que estas no estén en el radio considerado, pero que los cuerpos de agua rápidamente transporten la contaminación desde la zona del derrame hacia todo su territorio.

Dado que Petroperú se ha negado a entregar información sobre sus Estudios de Riesgos y Sistemas de Integridad de Ductos, no se ha podido analizar si la empresa ha considerado como AAC cuando el ducto está en territorio indígena o no, aún cuando la norma no lo considera así.

Vulneraciones en las normas

Existe una vulneración normativa al no poder titular a comunidades en las áreas que están ocupadas por infraestructura petrolera. La presencia de los pueblos indígenas precede la instalación de dicha infraestructura y tienen derecho a que se titule su territorio. Sin embargo, existen algunas normas, que lo dificultan o impiden, sumadas a la falta de voluntad de las autoridades.

Si bien los factores que están involucrados en la no titulación de esta área son múltiples, uno de ellos está vinculado a la Ley 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible, la cual en su artículo 28.3 señala que “Sobre los terrenos destinados a derechos de vía, no puede otorgarse ningún título de propiedad ni emitir autorizaciones de ocupación, construcción, ni de reconocimiento de nuevos derechos, distintos al uso de los derechos de vía para la instalación de la infraestructura necesaria para la ejecución de proyectos de inversión”.

Interculturalidad y género

En séptimo lugar, se debe mencionar que la Directiva para la Declaración de Emergencias Sanitarias, carece de criterios interculturales y de género, desde una perspectiva que prioriza los entornos urbanos.

Uno de los aspectos más preocupantes es que se parte de la premisa de que existen proveedores de agua para el consumo humano en todos los contextos, aspecto que en muchas comunidades amazónicas no se da. Esto resulta problemático, pues la directiva establece que el responsable de las actividades del Plan de Acción es el proveedor, quién tendrá que financiarlas. En caso no exista proveedor, o este sea alguna Junta Comunitaria, resultaría inviable la ejecución del Plan.

Ahora bien, en la práctica, en casos como el derrame de Imaza en el que se dio la DES, son el Estado y la empresa quienes financiaron la instalación de plantas de agua en algunas comunidades, medida que no se dio en el derrame de Nieva. Por ello, al no estar previsto esto en la norma, se genera una situación de vulnerabilidad y deja a discrecionalidad de las autoridades de turno y de la empresa el realizar estas acciones.

Por otro lado, en los criterios para la DES, se considera el tamaño de la población y se menciona que un entorno con menos de 2001 habitantes no constituye un factor que sume al cálculo para la declaratoria. Esto supone un riesgo para las comunidades amazónicas, que, en la mayoría de casos, no tiene tal densidad poblacional. Además, su dependencia de los recursos del medioambiente no es considerada como un factor que aumenta la vulnerabilidad ante una emergencia como los derrames.

De la misma manera, la Directiva Sanitaria que establece el procedimiento para el abordaje integral ante el riesgo y exposición a derrame o fuga de hidrocarburos, señala en su artículo 5.1.1 que para evaluar la zona de impacto se tiene en cuenta la distancia del derrame con el centro poblado, mas no considera la cercanía a chacras, zonas de caza o pesca, espacios cruciales para las comunidades amazónicas.

Adicionalmente al contexto descrito, las consecuencias de la ausencia de un enfoque intercultural se agudizan por la ausencia de una perspectiva de género, que no permite identificar las necesidades particulares de las mujeres indígenas. La ausencia de sus voces y de normativas que consideren su participación en la prevención y respuesta a los derrames de hidrocarburos limita una mirada integral a estos eventos.

Estándares

Se hacen visibles algunos problemas respecto a los Estándares de Calidad Ambiental (ECA), las medidas a partir de las cuales el Estado considera que algo está contaminado o no. De ese modo, si se supera el ECA se deben tomar medidas de descontaminación; si no se supera, se entiende que no hay riesgo para el ecosistema ni necesidad de acciones adicionales.

Los ECA se determinan a partir de investigaciones que evalúan hasta qué punto la concentración de un elemento es inofensiva y en qué momento genera un riesgo a la salud o a la vida. No obstante, los ECA de suelo y los de agua (que son los que se miden en casos de derrame) se toman de otros países cuyos ecosistemas difieren del ecosistema amazónico, por lo que no suponen una protección adecuada para el entorno. En palabras del PNUD en el Estudio Técnico Independiente del Lote 8:

“A pesar de que el Estado peruano ha avanzado en el establecimiento de estándares de calidad ambiental para suelos y aguas, es necesario que los mismos se correspondan con las características de los ecosistemas del país y específicamente de los ecosistemas amazónicos, como es el caso del Lote 8. Perú dispone de estándares de calidad ambiental para suelos y aguas y ello es un avance en la gestión de sitios contaminados. Sin embargo, estos estándares no se han desarrollado a partir de investigación científica propia, sino que han tomado como referencia las guías establecidas principalmente en Estados Unidos y Canadá, las cuales no son necesariamente aplicables a los ecosistemas amazónicos. Ejemplo de ello son los valores de pH en el agua que, de acuerdo al ECA respectivo, deben encontrarse entre 6.5 y 9.0 unidades para lagos, lagunas y ríos, cuando es bien conocido que, por las características geológicas y condiciones de altas precipitaciones, los cuerpos de agua en la Amazonía pueden presentar en condiciones naturales valores de pH muy inferiores. (...) La biota amazónica, por su parte, es diferente a la de los países templados tomados como referencia y, en consecuencia, puede haber evolucionado bajo estas condiciones fisicoquímicas, pudiendo tener una tolerancia diferente. Por ejemplo, en lo que respecta a la toxicidad de metales en sistemas acuáticos, Canadá y los EE.UU. han desarrollado sus valores de referencia considerando la biodisponibilidad de los metales bajo condiciones particulares de pH, sólidos disueltos, dureza, etc. Otro aspecto importante es que los ECA para agua en Perú se basan en el contenido total de metales en agua, es decir, incluyen el metal presente en los sólidos en suspensión, mientras en EE.UU. se basan en los metales disueltos. Para el caso de los sedimentos y las aguas subterráneas no se cuenta actualmente con estándares de calidad ambiental, sin embargo, se usan frecuentemente aquellos establecidos por Canadá y los Países Bajos, por lo que aplican las mismas consideraciones hechas anteriormente”⁴⁵.

⁴⁵ PNUD, 2022: 286



Comunidad awajún Salem, Amazonas

©Gonzalo Hohn



Deficiencias contractuales

En el año 1996, la Dirección General de Hidrocarburos y Petroperú suscriben un Contrato de Concesión Definitiva para el Transporte de Hidrocarburos Líquidos por el Oleoducto Norperuano y el Oleoducto Ramal Norte. La primera deficiencia que se halla en dicho documento es que se firmó sin consultar con los pueblos afectados por él.

Otro problema que se desprende, de acuerdo a su cláusula tercera, es que se trata de una concesión con plazo indefinido, lo que no genera oportunidades de mejora o actualización de las cláusulas. A diferencia de los contratos de lotes petroleros, que suelen tener una duración de 30 años, el ONP viene operando casi 50 años en los que nunca se propuso evaluar y replantear las condiciones contractuales en función de la realidad, los impactos y los cambios sociales. Esto implica también que no es posible realizar una Consulta Previa. Experiencias como la CP del 192 y del 8 muestran que la Consulta Previa es una oportunidad fundamental para mejorar los contratos, así como para generar otros acuerdos que ayuden a proteger los derechos de los pueblos afectados por la actividad petrolera.

Así, cláusulas como la terminación contractual por incumplimientos ambientales o en relación a la adecuación de ductos, así como aquellas de respeto a los derechos de los pueblos indígenas o de reconocimiento de monitores ambientales para promover la contratación de personal y servicios locales quedan por fuera del ámbito del ONP. Si bien, las cláusulas 10 y 12 del contrato hacen referencia a la terminación contractual por incumplimientos, estos están vinculados a reglamentos desfasados y a competencias del Osinergmin, organismo que no muestra diligencia en la supervisión y sanción estricta de las empresas.

b. Deficiencias en la aplicación de la normativa

Brechas generales

Hasta el momento, ya se analizaron los vacíos y problemas que se encuentran en la normativa actual. A continuación, se presentan las deficiencias que se encuentran en la aplicación de tal normativa. En muchos aspectos está correctamente promulgada, pero no se llega a aplicar o fiscalizar, en detrimento de los derechos de las poblaciones que conviven con instalaciones petroleras y de su territorio. Para ello, primero se analizarán las deficiencias que se observan en general en las actividades petroleras. Posteriormente, se hará un breve análisis de las principales deficiencias identificadas en los estudios de caso.



Prevención de derrames

Osinerghmin no está cumpliendo de manera diligente con sus funciones respecto a la supervisión y sanción de incumplimientos a la normativa vinculada a la prevención de derrames.

Por ejemplo, en la información entregada por dicha entidad⁴⁶ se señala que solo existe un Procedimiento Administrativo Sancionador a Petroperú por no cumplir con el Programa de Adecuación del ONP en función al DS 081-2007-EM. A pesar de la existencia de 2 normas adicionales que conllevan a tener nuevos plazos de la adecuación, el incumplimiento de los mismos no habría llevado a nuevas sanciones⁴⁷. No respetar los cronogramas debería considerarse como una reincidencia en la conducta infractora, que activa la cláusula 10.1 del contrato del ONP: “En caso de reincidencia, la multa será duplicada, constituyendo automáticamente el preaviso de causal de caducidad de la correspondiente concesión”.

Otra deficiencia se refleja en los incumplimientos de las empresas petroleras para la adecuación de ductos, los mismos que aseguran operaciones seguras.

En vez de tomar medidas fuertes y detener las operaciones de las empresas que incumplen, el MINEM promovió 2 normas que extienden el plazo para la adecuación⁴⁸. Así, bajo el amparo de la normativa, han transcurrido entre 15 y 17 años sin que las empresas adecúen sus operaciones a estándares mínimos de seguridad. Esto parece mostrar poca voluntad del Estado para hacer cumplir las normas y condiciones básicas a las empresas, en detrimento de la seguridad, protección de la vida, la salud y el ambiente.

Por otro lado, incluso en casos donde hay voluntad de hacer cumplir a las empresas, el Estado tiene poca capacidad para lograrlo.

Ello se refleja en la incapacidad del OEFA para hacer cumplir las medidas administrativas importantes que impone a las empresas. Por ejemplo, las medidas preventivas impuestas a Petroperú respecto al mantenimiento, actualización de IGA y cambio de ducto en el caso del ONP. Se evidencia, de este modo, la necesidad de sanciones drásticas, como terminaciones contractuales, o una intervención directa del Estado para proteger derechos y efectuar un posterior cobro coactivo a las empresas infractoras.

Respecto a las responsabilidades del sector salud,

de acuerdo a la información recogida en entrevistas en otros territorios, pareciera que la DIRESA no cumple con ejecutar un plan de comunicaciones sobre prevención de riesgos de derrames y promoción de salud en comunidades que están expuestas a este tipo de emergencias.

⁴⁶ Expediente 202400071384, Informe SAIP 893-2024-OS-GSE/DSHL

⁴⁷ La información remitida por el OSINERGHMIN permite identificar que se ha cumplido un incumplimiento al segundo Cronograma, mas no hay información que permita saber si se ha acogido a la segunda extensión de plazo o no.

⁴⁸ En el 2016 mediante RM N° 453-2016-MEM/DM se exoneran de su cumplimiento a diversos artículos de los Anexos 1 y 2 del RTHD dando un plazo de 60 días para remitir un nuevo cronograma de adecuación al OSINERGHMIN. Posteriormente, en el 2020, a través del DS N° 036-2020-EM se otorgan entre 2 a 4 años adicionales para cumplir con la adecuación de ductos.



Atención del derrame e impactos

Nuevamente se evidencia una brecha entre la norma y la capacidad de hacer cumplir las obligaciones normativas y medidas correctivas. Si bien el OEFA y el Osinergmin imponen multas, esto no resulta siempre en el cumplimiento de las obligaciones. Un ejemplo de ello es el incumplimiento de Petroperú para elaborar y ejecutar un Plan de Rehabilitación (PR) en el Canal de Flotación del Tramo I del ONP. Esta medida se impuso en el 2020 y se confirmó en el 2021 por la segunda instancia del OEFA, el TFA. Petroperú tuvo 18 meses para presentar su PR ante el MINEM y no cumplió.

A mayo del 2023, de acuerdo al OEFA⁴⁹, la medida seguía incumplida y, a la fecha, se puede visualizar en el portal web del MINEM que hasta ahora no se presenta el Plan. Esta medida, además, ha sido judicializada.

Este caso adicionalmente, muestra otra debilidad en la aplicación de la norma. Si bien por reglamento Petroperú tenía 18 meses para presentar ante el MINEM su Plan de Rehabilitación, para lograrlo debe cumplir con una serie de pasos previos, como elaborar un Plan de Trabajo, un Plan de Muestreo, anañizar la información, etc. A pesar de que se sabía que Petroperú no lo estaba haciendo, el OEFA esperó que concluya el plazo máximo para sancionar a la empresa por incumplir el mandato. Esta espera es ilógica y contraproducente con la protección ambiental y de la salud, pues si la empresa no ha dado los primeros pasos, no se debe esperar un año y medio para tomar medidas al respecto. Es decir, se requiere el OEFA determine distintos hitos verificables de las distintas etapas de la medida.

Otra brecha de aplicación de la normativa está vinculada a la compensación por daños. Por un lado, no se cumple lo establecido en el artículo 155 del RTHD respecto a la compensación de daños sociales. Los daños usualmente se suelen determinar bajo consideraciones de propiedad. En la misma línea, en el numeral 11 de la Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 088-2022-OS/CD, se señala que se deben identificar medidas de rehabilitación al entorno humano socioeconómico, lo cual muchas veces no sucede. Asimismo, en muchos casos ni si quiera se da una compensación por los daños materiales. Del mismo modo, en los casos estudiados y en las experiencias de los lotes 192 y 8, no se conoce que alguna vez se hayan activado las pólizas de seguro para atender los daños, aspecto que está contemplado en el contrato del ONP y en el artículo 40 del RTHD.

Las fallas relacionadas a la identificación de la totalidad de las áreas afectadas por derrames y el reconocimiento del movimiento de la contaminación consituyen otra deficiencia recurrente. Esto puede suceder, por ejemplo, en casos en los que el OEFA no toma muestras en la debida extensión del área afectada, o cuando diversos factores (ambientales, geográficos, cronológicos) que llevan al movimiento de la contaminación, resultan en un área identificada que no termina siendo representativa del impacto con el que conviven los pueblos.

Asimismo, puede suceder para el caso de los cuerpos de agua y sedimentos, que la contaminación se puede extender al cabo de años.

⁴⁹ CARTA N° 01565-2023-OEFA/RAI

Ello deviene en muestreos que ya no superan concentraciones, pero sin que haya mediado una intervención/rehabilitación/limpieza adecuada, lo cual lleva a una situación de contaminación generalizada en el medio, mas no aguda en su concentración. E igual puede tener efectos dañinos para la vida del ecosistema.

A pesar de que la normativa actual para la respuesta ante emergencias establece disposiciones correctas e importantes, en muchos casos las intervenciones que las empresas realizan a modo de remediación, no son efectivas y hasta pueden ser perniciosas. Esto está reconocido por el PNUD, tanto para el caso del Lote 1AB (PNDU, 2018), como para el caso del Lote 8 (PNDU, 2022). Asimismo, es una ocurrencia que los pueblos constantemente reportan en su experiencia con derrames. Ello también fue abordado por el pamuk de la comunidad de Nazareth. Casos en los que la intervención consiste en mezclar suelos limpios con suelos contaminados para disminuir las concentraciones del contaminante, son perniciosas, pero lamentablemente frecuentemente observadas.

A pesar de que el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos establece desde el 2014 que, si no se lograse una adecuada atención del derrame, debe ordenarse la ejecución de un Plan de Rehabilitación, son pocos los casos en los que el organismo estatal competente ordena este tipo de medidas. A mayo del 2023, de acuerdo a información del OEFA⁵⁰, la entidad solo impuso en 4 oportunidades una medida administrativa que ordena la ejecución de este tipo de instrumentos. Como se ha señalado en otro acápite, sorprende que para el caso del derrame de Nieva del 2023 no se tomaron medidas similares, puesto que el reglamento del 2021 señala que si a los 3 o 4 meses de ocurrido el derrame no se ha remediado adecuadamente, se le debe mandar un PR.

Otra deficiencia sumamente preocupante es aquella vinculada con las acciones del sector Salud. A pesar de las distintas normativas que ordenan una atención adecuada, como en el caso del derrame de Imaza del 2016, y pese a existir una sentencia judicial que ordena la ejecución de un Plan de Salud para la población afectada, ello no se cumple.

Por otro lado, se observa otra deficiencia de las entidades de fiscalización: OEFA y Osinergmin, en cuyos reglamentos⁵¹ tienen estipulado que pueden recoger declaraciones de otros actores que no sean las empresas para tener toda la información pertinente en las supervisiones en campo. Sin embargo, no suelen cumplir con esta disposición y no recogen testimonios de las autoridades comunales o de aquellos comuneros que tienen información de primera mano sobre los comportamientos de una empresa ante los derrames.

Por último, respecto al sistema de Gestión de Riesgos, se observa en distintos informes del INDECI que en casos de derrames se cierran los reportes de emergencia sin que esos hayan sido correctamente registrados. La razón es que los municipios no entregan la información correspondiente para ello. Así, es posible que haya un subregistro en el sistema de riesgos, así como una deficiente atención de los mismos.

⁵⁰ CARTA N° 01565-2023-OEFA/RAI

⁵¹ Artículo 6 del RS-OEFA y artículo 10 del RFS OSINERGMIN.



Después del derrame

La experiencia general muestra que Osinergmin en pocas ocasiones sanciona falta de compensación y de entrega de agua. Lo hizo en el caso del derrame de Repsol en Ventanilla, pero en la experiencia de los lotes 192 y 8 no se ha visto.

Las entidades de fiscalización no imponen las medidas más fuertes que sus competencias les permiten. Por ejemplo, en el caso de OEFA, de acuerdo al artículo 16 de su RPAS, literal ii, tiene la potestad de imponer el cese o restricción condicionada de una actividad. Por su parte, el Osinergmin puede imponer la suspensión de las actividades de acuerdo al artículo 25 de su RFS. No obstante, estas entidades no suelen aplicar este tipo de medidas.



Brechas evidenciadas en los casos estudiados

- En ambos casos hay una deficiente coordinación con las organizaciones sociales y población afectada, específicamente con el GTAA y sus comunidades. Esto tiene consecuencias particularmente graves cuando hay una situación existente de conflictos sociales, pues podría agravarlos o generar otros. Esta falta de coordinación, además, influye en el tiempo de respuesta y también en la información para hacer una correcta evaluación de los daños y análisis de necesidades.
- También hay mecanismos que se activan de manera diferenciada, sin seguir criterios medianamente homogéneos.
 - Sobre la respuesta en el marco de GRD, en Chiriaco se responde desde la Dirección Desconcentrada de INDECI Amazonas, y desde el COE Minsa. En el caso de Nieva, la municipalidad de Condorcanqui se hace cargo de algunas coordinaciones para identificar a las personas afectadas, pero no hay evidencia de actores sociales en la plataforma de defensa civil - PDC.
 - Las declaratorias de emergencia no parecen responder a criterios objetivos, sino más bien mediáticos. Ambos derrames tuvieron la misma cantidad de barriles, se afectaron a múltiples comunidades, y llegaron al Marañón. No se explica por qué en un caso se dio DES y DEE.
 - Cabe resaltar que con la declaratoria de emergencia en Chiriaco se activa la actuación del sector Defensa, PCM, MINEM, Vivienda, Mujer, Trabajo, el COE producción, SANIPES y se logra la instalación de plantas de agua temporal. Este conjunto de acciones no se realizó en Santa María de Nieva.
- En ambos casos, el sector Salud reacciona y visita la zona (esto no ocurre siempre, en área de Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios). Sin embargo, se observa una falta de criterios interculturales, así como de comprensión y acción sobre la dinámica de la contaminación. Por ejemplo, en Chiriaco se considera inicialmente una situación de bajo riesgo porque 2 centros poblados tienen planta de agua, mas no se considera si eso es suficiente para toda la población y sus necesidades, que también incluyen aseo personal y lavado de ropa. Tampoco se piensa en las comunidades río abajo de la fuga que son expuestas y no tienen sistemas de agua o capacidad de abasto para toda la comunidad.

- No existe un monitoreo de agua adecuado para verificar si es segura para el consumo humano, pese a que la norma así lo exige. Los monitoreos por parte del Estado deben ser diarios hasta que se determine que están libres de hidrocarburos. No hay información que confirme que esto se hizo en ninguno de los casos y es usual que en otros derrames tampoco se cumpla. En el caso de Nieva no se declaró la DES.
- No se ha dado compensación por daños.



Brechas y deficiencias en la implementación de medidas de prevención en el ONP

Información recaudada en el marco del presente informe, así como en otras investigaciones, permiten señalar con firmeza que Petroperú viene incumpliendo de manera grave y sistemática las medidas que debe tomar para prevenir derrames.

A continuación, se sistematiza la información con la que se cuenta para que el GTAA tenga un insumo político-técnico para exigir mejores condiciones del funcionamiento del ONP. Esto, a su vez, contribuye a la disminución de derrames y la vulneración de derechos del pueblo Awajún y otros afectados que acarrear.

Respecto a los incumplimientos y deficiencias detectadas en el Informe Final de la Comisión Investigadora sobre Derrames en el Oleoducto Norperuano del Congreso de la República, debe tenerse en cuenta que el informe se terminó en noviembre del 2017, por lo que esta información no se encuentra actualizada. No obstante, es relevante conocer los incumplimientos que a ese momento se tenían y también considerar que los impactos que conllevan –que se traducen en derrames – aún siguen vigentes en muchas comunidades donde todavía no se ha remediado o terminado de remediar, pero el deterioro del ecosistema y de la salud es irreversible.

Cuadro N°12: Detalle de incumplimientos a las medidas de prevención en el ONP

Actividad para la prevención	Información sobre incumplimiento
Contar con Estudios de riesgos y programas de gestión de riesgos.	Recién logró aprobación de Estudio de Riesgos en 2015, y este no contempló (según señala el informe de Contraloría) “riesgos que podrían suponer la ocurrencia de fenómenos naturales, especialmente por deslizamientos de tierra en zonas críticas previamente identificadas.” Tampoco incluyó un acápite de “Medidas de Análisis, Inspección, Prevención, Monitoreo, Control y Mitigación”. “La falta de estos componentes y la consecuente aplicación de un instrumento incompleto, deja una importante duda respecto a que una intervención preventiva hecha de manera oportuna por Petroperú hubiera evitado por lo menos una parte de los derrames originados por fenómenos naturales” ⁵²
Programas de “inspección en línea”, mediante el paso de raspatabos inteligentes	“Petroperú reconoce que las inspecciones de corrosión y pérdida de espesor con raspatabos electrónicos (actividad comprometida en PAMA) se realizaron después de 12, 16 y 19 años en tramos I, II, RN (...) a pesar que dichas actividades debían realizarse con mayor frecuencia” para una intervención oportuna ⁵³
Programa anual de mantenimiento	En 2012, la ejecución de componentes predictivos y preventivos del Plan de Mantenimiento alcanzaron 44% y 77%, respectivamente ⁵⁴ En 2014, el monitoreo de corrosión se cumplió en un 12.15% y el componente predictivo: 38.18%. Respecto al componente preventivo tenía asignado S/ 446 millones, pero se gastaron solo 196.940. Además, solo se realizó en un 28.57% el mantenimiento de derecho de vía. Ese mismo año Petroperú decide realizar recorte presupuestal en gastos de mantenimiento y reparación (S/ 22 millones) con ello se refiere a las actividades de reprogramación de desbroce y limpieza de derecho de vía de TI y RM - motivo: “atenuar resultados económicos por la caída de los precios de venta” ⁵⁵

⁵² Pp. 280,281.

⁵³ p.29

⁵⁴ p.29

⁵⁵ p.29

Actividad para la prevención	Información sobre incumplimiento
<p>Inspecciones sobre el derecho de vía: para prevenir derrames por terceros, por causas naturales y detectar anomalías externas</p>	<p>Inspecciones visuales sobre derecho de vía no se realizan todos los años, se hace de forma intermitente al igual que el desbroce y limpieza de vegetación. “se puede verificar que los mantenimientos preventivos en el derecho de vía se realizaron luego de cinco años (...) No poder identificar de forma integral la franja de derecho de vía que requieren roce, limpieza y desbroce, provocó que el proceso corrosivo se acelere y los derrames se presentaran con una frecuencia inusitada (un promedio de cuatro por año, en los últimos tres años).” p. 271</p> <p>“Otro tema evidente en la seguridad del Oleoducto, es que cada vez que hubo seguridad en el Derecho de Vía se presentaron menos atentados al Oleoducto, como lo que ocurrió en el periodo anual (mayo de 2012 al 2013)” p. 289</p>
<p>Inspecciones geométricas (permiten detectar abolladuras, deformaciones y desplazamientos del tubo)</p>	<p>No se ha cumplido en la frecuencia en la que se debería. TI: 1991, 1999 y 2015. TII 1996 (línea base), 1998 y 2012. RN: lo único que encontró la comisión fue en el 2000. p. 267 2013-2015 solo inspecciones visuales sin estudios para detallar anomalías encontradas de inspección geométrica de 2012. p.269. Además, “tampoco se evidencia que Petroperú haya contratado el servicio de mantenimiento correctivo para las mencionadas anomalías”. P. 268.</p>
<p>Monitoreo periódico de la integridad externa del Oleoducto de protección catódica y resistencia eléctrica del terreno</p>	<p>El TII cuenta con sistema de protección catódica. Sin embargo, para que este sistema funcione de manera adecuada debe ser monitoreado por lo menos una vez al año, lo cual no ha ocurrido. “(...) entre los años 2009 y 2016, Petroperú efectuó de manera intermitente los monitoreos anuales, evidenciando negligencia en el manejo del sistema de mantenimiento externo del referido tramo”. P. 272</p>

Fuente: Informe Final de la Comisión Investigadora sobre Derrames en el Oleoducto Norperuano del Congreso de la República. Elaboración propia.

Se debe resaltar que parte de estas obligaciones responden al proceso de Adecuación de Ductos al Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, el cual estableció un plazo de 5 años para que las empresas se adecúen a las disposiciones del reglamento. Sin embargo, Petroperú no cumplió. A continuación, una breve línea de tiempo al respecto de este proceso:

Grafica N°2: Línea de tiempo respecto al proceso de adecuación de ductos del ONP



Fuente: Osinergmin⁵⁶

⁵⁶ Fuente: OSINERGMIN citado en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/oleoducto_nor_peruano_ene_2017.pdf

La multa a la que se hace referencia en la línea de tiempo está vinculada a los siguientes incumplimientos en la adecuación de ductos.

Cuadro N°13: Incumplimientos vinculados a la sanción por adecuación de ductos

Conducta infractora	Avance
No comunicar las Áreas de Alta Consecuencia a Municipalidades provinciales y distritales.	25%
No contar con estudio de riesgo (incluyendo el Estudio de Riesgo Operativo HAZOP) aprobado por el OSINERGMIN.	0%
No cumplir con confeccionar los Planos detallados conforme a obra de cada cruce (de agua) indicando la posición exacta de la tubería, en las tres dimensiones, respecto a puntos fijos de referencia con cota y coordenadas UTM.	88%
No cumplir con actualizar el Manual de Operación y Mantenimiento respecto a programas de patrullaje del derecho de vía, programa de inspecciones de detección de fugas en el Ducto y en las Estaciones y los Programas de Mantenimiento.	95%; 99%; 90%
No establecer procedimientos para analizar las fallas, accidentes e incidentes que se produzcan en el ducto.	95%
No cumplir con ejecutar capacitación respectiva al personal operador .	90%
No cumplir con mantener los activos físicos y mecanizados relacionados a la construcción del ducto.	62.3%; 28%; 30%; 25% y 43%
No cumplir con instalar soportes en el ORN.	20%

Fuente: Informe Final de la Comisión Investigadora multipartidaria para determinar las responsabilidades de los funcionarios y personas naturales e instituciones públicas y privadas que resulten responsables por los derrames de petróleo ocurridos en el Oleoducto Norperuano; p.274-277. Elaboración propia.

Algunos meses luego de la sanción a Petroperú, el MINEM emite una Resolución Ministerial (N° 453-2016-MEM/DM) que exonera temporalmente el cumplimiento a diversos artículos de los Anexos 1 y 2 del RTHD. A partir de esa RM, cada empresa tiene un plazo de 60 días hábiles para elaborar un nuevo cronograma de adecuación y presentarlo al Osinergmin para su aprobación.

A continuación, se presenta el cronograma del ONP respecto a los artículos exonerados por la RM, junto con el nivel de avance en su implementación a septiembre del 2019, información que fue solicitada⁵⁷ como parte de las investigaciones de La Sombra del Petróleo (León y Zúñiga, 2019).

Cuadro N°14: Cronograma de adecuación de ductos del ONP y avance de cumplimiento

Reglamento aprobado por D.S. 081-2007-EM (RM N°453-2016- MEM/DM)	Fecha del Cronograma Inicio - Término ⁵⁸	Avance a septiembre 2019
Artículo 17 – Anexo I: Válvulas de bloqueo del Ducto	31-5-2018 – 29-10-2021	22.2%
Artículo 18 – Anexo I: Trampas de lanzamiento y recepción de Raspatubo	15-5-2017 – 1-2-2018	No dice
Artículo 21 – Anexo I. Obligación de contar con Sistemas SCADA	18-6-2018 – 29-10-2021	11.5%
Artículo 41 – Anexo I: Cruces de cursos de agua, líneas férreas y carreteras	15-5-2017 – 12-12-2018	No dice

⁵⁷ Expediente 201900183934 Informe SAIP N°907-2019-OS-DSHL-USTD

⁵⁸ Las primeras dos columnas del cuadro fueron elaboradas por el OSINERGMIN y entregadas mediante Expediente 202400071384 Informe N° 876-2024-OS-GSE/DSHL

Reglamento aprobado por D.S. 081-2007-EM (RM N°453-2016- MEM/DM)	Fecha del Cronograma Inicio - Término	Avance a septiembre 2019
Artículo 43 – Anexo I: Señalización del Derecho de Vía	10-10-2017 – 9-4-2019	82.0%
Artículo 57 – Anexo I: Protección Contra la corrosión interior	2-6-2017 – 27-11-2019	100% en Ramal Norte; 17% en Tramo E9-Bayóbar
Artículo 58 – Anexo I: Requerimientos de Protección Catódica	19-6-2017 – 29-10-2021	14.4%
Artículo 62 – Anexo I: Contenido del Manual de Operación y Mantenimiento	15-8-2017 – 13-2-2018	No dice
Única Disposición Complementaria – Anexo I: Ductos instalados en la superficie	31-7-2018 – 15-11-2021	No
Anexo 2: SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS	5-1-2018 – 30-4-2019	No dice
Anexo 2: Artículo 18: Actualización de estudio de riesgos y de riesgos operativos		100%

Fuente: Osinergmin.⁵⁹ Elaboración propia.

Lo que sí señaló en su respuesta es que el ONP sigue sin cumplir todas las medidas requeridas por el RTHD, aún cuando han transcurrido casi 17 años desde que está en vigencia el reglamento:

“1.(...) el Oleoducto Norperuano no ha terminado de adecuarse. Dichas obligaciones [las obligaciones incumplidas hasta la fecha] consisten en la instalación, monitoreo, patrullaje, modernización y/o mantenimiento de sistemas, instrumentos, accesorios, controles u otro tipo de actividad que se requiera para que su operación, así también incluye el programa de implementación del Sistema de Integridad de ductos, programa de patrullaje del derecho de vía y programa de control de corrosión. Sobre el particular, debemos advertir que, se hacerse de acceso público el nivel de cumplimiento, sus modificaciones o los informes de supervisión de los avances de la adecuación, se revelaría la ausencia de sistemas e instrumentos y, por ende, las condiciones de seguridad que a la fecha no cuenta la instalación. En este supuesto, se estaría exponiendo a que las personas que quisieran causarles alguna afectación puedan tener conocimiento previo de las vulnerabilidades de la infraestructura, lo cual perjudicaría la seguridad del aludido Activo Crítico Nacional – ACN, al tratarse de bienes jurídicos protegidos, los mismos que son esenciales e imprescindibles para mantener y desarrollar las capacidades nacionales. Por ello, la información del estado de la infraestructura del Oleoducto Norperuano es necesariamente clasificada, conforme a lo indicado en la Segunda Disposición Complementaria Final¹ del Reglamento para la Identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N°106-2017-PCM”⁶⁰.

Esto revela que persisten incumplimientos graves a disposiciones básicas para la seguridad, la protección de la vida y el ambiente, y que el ONP sigue operando de manera negligente. A este se le suma otro incumplimiento grave: Osinergmin manifiesta (como respuesta a solicitudes de información para este informe) que “de la revisión del acervo documentario de la entidad, no se ha hallado, a la fecha, ningún documento denominado “Plan de Respuesta a Emergencias” que haya sido presentado por Petroperú para el Oleoducto Norperuano”⁶¹.

⁵⁹ Respuesta a solicitud de acceso a información pública mediante informe 893-2024-OS-GSE/DSHL del 03 de abril del 2024 Expediente 202400071384;

Respuesta a solicitud de acceso a información pública mediante informe 907-2019-OS-DSHL-USTD del 18 de noviembre de 2019, Expediente 201900183934.

⁶⁰ Expediente 202400071384, Informe 876-2024-OS-GSE/DSHL OSINERGMIN.

⁶¹ Expediente N° 202400069280, Informe 871-2024-OS-GSE/DSHL.

El ente estatal también señala que “de la revisión del acervo documentario de la entidad, a la fecha, no hay ningún documento denominado ‘Plan de Contingencia’ para el Oleoducto Norperuano, que haya sido aprobado por nuestra Entidad”. Si el ONP no contaba con un Plan de Contingencias aprobado, Petroperú tenía 6 meses desde mayo del 2022 (a partir de la RCD N° 088-2022-OS/CD) para presentar una solicitud al Osinergmin con su Plan de Respuesta a Emergencias y Estudio de Riesgos actualizado. Aún cuando estos son instrumentos fundamentales para la prevención y atención de emergencias, Petroperú no ha cumplido con su responsabilidad, agravando las condiciones bajo las cuales se opera el ONP.

Finalmente, se debe recordar que en el acápite de los estudios de caso se mostró que el OEFA ha sancionado a Petroperú por estos incumplimientos vinculados a su PAMA.

- 1 Inspecciones visuales sobre el derecho de vía.
- 2 Monitoreo de los potenciales de protección catódica.
- 3 Monitoreo de la resistencia del terreno.



Comunidad awajún Salem, Amazonas

5. RECOMENDACIONES

a. Recomendaciones al GTAA



Recomendación general

Si bien este informe se desarrolló sobre la base de la normativa, los procesos y los actores del Estado peruano, es importante reconocer la agenda de autonomía del GTAA y en función de ello reforzar sus procesos incorporando la agenda ambiental vinculada a los hidrocarburos.

En virtud de lo señalado, se recomienda exigir al Estado la constitución de un espacio de diálogo multisectorial en el que se trabajen todos los ámbitos que el Ejecutivo ejerce gubernamentalmente. Entre ellos, el tema de ambiente tendría que ser replanteado a partir de propuestas de autonomía de gobiernos como el GTAA. Si bien este tipo de incidencia es de largo aliento, no se puede dejar de reconocer la importancia de preparar ya las rutas para cambios en las relaciones sociales, políticas y económicas heredadas por los Estados Nación. Entre esas herencias están las actividades petroleras.

En ese sentido se proponen 2 primeras recomendaciones generales a mediano plazo.

- 1** Exigir la constitución de canales de diálogo para compatibilizar las gobernanzas indígenas con la gubernamentalidad nacional. Esto de cara a poder fortalecer los procesos de protección del medioambiente y por ende protección de la población indígena en su conjunto.
- 2** A partir de las recomendaciones que se presentan en el informe y de su discusión dentro del GTAA, crear una política interna del GTAA para la atención de impactos ambientales que pueda ser propuesta como construcción de gobernanza indígenas técnica la cual sea reconocida por el Estado peruano.



Recomendaciones específicas sobre prevención, atención y sanción de derrames

Las recomendaciones al GTAA para la prevención, atención y sanción de los derrames se han dividido en tres secciones. En primer lugar, se dan recomendaciones para la elaboración del Plan de Respuesta Rápida ante derrames. Estas proponen ejes de acción de acuerdo a cada etapa. En segundo lugar, se dan recomendaciones de acción para los dos casos de derrames emblemáticos. Dado que estos ya han ocurrido, las recomendaciones son limitadas a lo que a estas alturas de sus procesos se puede hacer. Finalmente, se propone una lista de acciones de incidencia y propuestas de cambios normativos que se sugiere que el GTAA pueda perseguir en función al análisis normativo realizado y la identificación de brechas en su aplicación.



Recomendaciones Plan de Respuesta Rápida ante derrames: etapas y ejes de acción

- 1 Acciones para prevención de derrames:** tienen como objetivo fortalecer la institucionalidad del GTAA y de sus comunidades en temas ambientales a corto, mediano y largo plazo, respectivamente.

 - a. Es conveniente y necesaria la constitución de un equipo técnico ambiental que pueda brindar seguimiento a los eventos de derrame en las comunidades y el establecimiento de monitoreo ambiental independiente a cargo de las mismas comunidades.
 - b. Se recomienda fortalecer el control territorial para respuesta a derrames ocasionados por terceros (vigilancia y sanciones); fortalecer la estrategia de articulación con la política de respuesta a emergencia y desastres a nivel local y regional; y el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales sobre normativa ambiental.
 - c. Se sugiere la incidencia para las mejoras normativas ambientales y la implementación de proyectos de innovación ambiental indígena para contención de derrames y atención de salud.

- 2 Acciones cuando ocurre el derrame:** el objetivo de estas acciones es evitar que la afectación al medioambiente o salud sea el menor posible.
Para ello, se propone:

 - a. Que los monitores y autoridades, con apoyo del GTAA, puedan tomar los primeros registros de la emergencia para hacer el reporte de lo ocurrido a las autoridades competentes.
 - b. Asegurar el control y participación de las comunidades durante la identificación y atención del derrame. Se debe asegurar que los ingresos a territorio de las instituciones estatales y de la empresa que realizaran la contención del derrame y las primeras atenciones, se realicen en cercana coordinación con las comunidades y sus autoridades.
 - c. Finalmente, se debe hacer seguimiento a los informes de supervisión de las autoridades de fiscalización como OEFA y Osinergmin; así como a los reportes de seguimiento y atención a emergencias desde el gobierno local y regional. Respecto a los aspectos de salud y ayuda humanitaria, se propone una estrecha coordinación y vigilancia con el municipio y el centro de salud para asegurar que se activen los protocolos respectivos y se canalicen de manera adecuada los requerimientos y necesidades de la población: brigadas de salud, vigilancia sanitaria, requerimientos de evacuación, requerimiento de alimentos y agua en las cantidades adecuadas, etc.

- 3 Acciones posteriores al derrame:** el objetivo de estas acciones es asegurar que se brinde continuidad a los procesos administrativos, legales y de fiscalización que se iniciaron cuando ocurrió el derrame.

 - a. En el caso de la fiscalización ambiental se debe brindar seguimiento a las medidas que dicte OEFA en sus informes de supervisión; y si se iniciaran procedimientos administrativos sancionadores, se debe solicitar que las comunidades sean terceros interesados con la finalidad de estar informados al respecto y contar con la información en caso se decida inicial procedimientos legales contra la empresa.

b. Asimismo, se debe hacer seguimiento a los presupuestos que se asignan a los gobiernos locales y regionales para la atención y respuesta a situaciones de emergencia (pliego 068). Para que estas gestiones puedan ser exitosas es fundamental fortalecer el nivel de articulación que se tiene con las autoridades locales y regionales para incluir la respuesta a derrames en las estrategias de atención a emergencias y desastres.

Estas recomendaciones se desagregan en el siguiente cuadro para facilitar su planificación e implementación.

Tabla 1: Recomendaciones para la respuesta indígena ante derrames de petróleo

Acciones para prevención de derrames	Acciones cuando ocurre el derrame	Acciones posteriores al derrame
<p>1 Acompañamiento del GTAA a través de un equipo técnico ambiental que conozca y brinde seguimiento a los procedimientos vinculados a respuesta de derrames. Esto puede concretarse capacitando de manera intensiva al equipo ya existente del área de Territorio y Naturaleza.</p>	<p>1 Monitores y autoridades identifican y registran datos sobre el derrame: Fecha probable del evento; referencia del kilómetro del ONP; principales afectaciones: agua, suelos, fauna, flora; extensión aproximada del derrame; comunidades cercanas al derrame.</p>	<p>1 El GTAA realiza seguimiento al informe de supervisión de OEFA y a las medidas que establece. Asimismo, los monitores acompañaran a OEFA en el ingreso para la supervisión luego de que la empresa realice acciones de contención y limpieza.</p>
<p>2 Implementación de un programa de monitoreo independiente del GTAA.</p>	<p>2 El GTAA reporta el evento ambiental a OEFA, Petroperú, centro de salud y responsable de emergencia y desastres de la Municipalidad o del Gobierno Regional. Deben coordinar y presentarse con las autoridades comunales y la asamblea de la comunidad para informar sobre las tareas que van a realizar.</p>	<p>2 Las comunidades solicitan que la empresa informe en asambleas (y no de manera individual) los cronogramas y alcances de la limpieza y posterior remediación de las áreas impactadas.</p>
<p>3 Capacitación de líderes y actores clave de las comunidades sobre normas, competencias, y obligaciones de las instituciones estatales y de la empresa ante un derrame.</p>	<p>3 Autoridades de las comunidades y GTAA alertan a las comunidades cercanas que pueden ser afectadas por el derrame para que tomen precauciones y se mantenga lejos del derrame.</p>	<p>3 Se puede solicitar que el monitor sea contratado por la empresa encargada de la limpieza para acompañar todas las actividades que se realicen.</p>
<p>4 Fortalecimiento del control territorial para prevenir cortes del oleoducto y proponer normas internas que sancionen dichos actos si es que se encuentran a las personas que perpetran estos actos. Se puede evaluar la vigilancia territorial mediante herramientas tecnológicas como drones.</p>	<p>4 GTAA alerta en medios digitales y de prensa. Comunican a aliados de las ONG y otras organizaciones indígenas. Establece un canal de comunicación directa con comunidades afectadas y autoridades locales.</p>	<p>4 OEFA y Petroperú deben informar sobre las siguientes acciones que se realizaran. Asimismo, de iniciarse un procedimiento administrativo sancionador, se debe solicitar que las comunidades o el GTAA participen como terceros interesados en el proceso.</p>
<p>5 Articulación con las estrategias de prevención de emergencias y desastres que se implementan a nivel local y regional.</p>	<p>5 Monitores ambientales de las comunidades acompañan a Petroperú cuando inicia acciones de primera respuesta (revisar que coloquen grapas al Oleoducto para detener fuente del derrame y que instalen barreras de contención en el suelo o cuerpo de agua).</p>	<p>5 Monitores ambientales de las comunidades acompañan las acciones de remediación que se realicen en la zona. Para ello debe solicitar que se lo capacite en la tecnología que se utilizará en la zona.</p>

<p>6 Ejecución de actividades mapeadas en diagnóstico de Gestión del Riesgo de Desastres realizado por el GTAA.</p>	<p>6 Monitores acompañan ingreso de OEFA y otras instituciones (ANA, Osinergmin, DIGESA, fiscalía, etc.). Se debe prestar especial atención a las muestras de suelo y/o agua que se podrían tomar. Y verificar que las actas de supervisión tengan toda la información relevante y no se omita nada.</p>	<p>6 En caso corresponda, se debe hacer seguimiento a los informes sobre los Bienes de Ayuda Humanitaria (BAH) que fueron entregados por gobierno local y regional.</p>
<p>7 Seguimiento a las acciones de mantenimiento y cumplimiento de normas e instrumentos ambientales por parte de Petroperú.</p>	<p>7 Se debe tener una especial atención a los registros del acta de supervisión de las instituciones que ingresan a territorio para verificar que estas registren todos los detalles de la emergencia.</p>	<p>7 El GTAA solicita su incorporación como tercero administrado en PAS que el OEFA inicie a la empresa por el derrame</p>
<p>8 Proyectos de innovación ambiental indígena para contención de derrames y atención de salud.</p>	<p>8 Seguimiento a los reportes de INDECI, COER y las autoridades locales y regional sobre la atención de la emergencia y ayuda humanitaria (atención en salud, agua, alimentos, etc.). Verificar que soliciten las cantidades adecuadas para cubrir a toda la población.</p>	<p>8 El GTAA deberá evaluar con su equipo legal la posibilidad de iniciar procesos penales, constitucionales y/o civiles.</p>
<p>9 Incidencia para cambios normativos que mejoren la operación de los ductos y respuesta rápida de derrames para prevenir la dispersión de la contaminación.</p>	<p>9 GTAA identifica, acompaña y monitorea la respuesta a posibles conflictos.</p>	<p>9 Si OEFA ordena la presentación de un Plan de Rehabilitación. El GTAA solicita al MINEM su incorporación como tercero interesado en la evaluación del PR.</p>
<p>10 Identificación de zonas de alto riesgo de derrames en el territorio del GTAA y las potenciales rutas de migración y exposición del/al petróleo para identificar qué comunidades están expuestas río abajo (puede incluso estimarse tiempo de avance del contaminante entre comunidad y comunidad). Además, tener registro o padrón de familias por comunidad para que en caso de derrame se sepa a cuántas personas se les debe cubrir el agua potable y los bienes de ayuda humanitaria.</p>	<p>10 GTAA vigila que se activen los protocolos de atención de salud y vigilancia sanitaria. De corresponder, realiza incidencia para Declaración de Emergencia Sanitaria a nivel regional y Declaración de Emergencia Ambiental.</p>	
	<p>11 A los 11 días de ocurrido el derrame, el GTAA solicita al OEFA copia del Plan de Acciones de Primera Respuesta y su cronograma elaborado por la empresa para poder hacer la vigilancia debida. A los 16 días solicita al Osinergmin el informe de valorización de daños que la empresa debe realizar, si no lo ha presentado, solicitar inicio de PAS y medida administrativa.</p>	

Fuente: Elaboración propia.



Recomendaciones de acción para derrames emblemáticos: Imaza y Nieva

En concordancia con los ejes de acción propuestos para el Plan de Respuesta Rápida ante derrames, se plantean recomendaciones para los derrames de Imaza y Nieva y las acciones correspondientes a la etapa de “Acciones posteriores al derrame”.

- 1 Exigir a OEFA que emita una medida administrativa exigiendo la elaboración de un Plan de Rehabilitación para los impactos no remediados del derrame en Imaza del 2016.** De manera previa, se sugiere realizar con las comunidades el recojo de evidencias de los impactos que permanecen en sus territorios y contrastarlos con los 9 puntos que el OEFA tiene identificados que aún están pendientes de remediar (solo tienen identificado puntos en sedimentos). Si hay otras zonas afectadas que no están consideradas en esos 9 puntos, se debería solicitar una supervisión adicional del OEFA para constatarlos. Si Petroperú elabora el PR, el GTAA debería solicitar su incorporación como tercero administrado al proceso de evaluación que realizará el MINEM para influir en la mejora del instrumento.
- 2 Solicitar de manera mensual información al OEFA respecto al inicio del PAS por el derrame de enero del 2023 en Nieva para saber cuando comience este proceso.** Una vez abierto el PAS el GTAA puede constituirse como tercero administrado. Se recomienda recoger evidencia en territorio sobre los impactos ambientales (con georreferenciación) y en salud y presentar dicha información en el procedimiento administrativo. Se puede solicitar que se amplíen las conductas infractoras que se le imputan a Petroperú en base a dicha información.

Asimismo, solicitar que el OEFA cumpla con ordenar la elaboración del PR para este caso, puesto que ya transcurrió el plazo definido en la normativa. Por último, una vez constituidos como terceros administrados, el equipo del GTAA debe revisar la información del caso para conocer los puntos que el OEFA ha determinado que siguen contaminados.



Puerto de Imazita al atardecer, Amazonas



Recomendaciones de incidencia pública basadas en el análisis normativo realizado y la identificación de brechas en su aplicación

Para elaborar estas recomendaciones se ha considerado que hay algunos aspectos que, si bien son importantes incorporar en las normas, es más rápido y viable, subsanar las fallas a través de coordinaciones con las entidades del Estado o mediante otras acciones de incidencia. En otros casos, cuando no es viable subsanar las falencias mediante coordinaciones, se recomienda incidir en cambios normativos. Para ello, generalmente, es importante y menos desgastante hacerlo en coordinación o con apoyo de otras organizaciones indígenas y otras de sociedad civil.

Coordinaciones o acciones de incidencia y cumplimiento institucional

- 1 Realizar reuniones de coordinación e incidencia con OEFA para acordar de manera bilateral que en el territorio del GTAA el OEFA se comprometa a:
 - Coordinar con autoridades comunales y del GTAA antes de ingresar al territorio.
 - Contratar a un monitor ambiental de la comunidad para cada uno de sus ingresos. Mientras que no haya monitores, coordinar que la autoridad de la comunidad acompañe.
 - Entregar el Acta de Supervisión de cada ingreso a la comunidad .
 - Realizar asambleas en las comunidades en cada ingreso para explicar sus acciones.
 - Remitir al GTAA y las comunidades la información pública sobre sus acciones: reporte público, resultados de laboratorio y resoluciones cuando estas dejen de ser confidenciales.
- 2 Elaborar una denuncia ante el Osinergmin solicitando que se sancione a la empresa por incumplimientos de las medidas de prevención identificadas en el informe. Se sugiere involucrar a la Defensoría del Pueblo en el proceso para que haga vigilancia de la respuesta del ente regulador. Asimismo, se puede evaluar la viabilidad y conveniencia de involucrar a contraloría en este proceso (puesto que Osinergmin no está cumpliendo sus funciones) y evaluar también la posibilidad de demanda de Acción de Cumplimiento o denuncia por omisión de funciones. En caso persistan los incumplimientos, exigir que se cumpla con las cláusulas 10.1 y 12.2.4 del contrato del ONP; la primera duplica la multa y automáticamente se da preaviso de causal de caducidad de la concesión y la segunda se aplicara para la terminación del mismo contrato. Si bien es improbable que esto se logre, es importante visibilizar la falta de voluntad del Estado de hacer cumplir la norma y los compromisos legales.

- 3 Formar a las plataformas de Defensa Civil provinciales y distritales en las comunidades, o solicitar la incorporación del GTAA a los Comités de Defensa Civil distritales, para hacer el seguimiento de los reportes de emergencias, evaluación de daños, solicitud y entrega de bienes de ayuda humanitaria. Esto también permitiría que en los reportes de emergencia se cuente con la voz de la comunidad/ el GTAA y no se comunique solo información sesgada de la empresa o de las entidades públicas.
- 4 Promover una comisión especial de GRD por derrames petroleros con participación del GORE, Municipalidad distrital, Petroperú, entidades del sector salud, Indeci, el GTAA, OEFA descentralizada, entre otros que puedan ser pertinentes. En esta comisión Petroperú debe reportar el cumplimiento de sus obligaciones normativas para la prevención de derrames (mantenimiento, capacitaciones, abastecimiento de equipos, etc.) y se deben crear Planes de Acción coordinados ante la ocurrencia de derrames. Esta propuesta está en el marco del artículo 19, literal c, de la Ley del SINAGERD y artículo 20.2 de su reglamento.
- 5 Generar espacios de coordinación con la DIRESA, microrredes de salud y puestos de salud y promover su capacitación en las directivas de respuesta en salud y la incorporación de criterios interculturales y ambientales en sus evaluaciones de daños ante derrames para evitar que se categoricen como “de bajo riesgo”. Asimismo, asegurar que las historias clínicas tengan registrada la exposición a contaminantes, y se haga el seguimiento que la normativa manda.
- 6 Incidencia para investigaciones que lleven a adecuación de ECAs a ecosistemas amazónicos, o NF (Norma Forestal) de la zona, de la mano con promoción de investigación e innovación, así como pilotos de remediación en la Amazonía. Dado que los Estándares de Calidad Ambiental son tomados de otros países y de otro tipo de ecosistemas, estos no garantizan la protección de la vida en la Amazonía peruana. Ello se puede hacer coordinación con otras organizaciones indígenas y se puede iniciar haciendo incidencia con la Dirección General de Calidad Ambiental del MINAM, el OEFA (quien puede realizar estudios de Niveles de Fondo en la zona), universidades locales, etc.

Asimismo, deben probarse también técnicas de remediación que puedan ser más pertinentes para el ecosistema amazónico por lo que se debe incidir para que el Estado, en conjunto con los pueblos, y centros de investigación o universidades puedan innovar en este campo. En esa misma línea de investigación y trabajo con universidades, se debe impulsar investigaciones que se orienten a sustituir la matriz energética del petróleo por otras alternativas. Estas propuestas alternativas deben considerar las necesidades de la población local, con el fin de sostenerlas adecuadamente, en ese sentido tener alternativas que permitan mejoras en el modo de transporte, el uso energético para la salud y la educación, así como para los aspectos de bienestar cotidiano que las familias consideren. Una propuesta clara es hacer convenios con tecnológicos y universidades que investiguen temas de energía alternativa y promover convenios para la ejecución de pilotos con participación indígena en el diseño, elaboración e implementación de esas tecnologías.

- 7 Promover que OEFA establezca hitos de fiscalización en caso se ordene PR, para que no se repita la ausencia de fiscalización durante 18 meses como ocurrió con el caso del mandato de carácter particular para la Rehabilitación del Tramo I del ONP. Es necesario que el OEFA defina estos hitos para evitar que transcurra más de un año antes de evaluar si Petroperú está cumpliendo con la medida administrativa o no.

- 8 Averiguar qué póliza de seguro tiene el ONP y ver qué acciones se pueden tomar para que cubra daños ante derrames. En función al artículo 40 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos y la cláusula 6.2.7 del contrato de concesión del ONP, se debe contar con una póliza de seguro que cubra daños a terceros. Sin embargo, los daños por los derrames no han sido atendidos por dicha póliza. Se recomienda averiguar cuál es el seguro con el que se cuenta, de qué empresa es, sus condiciones y en función de ello evaluar procesos de incidencia para que se haga efectiva la protección.
- 9 Incidencia para que municipios y Gobierno Regional asignen recursos a pliego 068 (prevención de desastres) y para financiación del monitoreo y emergencias ambientales, de acuerdo a la segunda disposición complementaria de la Ley 28804 que regula la DEA. Estos presupuestos podrían ayudar a gestionar actividades que contribuyan a estar mejor preparados y con recursos para responder a emergencias como derrames.
- 10 Revisar la propuesta de TdRs que ha presentado Petroperú y su Plan de Trabajo para la actualización de su PAMA. Asimismo, una vez que Petroperú presente su propuesta de modificación, se recomienda que el GTAA se constituya como tercero administrado para incidir en la mejora del instrumento. De manera previa, el equipo técnico del GTAA y su equipo pueden ir construyendo puntos centrales que consideren que deban ser incluidos en la actualización del PAMA. Se sugiere construir una alianza liderada por el GTAA, PUINAMUDT, GTAW (y otras organizaciones indígenas, de considerarse pertinente) para hacer incidencia en este proceso, con apoyo de aliados. Para el proceso de incidencia, se recomienda revisar a profundidad el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos de 1993, la Guía para Elaborar Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del MINEM⁶² y otras normas que pueden estar asociadas al PAMA. Asimismo, se recomienda hacer un petitorio de Consulta Previa sobre la aprobación de la actualización del PAMA. Defensoría del Pueblo ha definido en un informe del 2019⁶³ que el SENACE puede realizar Consultas Previas para la aprobación de Instrumentos de Gestión Ambiental.

Recomendaciones de cambios normativos

- 1 Modificación del artículo 66 del RPAAH: incorporar inciso que prevea que en caso que de derrames las empresas deben, de manera inmediata, entregar mediante una Carta de Garantía de Seriedad de Cumplimiento una suma de dinero equivalente al gasto aproximado para la remediación que se mantendrá como garantía hasta que la empresa termine de remediar toda el área afectada con pronunciamiento favorable del OEFA. En caso la empresa no cumpla con las acciones de primera respuesta de manera eficiente, y/o no cumpla con elaborar el Plan de Rehabilitación solicitado por el OEFA, alcanzando los ECA, NF o normas de referencia, el OEFA ejecutará la garantía con la cual encargará a un tercero el cumplimiento de la remediación, en concordancia con el artículo 21 del RPAS del OEFA.

⁶² <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20IV.pdf>

⁶³ <https://www.defensoria.gob.pe/senace-puede-llevar-a-cabo-procesos-de-consulta-previa-durante-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos-extractivos/>

Este tipo de mecanismos de Garantías de Seriedad de Cumplimiento son usadas en el sector hidrocarburos para los Planes de Abandono. Por ello, se sabe que es un mecanismo viable y que tiene un precedente en el sector hidrocarburos. Cabe resaltar que, en otros países, como España (Ley 26/2007) se exige que se cumplan con garantías financieras de manera obligatoria para hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretendan desarrollar en función a un análisis de riesgos⁶⁴. Este es un tipo de garantía aún más exigente que el que aquí se propone porque es previa al daño y puede ascender hasta los 20 millones de euros.

- 2** Modificación del Anexo 4 del RTHD para mejorar disposiciones vinculadas a compensación, entrega de agua y considerar entrega de alimentos. A pesar del aumento exponencial de derrames en los últimos 7 años, las disposiciones de esta norma no han variado para hacerse más efectivas y oportunas. Es necesario que la norma precise el plazo para cumplir con la compensación a la población afectada pues esta solo señala que “debe ser adecuada y a la brevedad posible”. Además, la identificación de daños y su valorización debe ser compartida con las comunidades, no solo con el Osinergmin. Adicionalmente la norma debe señalar criterios para la valorización, la cual debería ser ecosistémica y considerar variables interculturales y de género. Por el lado del aprovisionamiento de agua, sería importante que se considere un mecanismo para identificar la cantidad de personas/familias que deben recibir el agua de manera coordinada con las comunidades. Finalmente, el reglamento también debe considerar escenarios como los de las comunidades, quienes dependen del medioambiente para su alimentación, por lo que al afectar los cuerpos de agua donde se pesca y las chacras, se debe considerar como obligación de la empresa el aprovisionamiento de alimentos hasta que se alcancen los ECAs y se reparen los daños.

Sobre esta recomendación se deben advertir 2 aspectos:

- En el marco de la Consulta Previa del Lote 192 se acordó la modificación de este reglamento. Sin embargo, posteriormente la DGH se ha rehusado categóricamente a cambiarlo señalando que no hay necesidad de hacerlo.
- Existe actualmente un proyecto de modificación del Anexo 4, por parte de la DGH, pero la única modificación que considera es que la identificación y valorización de daños lo haga el mismo MINEM y no la empresa.

- 3** Promover una Ley que autorice el uso de un porcentaje las multas del OEFA y del Osinergmin para la remediación de emergencias ambientales donde persista la contaminación y la empresa incumpla sus obligaciones ambientales. La Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental establece en su Título VI, artículo 27, literal c, que son recursos del OEFA los “montos por concepto de multas que en el ejercicio de sus funciones imponga el OEFA”. Del mismo modo, la Ley 26734, Ley el Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG⁶⁵ establece en su Título IV, artículo 17, literal c que “Los montos por concepto de sanciones y multas, que en el ejercicio de sus funciones imponga el OSINERG” constituyen recursos de la entidad.

En ese sentido, se necesita una norma del mismo rango para autorizar el uso de un porcentaje de esos montos para una finalidad distinta. Un ejemplo de ello está en la Ley 30321, del Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, en su artículo 4.2 autoriza de manera excepcional realizar una transferencia como fondo semilla para la remediación en el marco de dicha ley “con cargo a los recursos provenientes de la imposición de multas administrativas”.

⁶⁴ Capítulo IV, sección 1ª de la Ley 26/2007 de España.

⁶⁵ Que posteriormente cambia a OSINERGMIN.

Del mismo modo, la Ley 28749, Ley General de Electrificación Rural, establece en su Título II, artículo 7, literal c, que “El 100% del monto de las sanciones que imponga el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG a las empresas que cuenten con concesión o autorización para desarrollar actividades eléctricas” serán recursos para financiar la electrificación rural. Así, el GTAA y su equipo técnico, (y preferiblemente en alianza con otras organizaciones indígenas) podrían elaborar un proyecto de Ley que autorice que cierto porcentaje de las multas de ambos organismos sean usados para la remediación de las zonas afectadas. El procedimiento podría realizarse en el marco del artículo 21 del RPAS del OEFA, quien está facultado a encargar a un tercero el cumplimiento de la remediación cuando la empresa titular no cumple con la medida administrativa impuesta.

- 4 Promover la modificación de la Ley 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, para que durante las DEAs se pueda exonerar los procesos de selección para las adquisiciones y contrataciones necesarias para la atención de la emergencia. Si bien en pocos casos de derrames se llegan a dar Declaratorias de Emergencia Ambiental, cuando sí se da el caso, la experiencia muestra que la falta de exoneración de procesos burocráticos puede ser un obstáculo en la atención de la emergencia con la rapidez necesaria. Esta recomendación no se considera prioritaria por su nivel de complejidad para la incidencia, y la poca frecuencia en la que este cambio resultaría aplicable.
- 5 Promover la modificación de la Directiva de Emergencia Sanitaria n°075-MINSA/DIGESA V.01. Se recomienda que esta pueda considerar: 1. Que hay zonas donde no hay proveedor de agua, y por lo tanto se debe modificar la responsabilidad presupuestal que está asignada a este proveedor en la emergencia sanitaria, siendo el Estado quien debe asignar el presupuesto en conjunto con la empresa contaminadora, tal como sucedió en el caso del derrame de Imaza. 2. Considerar dentro de los criterios para la declaración de Emergencia Sanitaria la ausencia o precariedad de sistemas de potabilización de agua, así como la vulnerabilidad particular de la población indígena amazónica, con ello relativizar el criterio de cantidad de población, al tener en cuenta que las comunidades indígenas no suelen tener tanta cantidad de personas y tener ese criterio puede obstaculizar la DES y dejar en peligro una población vulnerable.
- 6 Se recomienda coordinar o apoyar dos iniciativas de cambios normativos que podrían tener repercusiones positivas para el territorio del GTAA. Una de ellas es el proyecto de Ley 7673/2023-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible con la finalidad de “reconocer y formalizar los derechos de propiedad de las comunidades nativas sobre tierras que actualmente contienen infraestructura petrolera, tanto pública como privada; reconociendo así sus derechos ancestrales”. Este proyecto de Ley autorizaría la titulación de las comunidades del GTAA que sean atravesadas por el Oleoducto Norperuano en las partes que han sido excluidas de su titulación por el paso de este ducto. A partir de ello se tendría el derecho reconocido del pago de servidumbre por el paso del ducto.

Por otro lado, también se viene impulsando el cambio del RPAAH en los artículos referentes a los Planes de Abandono. Si bien el ONP tiene una concesión indefinida, y no se puede saber cuándo se debe elaborar y ejecutar su PA, esto se tendrá que dar en algún momento, y la normativa de Planes de Abandono presenta una serie de deficiencias y vacíos que pueden comprometer su efectividad para garantizar que Petroperú cumpla con sus obligaciones. Para efectos de incidencia, coordinar con las federaciones y plataformas que vienen impulsando estas discusiones, para poder intercambiar experiencia y mejorar los procesos.

- 7** Las malas prácticas y evasión de responsabilidades de las empresas requieren de medidas fuertes para que estas no se repitan y tampoco se camuflen detrás de la normativa ambiental e incluso contractual. Se recomienda al GTAA impulsar dos tipos de medidas. Primero, una adenda al contrato de concesión del ONP para que se establezcan nuevas y mejores cláusulas, asegurando diversos derechos ambientales y sociales, y mejorando las disposiciones para las relaciones de la empresa con las comunidades. Esto tendría que hacerse mediante un Decreto Supremo que debería pasar por Consulta Previa, generando un escenario para un nuevo contrato social en el ONP. En segundo lugar, es importante impulsar que se normen medidas más drásticas ante incumplimientos repetitivos y continuos por parte de las empresas petroleras. Muerte civil para las empresas, embargos, efectividad de las terminaciones contractuales, entre otras, son medidas necesarias ante escenarios de continua impunidad ambiental y social. Estas medidas deben a su vez, activar mecanismos para el cobro inmediato de fondos para la remediación.
- 8** Con respecto a los procesos de información, si bien en los últimos años el Estado peruano ha avanzado con establecer plataformas de acceso a información pública, éstas aún no cuentan con adecuaciones culturales y geográficas, y tampoco se han establecido prioridades para el acceso de oficio sobre información sensible con respecto a derrames. Es decir, la información relevante para la población, como magnitudes del daño, riesgo a la salud, advertencia para no usar, transitar y relacionarse con ciertas áreas del territorio no se entregan a la población de manera obligatoria, sino que requieren de un proceso de solicitud de información a la que mucha población no les factible o accesible. En ese marco, es necesario que OEFA establezca una Directiva de entrega de información obligatoria a la población afectada, con criterios de riesgo, interculturalidad pertinencia geográfica, con el fin de que la población esté informada de manera clara y precisa de los riesgos y daños que corre y tomar así medidas de prevención.



©Acción contra el Hambre Perú - Diana Yarlaque

Taller de plan comunitario de emergencia en Yamayakat, Imaza Amazonas.

b. Recomendaciones a la academia

- 1 Estudios participativos con pueblos indígenas sobre impactos de derrames en zonas amazónicas peruanas:** es necesario realizar estudios exhaustivos sobre el impacto ambiental de los derrames en diferentes ecosistemas amazónicos, incluyendo la biodiversidad, la calidad del agua y del suelo, y los efectos a largo plazo en temas de salud especialmente. Estos estudios permitirán actualizar líneas de base y estándares ambientales de calidad.
- 2 Tecnologías de limpieza adaptadas a zonas amazónicas:** investigar y desarrollar pilotos y tecnologías para la limpieza de derrames de petróleo en entornos amazónicos, teniendo en cuenta las características únicas de la selva tropical, los desafíos logísticos y la participación en todo el proceso de los pueblos indígenas.
- 3 Participación comunitaria:** incluir a las comunidades locales en la investigación, brindándoles capacitación y herramientas para monitorear y responder a los derrames de manera efectiva, y teniendo en cuenta sus conocimientos tradicionales sobre el ambiente.
- 4 Gestión de crisis:** elaborar planes de gestión de crisis específicos para derrames en la Amazonía, en colaboración con autoridades gubernamentales, organizaciones indígenas, empresas petroleras y organizaciones no gubernamentales, para una respuesta rápida y coordinada en caso de accidentes.
- 5 Impacto socioeconómico:** evaluar el impacto socioeconómico de los derrames en las comunidades locales, incluyendo la pérdida de medios de vida, la salud pública y el acceso a recursos naturales, para contribuir al desarrollo de políticas de compensación y rehabilitación.



Comunidad awajún Nazareth, Amazonas

BIBLIOGRAFÍA

Mujica, J. et. Al. (2023). *REPSOL: Una catástrofe que se pudo evitar. Impactos del derrame de petróleo en el mar peruano y en los derechos de la población de Ventanilla*. CooperAcción, ErthRights International, Federación Internacional por los Derechos Humanos, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD).

León, A. y Zúñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo: Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019*. CNDDHH y Oxfam.

León, A. y Zúñiga, M. (2022). *La sombra de los hidrocarburos. Actualización de la información sobre sitios con daño hidrocarburífero en el Perú: 1997- 2021*. CNDDHH y Oxfam

Leyva, A; Zúñiga, M. y Chirinos, A. (2023). *A un año del derrame de Repsol. ¿Qué avances existen y qué está pendiente? Informe sobre la causa, responsabilidad, identificación de daños, remediación y reparación del derrame de petróleo de Repsol ocurrido en enero del 2022*. CooperAcción.

Zúñiga, M. (2022). *Avances y Cuellos de Botella para la Remediación de Impactos Petroleros*. OXFAM.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1346209/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0%20015-2019-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1601862518>

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/187621/187099_Resolucion_Ministerial_N_458-2018-MINSA.PDF20180823-24725-85kszs.PDF?v=1592194277

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1674701/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20023-2021-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1613326008>

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/oleoducto_nor_peruano_ene_2017.pdf

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/sesiones/extraordinarias/07_se/se-007-exposicion-oeffa-15-03-2024.pdf p.14.

<https://www.defensoria.gob.pe/senace-puede-llevar-a-cabo-procesos-de-consulta-previa-durante-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos-extractivos/>

https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Nuevo%20RPASH_Evento_26_01_21.pd

<https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20IV.pdf>



Acción contra el Hambre (ACH) opera en Perú desde el año 2007, implementando programas enfocados en brindar asistencia humanitaria y construir resiliencia en diferentes sectores. Su accionar pone énfasis en el acceso a recursos y el fortalecimiento de la capacidad operativa de autoridades locales, instituciones y sociedad civil para promover la respuesta a la emergencia y fomentar el desarrollo.



Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA), tiene como misión: Ejercer el autogobierno Awajún en el marco del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas al interior de nuestro territorio para así fortalecer la institucionalidad consuetudinaria que es el de asegurar la perpetuidad de los 3 millones de hectáreas del territorio que contamos como pueblo Awajún y la biodiversidad que compone como punto central de la cosmovisión colectiva.



**Financiado por
la Unión Europea
Ayuda Humanitaria**

La Unión Europea y sus Estados miembros son los principales donantes de ayuda humanitaria del mundo. La ayuda de urgencia es una expresión de la solidaridad europea con las personas necesitadas en todo el mundo. Su objetivo es salvar vidas, evitar y aliviar el sufrimiento humano, y salvaguardar la integridad y la dignidad humanas de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales y crisis provocadas por el ser humano.

A través de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, la Unión Europea ayuda cada año a millones de víctimas de conflictos y catástrofes. La Unión Europea, con sede en Bruselas y una red mundial de oficinas locales, presta ayuda a las personas más vulnerables sobre la base de las necesidades humanitarias.

Las opiniones expresadas en este documento representan los puntos de vista de los autores, no necesariamente compartidos por la Comisión Europea ni por las autoridades de los países interesados.



**Financiado por
la Unión Europea
Ayuda Humanitaria**



📍 Calle Río de la Plata N.º 396, San Isidro, Lima - Perú

☎ +51 (01) 6282835

✉ info@accioncontraelhambre.pe

🌐 www.accioncontraelhambre.pe