

AVANCES Y CUELLOS DE BOTELLA PARA LA REMEDIACIÓN DE IMPACTOS PETROLEROS

*Mario
Zúñiga Lossio*

**AVANCES
Y CUELLOS DE BOTELLA
PARA LA REMEDIACIÓN DE IMPACTOS PETROLEROS**

© Mario Zúñiga Lossio
© Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD
Mariscal Miller 2182 - Lince - Lima 14 (Perú)
Teléfono: 511- 472 2536
Correo: contacto@equidad.pe
www.equidad.pe
Coordinación:
Frederica Barclay
Diseño y diagramación:
José Bernabé Vargas-Machuca
equilibriosperu@icloud.com
equilibriosperu@gmail.com
Hecho el Depósito Legal
Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-10309
Editor:
José Bernabé Vargas-Machuca
Primera edición - setiembre 2021
Referencia ley N° 31253, artículo 8
Lima - Perú
Año 2021

Documento de Trabajo elaborado a solicitud de
PUINAMUDT y el Centro de Políticas Públicas y
Derechos Humanos - Perú Equidad
Con apoyo del proyecto REDD+ y fondos de NICFI
a través del Grupo Internacional de Trabajo sobre
Pueblos Indígenas IWGIA



DOCUMENTO DE TRABAJO

**AVANCES
Y CUELLOS DE BOTELLA
PARA LA REMEDIACIÓN DE IMPACTOS PETROLEROS**

Mario Zúñiga Lossio
Equipo Técnico de Puinamudt

Introducción	<u>9</u>
Definiciones	<u>12</u>
Comparación de Procedimientos	<u>17</u>
Las Zonas Críticas de Contaminación Petrolera	<u>29</u>
Cuellos de Botella	<u>34</u>
Identificación	<u>36</u>
Oportunidad	<u>38</u>
Responsable	<u>45</u>
Fondos y Recursos Humanos	<u>46</u>
Ecosistemas y Salud	<u>49</u>
Participación e Interculturalidad	<u>52</u>
Una nueva ley para Remediación con pro y contra	<u>56</u>
Conclusiones	<u>59</u>
Recomendaciones	<u>63</u>
Bibliografía	<u>65</u>
Fuentes	<u>66</u>
Anexos	<u>68</u>

Acrónimos y Siglas

ANA	Autoridad Nacional del Agua
DGAAH	Dirección Asuntos Ambientales de Hidrocarburos
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
ECA	Estándar de Calidad Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ERSA	Estudios de Riesgo a la Salud y el Ambiente
FECONACOR	Federación Comunidades Nativas del Corrientes
FEDIQUEP	Federación Indígena Quechua del Pastaza
IISC	Informe de Identificación de Sitios Contaminados
IGA	Instrumento de Gestión Ambiental
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
MINAM	Ministerio del Ambiente;
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OPIKAFPE	Organización de los Pueblos Indígenas Kichwas Amazónicos de la Frontera Perú Ecuador
PR	Plan de Rehabilitación
PdR	Plan dirigido a la Remediación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFONANPE	Fondo de Promoción de la Áreas Naturales Protegidas del Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
ZCCP	Zonas Críticas de Contaminación Petrolera

Introducción

El presente documento procura aportar una revisión actualizada de los avances en materia de normatividad en lo concerniente a la atención ambiental de emergencias, sitios contaminados, sitios impactados y pasivos ambientales originados en actividades petroleras. Nuestra intención es que cualquier ciudadano pueda tener claridad sobre las definiciones, los alcances, las oportunidades y los límites que tienen las normas que se ocupan de estas situaciones derivadas de los impactos de estas operaciones.

Asimismo, el presente informe revisa cifras concernientes a pasivos, derrames y sitios impactados, enfocándose en lo que llamaremos “Zonas Críticas de Contaminación Petrolera” (ZCCP). La información estadística ya ha sido sistematizada por León y Zúñiga (2020, 2021) en diferentes informes, sin embargo, nos parece útil cruzar esta información con data administrativa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) concerniente a sus competencias de identificación y también con las oportunidades y los límites de las normas, con el fin de que la ciudadanía que habita las ZCCP, puedan tener claridad sobre la necesidad de exigir la salvaguarda de sus derechos.

Es importante tomar en cuenta que, a lo largo de los últimos 6 años, a pesar de la captura del Estado a nivel estructural por diversos intereses corporativos, los avances en términos ambientales a nivel específico dentro de la institucionalidad estatal han permitido que se



generen marcos novedosos así como mejores estándares de gobernanza y protección, los cuales surgen de una sincera adecuación de la normatividad sectorial de energía y minas y ambiental a las diversas realidades sociales, ambientales y geográficas.

En ese camino el presente informe se propone como una pequeña memoria que permita a la sociedad civil identificar los avances alcanzados, así como los retos que quedan para establecer mejores políticas públicas.

Una lectura que reconozca las mejoras estatales en materia ambiental, no quiere decir que calificuemos al Estado Peruano como el *non plus ultra* en dicha materia, y que esté listo, por ejemplo, para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹. Precisamente, cuando veamos los avances logrados observaremos que muchos de ellos están zonificados y aún persisten ciertos elementos estructurales que requieren de una reingeniería de las políticas, normativas e institucionalidades nacionales para que se terminen de consolidar. En ese marco, pese a los avances en materia normativa, el informe permite identificar los cuellos de botella que aún se presentan, los cuales frenan acciones de salvaguarda mucho más integrales. Finalmente, entendemos que la producción de ZCCP, cuyas repercusiones a la vida, el equilibrio

1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. Su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. La OCDE reúne a 38 países miembros y socios que colaboran a escala local, nacional y regional en cuestiones fundamentales de ámbito global. Desde el año 2015 el Perú está realizando una serie de procesos para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con el fin de formar parte de ella. A partir de estos procesos se están evaluando y mejorando una serie de políticas públicas y normativas que son evaluadas por la OCDE en diversos programas. Revisar: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Perú Gobernanza Integrada para un Crecimiento Inclusivo (OCDE 2016).

ambiental, a la integridad de factores socioculturales y económicos, se da como consecuencia de un sistema económico depredador vigente, un aspecto que observaremos de manera breve en este documento, pero que pensamos requiere de un segundo abordaje que esperamos hacer más adelante.

Agradecemos la oportunidad brindada por el proyecto REDD+ para la elaboración de este documento de trabajo.

Agradecemos los comentarios de Flica Barclay, Diana Papoulias, Aymara León Cépeda, Evelyne Blondeel, Vladimir Pinto, Martha Aldana y Víctor Murillo al documento. No obstante, queda claro que cualquier error es plena responsabilidad del autor.

Definiciones

En la literatura y el diálogo cotidiano sobre impactos petroleros es común confundir diversos términos: derrames, pasivos, sitios impactados y sitios contaminados, que en el presente documento llamaremos de manera general –para no estar nombrado uno por uno–, como sitios del daño (León y Zúñiga, 2021). Cabe señalar que en algunos países se emplea el término “pasivos” para referirse a la mayoría de ellos.

No todos tienen por qué saber en qué se diferencian las denominaciones normativas para referirse a los sitios de daño extractivo. Sin embargo, para quienes trabajamos en los procesos de exigencia de derechos, o para quienes poseen algunos de estos sitios de daño en sus bosques, quebradas o incluso cerca a la entrada de su casa, es importante aclarar en qué se diferencian, ello principalmente con el fin de saber las probalidades que tenemos para exigir la atención de los daños.

Para poder saber cuál es la definición de cada uno de los sitios de daño, presentamos las normas que los enmarcan:



Sitio contaminado

D. S. N° 012-2017-MINAM. Aprueba Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados.

4.22 Sitio contaminado.- Área en la cual el suelo contiene contaminantes provenientes de actividades antrópicas, en concentraciones que pueden representar riesgos para la salud o el ambiente, debido a que superan los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo, estándares internacionales aprobados por el MINAM o los niveles de fondo, siempre que estos últimos presenten valores que excedan dichos estándares.

El área identificada como sitio contaminado puede comprender el agua subterránea subyacente, los sedimentos u otros componentes ambientales, que resulten afectados por la contaminación del suelo, cuando se encuentren dentro de esta. **(Subrayado nuestro)**

Sitio impactado

D. S. N° 039-2016-EM. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 30321, ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental.

Artículo 2. Sitio Impactado.- Área geográfica que puede comprender pozos e instalaciones mal abandonadas, efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos, emisiones, restos, depósitos de residuos, suelos contaminados, subsuelo y/o cuerpo de agua cuyas características físicas, químicas y/o biológicas han sido alteradas negativamente como consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos. **(Subrayado nuestro)**

Emergencias

Una emergencia puede ser causada por los siguientes hechos: incidentes, accidentes, siniestros, desastres y emergencias operativas (OEFA:2016, 98).

La nueva ley de pasivos ambientales también define las emergencias:

D. S. N° 033-2020-EM. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 29134. Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, define la

Emergencia: Evento súbito o imprevisible ocasionado por causas naturales, humanas o tecnológicas que generen o puedan generar deterioro al ambiente. **(Subrayado nuestro)**

Resolución del consejo Directivo N° 00017-2021-OEFA/CD. Modificación del Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Artículo 3.- Emergencia ambiental

3.1 Ante una emergencia ambiental, esto es un evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incide en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, el administrado debe reportar o comunicar su ocurrencia en función a la metodología de estimación de riesgos en emergencias ambientales elaborada para tales efectos.

Pasivos

Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos. Ley N° 29134

Artículo 2º.- Definición de los pasivos ambientales Para efectos de la presente Ley, son considerados, como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas **por parte de empresas que han cesado sus actividades** en el área donde se produjeron dichos impactos. **(subrayado nuestro)**

En razón de cómo han evolucionado las normas, estas asignan nombres a los sitios de daño según diversos criterios. Así, según estas normas, los sitios contaminados y los sitios impactados designan a distintas áreas aunque geográficamente se trate de un mismo lugar. En algunos casos no corresponden a suelos en específico, pues incluyen también, por ejemplo, cuerpos de agua.

En el caso de las emergencias, por su parte, donde se hace referencia a impactos sobre el territorio en términos de deterioro sobre el ambiente², se hace la precisión de que se trata de sitios originados en eventos súbitos, es decir situaciones producidas que generan daños que ocurren en tiempo presente.

2. Lo cual puede ser interpretado de manera amplia, como lo interpreta la propia Ley del Sistema de Evaluación Impacto Ambiental (SEIA). Ver Art. 34 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental: "Entiéndase que toda referencia al impacto ambiental en el marco del SEIA comprende los impactos sociales que estuvieran relacionados, respecto de los cuales se deben considerar las medidas necesarias de acuerdo a cada proyecto de inversión, de modo que se asegure una gestión social adecuada, la transparencia de los procesos, la prevención de conflictos, así como la prevención, control, mitigación y eventual compensación e indemnización por los impactos sociales que se pudieran generar."

En el caso de los pasivos ambientales, la norma incluye en estos sitios de daño a una lista de áreas, que pueden incluir, instalaciones, efluentes, etc. Los pasivos además corresponden solo a impactos que no han sido identificados después que las operadoras se han retirado del Lote. Lo que es necesario resaltar es que todos estos sitios, denominados de distinta manera, se enfocan en **un lugar concreto, en un ámbito administrativo específico**. Es decir que no hacen referencia a **áreas ecológicas o ecosistémicas**. De ese modo, la identificación de cada uno de estos sitios del daño, se hace de manera independiente unos de otros, así se encuentren en el ámbito de una microcuenca o cuenca.

El presente documento comienza por comparar cinco aspectos relativos a los sitios del

Comparación de Procedimientos

daño por medio de dos cuadros resumen. Una advertencia inicial es que, cuando el Estado no ha identificado ni advertido la existencia de algún sitio de daño, un paso previo básico para su identificación es la denuncia o el reporte por parte de la ciudadanía o las empresas. A partir de ello, es que empiezan estos cinco aspectos que presentamos a continuación.

El cuadro 2, a continuación muestra aquello que la norma determina, no lo que podríamos plantear o hacer a futuro. En el anexo 1 se encuentra la normativa que se ha empleado para su elaboración.

Identificación	Oportunidad	Responsable	Fondos	Participación
Qué entidad o sujeto jurídico identifica los sitios del daño, lo cual vendría a ser el “primer” paso para los procesos administrativos de remediación de dichos sitios.	Oportunidad para el inicio de la atención de los sitios. Qué acción administrativa permite el inicio de procesos más complejos de limpieza, o de implementación de procesos de caracterización y diseño de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) complementarios, los cuales serán luego evaluados por la autoridad correspondiente y darán lugar finalmente al inicio de los procesos de limpieza, rehabilitación y/o remediación.	Quiénes son los responsables de la atención a los sitios.	Existencia de Fondos y fuentes de financiamiento para la implementación de los procesos de remediación.	Quiénes participan en los procesos de evaluación, remediación y control de los Instrumentos de gestión ambiental concernientes a la atención de los sitios de daño.

Cuadro 1. Ruta de análisis para cada sitio del daño

Bajo este contexto, resaltamos tres cosas importantes a tomarse en cuenta con respecto a las características y responsabilidades concernientes a la atención de los sitios.



Sitio de Daño	Identificación	Oportunidad	Responsable	Fondos	Participación
Sitio Contaminado	<p>Empresa principalmente. Según la norma del 2013-2014. Norma Marco para empresa y Estado desde el 2017. En los dos casos se elabora un Informe de Identificación de Sitios Contaminados (IISC) que debe ser aprobado por la autoridad competente.</p>	<p>Después de la aprobación de un Plan de Descontaminación de Suelos, por parte de la Dirección Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAAH) solo desde la normativa del 2013-2014. Norma Marco para empresa y Estado desde el 2017. Después de aprobar el IISC, se caracteriza (de manera facultativa se puede presentar un Estudio de Riesgo a la Salud y el Ambiente). Si lo determina la caracterización, se elabora un Plan dirigido a la Remediación (PdR). La remediación inicia después de aprobarse el PdR</p>	<p>Principalmente la Empresa. Según la norma del 2013-2014. Norma Marco para empresa y Estado desde el 2017.</p>	<p>Empresa según la norma del 2013-2014 Norma Marco para empresa y Estado desde el 2017</p>	<p>Empresa según la norma del 2013-2014. Empresa y Estado según Norma Marco desde el 2017</p>
Sitio Impactado	<p>OEFA realiza acción de reconocimiento. De ser necesario elabora un Plan de Evaluación Ambiental (PEA), identifica y determina valores de riesgo (alto, medio, bajo). Presenta a la Junta de Administración.</p>	<p>Después de la priorización de riesgo en la Junta de Administración del Fondo de contingencia para la Remediación Ambiental, donde participan, PROFONANPE, Federaciones indígenas, MINAM; MINEM; MINSa; MINAGRI y MVCS.</p>	<p>La Empresa puede asumir o no la responsabilidad. Si no la asume, el MINEM por medio la Junta de Administración, luego de conseguir los fondos respectivos, continúan con el proceso de elaboración de Planes de Rehabilitación.</p>	<p>Empresa / Estado: De las partidas sectoriales o de otras fuentes no estatales. Figura es un fideicomiso.</p>	<p>Empresa/ Estado con Federaciones y Comunidades que se encuentran en la Junta de Administración.</p>

Emergencia	<p>Empresa</p> <p>Tiene la obligación de reportar o comunicar su ocurrencia en función a la metodología de estimación de riesgos en emergencias ambientales elaborada para tales efectos a las 24 horas de sucedido el evento Esto mediante un Estimador de Riesgos Ambientales de Emergencias (ERAS).</p> <p>Pasos previos: El administrado tiene un plazo de hasta doce (12) horas, contadas desde la ocurrencia del evento, para confirmar la generación del reporte preliminar en formato virtual, en la Plataforma Única de Servicios Digitales del OEFA – PLUSD</p> <p>Tiene 10 días hábiles para presentar el reporte final de la emergencia.</p>	<p>Después de la elaboración de un Plan y Cronograma de implementación de las Acciones de Primera Respuesta (PCAPP).</p> <p>El uso del ERA EMERGENCIAS y el cumplimiento de la obligación de reportar exigible al administrado se realizan sin perjuicio de las acciones de primera respuesta y/o la activación del plan de contingencia de su instrumento de gestión ambiental, según corresponda. La supervisión de las referidas obligaciones ambientales se realiza en cumplimiento del principio de orientación a riesgos, conforme al Reglamento de Supervisión.</p>	Empresa	Empresa	Empresa
Pasivo	Empresa/ OEFA	<p>Hay dos momentos:</p> <p>Inmediatamente después que se ha establecido Alto Riesgo.</p> <p>Después del informe de determinación de responsables cuando se establece responsabilidad todo ello a partir de la (DGAAH).</p>	<p>MINEM asume la responsabilidad inmediatamente después de que se determina Alto Riesgo.</p> <p>La empresa puede empezar si asume la responsabilidad después del proceso de imputación de responsabilidad.</p> <p>Si no asume, MINEM asume el proceso.</p>	<p>Empresa / Estado/ PROFONANPE busca fondos.</p> <p>Existe una garantía dada por la empresa por el 75% del costo del Plan de Abandono de Pasivos, en caso se desaprobe presentará el 100% de la garantía.</p>	<p>Empresa / Estado con PROFONANPE.</p>

Cuadro 2. Comparación de los sitios de daño.

Fuente: Anexo 1 – Normativa Consultada.

Primero. El caso de la normativa de los sitios impactados es particular en tanto fue creada luego de un proceso de protestas sociales ocurridas en los ámbitos de los Lotes 1AB y 8. En el año 2015 las Federaciones FEDIQUEP, OPIKAFPE Y FECONACOR, que representan a las comunidades nativas afectadas por estos Lotes, firmaron acuerdos con el Estado peruano para la atención de las afectaciones producidas por estos Lotes. En respuesta a esos acuerdos, el Estado dictó la Ley 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, solo para el ámbito de cuatro cuencas en Loreto, Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón.

La ley permitió que se implemente un proceso de cogestión entre el Estado, federaciones y comunidades indígenas como una experiencia *sui géneris* en el país. La norma, los procedimientos y el proceso de cogestión han ido evolucionando y los reglamentos y directivas de la entidad de fiscalización han tenido avances en términos de derechos indígenas con altísimos estándares de participación. Dos ejemplos de ello. Primero, el reconocimiento explícito de OEFA con respecto a la participación indígena en sus procesos iniciales de identificación de sitios impactados, aspecto que no tiene precedente en la normativa sectorial Resolución de Consejo Directivo N° 028-2017-OEFA/CD, Directiva para la identificación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA:

VI. De la participación ciudadana en el proceso de identificación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos.

21. **Los equipos de monitoreo de las federaciones** pueden brindar información vinculada sobre posibles sitios impactados y acompañar al personal del OEFA, durante el desarrollo de la visita de reconocimiento y/o la ejecución de las actividades del P E A, en calidad de observadores, previa coordinación del OEFA. **(resaltado nuestro)**

Otro ejemplo para el caso de sitios impactados, con respecto a las siguientes etapas después de la identificación de OEFA, tiene que ver con los momentos y soportes de la participación de federaciones y comunidades para su involucramiento en todas las etapas del proceso de Remediación. Para ello podemos observar el Reglamento de la ley:

“**Artículo 23.** Sobre la participación de las organizaciones indígenas. Las organizaciones indígenas que representan a las comunidades afectadas por los sitios impactados participan en el proceso de diseño, evaluación, ejecución y monitoreo de los Planes de Rehabilitación. El PROFONANPE, con cargo al Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, provee los recursos necesarios para garantizar dicha participación”³.

Segundo. En el caso de los pasivos ambientales, es importante resaltar el cambio en la normativa de pasivos con respecto a la atención urgente de lugares de alto riesgo, un aspecto que se presenta como una oportunidad para la incidencia y exigencia de cumplimiento de las funciones estatales concernientes a la remediación de pasivos. La norma menciona que: a) En

3. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016 EM. DECRETO SUPREMO N° 021-2020-EM.

caso que, los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos sean calificados de alto riesgo;
b) En caso de recalificación del nivel de riesgo de un Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos de bajo o medio riesgo a uno de alto riesgo⁴, no es requisito que la DGAAAH :

Artículo 22. haya determinado al/ a la responsable del Pasivo Ambiental del Subsector Hidrocarburos, ni que éste se incorpore en el Inventario, bastando la identificación efectuada por el OEFA. La Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos puede gestionar la remediación sin perjuicio de la determinación de responsabilidad que posteriormente se realice, con cargo a repetir contra el/la responsable, de ser el caso.

Actualmente existen 151 pasivos de alto riesgo que el Estado peruano debería estar ya atendiendo⁵. En ese marco, sociedad civil debería tener en su panorama de exigencia e incidencia: el cumplimiento inmediato de la normativa de pasivos.

Tercero. El cuadro 3 seguramente abre la duda acerca del peligro de impunidad sobre responsabilidades frente a los daños y el respeto del principio ambiental “Contaminador Pagador”. En este caso es necesario resaltar que, si bien en el caso de los Pasivos y los Sitios Impactados el Estado puede asumir la responsabilidad de atender estos sitios en tanto algunas empresas no implementan las medidas administrativas o no reconocen su responsabilidad, las normativas respectivas prevén mecanismos administrativos que mantienen los procesos de

4. Artículo 22.1. DECRETO SUPREMO N° 033-2020-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

5. Revisar INFORME N° 166-2020-MINEM-DGAAH/DGAH. Pag. 15.

cumplimiento y responsabilidad para que no continúe la impunidad. Estos mecanismos se dan a través de OEFA, quien, de encontrar responsabilidades en las empresas, mantiene procedimientos administrativos sancionadores en curso, buscando que la empresa pueda pagar los costos de la atención llevada a cabo, asimismo, se aplica la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Esto último no impide que las remediaciones se detengan por la búsqueda de responsables. Como ya lo vimos en el caso de pasivos, si hay riesgos altos, el Estado actúa; en el caso de los sitios impactados, como lo establece el artículo 15 de su reglamento⁶, OEFA realiza procedimientos administrativos sancionadores, pero:

15.4. Sin perjuicio de lo antes indicado, la Junta de Administración se encuentra facultada para disponer la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia para la remediación del sitio impactado una vez vencido el plazo señalado en el artículo 13 del presente Reglamento, conforme a los artículos 16, 17 y 18 del presente Reglamento.

En ese sentido, mientras OEFA realiza el procedimiento administrativo sancionador, la Junta de Administración puede hacer uso de los fondos para contratar a las empresas que diseñarán los Planes de Rehabilitación, iniciando así el proceso de remediación.

Para finalizar esta sección, revisaremos, cuales son los instrumentos que se desarrollan en los diferentes procesos de atención a los sitios del daño, y asimismo observaremos las

6. El DECRETO SUPREMO N° 021-2020-EM. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM.

temporalidades concernientes a su diseño, evaluación, ejecución y monitoreo.

El cuadro 3, nos lleva a reflexionar acerca de algunos otros aspectos no considerados en el cuadro, pero que son necesarios entender para dar contexto a algunos de los sitios de daño.

Primero. Si bien existen diversas acciones establecidas por norma para la atención de sitios de daño, como podrían ser Reparación, Rehabilitación, Restauración, Remediación y Compensación Ambiental⁷, todas ellas con características propias, el ECA suelos ha determinado solo dos aspectos centrales que deben tomarse en cuenta para cualquier tipo de instrumento de gestión ambiental enfocado en la atención de los sitios.

Artículo 4.20 Remediación.- Este término implica la eliminación o reducción, a niveles aceptables, de los riesgos para la salud de las personas o el ambiente asociados a la contaminación del sitio. Además comprende las acciones que permitan lograr el uso posterior del sitio o el restablecimiento del mismo a un estado similar al presentado antes de ocurrir los impactos ambientales negativos.

Artículo 4.13 Medidas de descontaminación.- Comprenden aquellas técnicas de remediación que tienen por objeto eliminar o reducir los contaminantes del sitio hasta alcanzar los ECA para Suelo, los niveles de fondo o los niveles establecidos en el Estudio de Evaluación de Riesgos a la Salud y el Ambiente (ERSA).

Esta clase de medidas pueden contemplar técnicas fisicoquímicas (como la excavación de

7. Ley 28611. Ley General del Ambiente. Art. VI, VIII, IX.

Sitio de daño	Instrumento	Temporalidad de todo el proceso			
		Diseño		Evaluación	Ejecución
Sitio contaminado ***	Plan Dirigido a la Remediación.	No hay temporalidad		No hay temporalidad	No hay temporalidad
Sitio Impactado	Plan de Rehabilitación	E*/ 14 meses + 4 meses	PRO**/ 14 meses + 4 meses + 10 días hábiles.	120 días hábiles / prórroga de 120 días hábiles si es necesario.	10 días hábiles para el TDR / 90 días de licitación / Tiempo establecido en el propio instrumento para remediar.
Emergencia	Plan y Cronograma de implementación de las Acciones de Primera Respuesta (PCAPP)	10 días hábiles después de la ocurrencia. Puede ser prorrogado sin fecha fija por causa de fuerza mayor		No hay evaluación	3 meses, prorrogable a 1 mes más. 3 días hábiles después de concluida las Acciones de Primera Respuesta. Las acciones de cuidado en el sitio no cesan hasta que la autoridad ambiental emita un informe sobre el estado del sitio.
	Plan de Rehabilitación	18 meses para presentar un Plan de Rehabilitación en caso persista superaciones al ECA o niveles de fondo; alteraciones a flora y fauna.		75 días hábiles, sin embargo, no se establece temporalidades para algunos actos administrativos. Asimismo, hay una suspensión de tiempo indefinido cuando no se subsanen observaciones.	18 meses
Pasivo	Plan de Abandono de Pasivos	12 meses prorrogable a 12 meses según corresponda.		30 días hábiles****	3 años, prorrogable 1 año más

Cuadro 3. Temporalidades de diseño e implementación de instrumentos de los sitios de daño.

* Estado/**Profonape). Anexo 2- Normativa consultada.

*** No se toma en cuenta Normativa ECA suelos del 2013 y 2014.

**** Art. 19-A.3. Decreto Supremo N° 005-2021-EM.

suelo contaminado, extracción del aire del suelo, bombeo y tratamiento de aguas subterráneas, enjuague de suelos y tratamientos químicos *in-situ*, biológicas (como la biodegradación *in-situ*, fitorremediación, *landfarming*, tratamientos *ex-situ*, *on-site* y *off-site* en biopilas y compostaje), térmicas (como la incineración y desorción térmica), entre otras.

Segundo. Si bien la nueva normativa de gestión de los ECA suelos, D. S. N° 012-2017-MINAM. Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados, ya no establece un instrumento de gestión ambiental específico y cronograma con fechas fijas las diferentes etapas de diseño y ejecución de este, sí ha determinado las fases ineludibles que se deben tener para poder atender los sitios del daño. Como dice la normativa existen tres etapas. La primera es la Evaluación.

Artículo 5.- Fases de evaluación en sitios potencialmente contaminados y sitios contaminados

5.1 La evaluación de sitios potencialmente contaminados comprende las siguientes fases:

- a) Fase de identificación.
- b) Fase de caracterización.
- c) Fase de elaboración del plan dirigido a la remediación.

5.2 En sitios que hayan sido previamente identificados como sitios contaminados en base a evidencias obtenidas en campo o muestreos, se podrá prescindir de la fase de identificación.

La segunda Etapa es la Ejecución y culminación:

Artículo 16.- Ejecución del plan dirigido a la remediación:

16.1 La ejecución del plan dirigido a la remediación incluye el muestreo de comprobación, el cual debe ser realizado por el responsable de la remediación. Este muestreo permite verificar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos establecidos en el referido plan.

16.2 Si durante la ejecución del plan dirigido a la remediación, se presentan imprevistos que ameritan la variación de las medidas propuestas o el cronograma de implementación, el responsable de la remediación podrá presentar a la autoridad competente⁸ una propuesta de modificación al plan para su respectiva aprobación.

16.3 La entidad de fiscalización ambiental realiza acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos establecidos en el plan dirigido a la remediación del sitio contaminado. Para tal efecto, la autoridad competente debe comunicar a la entidad de fiscalización ambiental la aprobación del plan.

Artículo 17.- Culminación del plan dirigido a la remediación

17.1 Una vez ejecutado el plan dirigido a la remediación, el responsable debe elaborar un Informe de Culminación que detalle las medidas ejecutadas y los resultados del muestreo de comprobación.

17.2 El Informe de Culminación debe ser presentado ante la entidad de fiscalización

8. En los casos donde se menciona la autoridad competente puede ser el área de evaluación de los sectores correspondientes. Por ejemplo, en el caso de MINEM sería la DGA AH.

ambiental, quien luego de verificar el cumplimiento del plan dirigido a la remediación, emitirá un Informe de conformidad que será remitido a la autoridad competente y al responsable de la remediación.

Tercero. Es relevante tomar en cuenta, que la temporalidad establecida en este cuadro no considera los procesos previos de identificación y/o determinación de responsabilidades en las acciones referidas a Sitios Impactados y Pasivos Ambientales. En este caso, no hay una temporalidad fija para poder realizar estas labores, ya inicien como denuncia o como acciones propiamente planificadas por parte de las entidades de fiscalización y evaluación. Estas acciones de hecho ya están o bien realizadas de manera amplia, como en el caso de Pasivos, o están programadas en base a diversas denuncias y reconocimientos realizados, como en el caso de los sitios impactados.

Las zonas Críticas de Contaminación Petrolera

Tanto la data presentada por la sociedad civil como la del Estado dejan en claro que, si bien existe contaminación en todo el Perú, hay zonas críticas de contaminación petrolera (ZCCP)⁹, es decir, ámbitos geográficos que pueden abarcar diferentes microcuencas, distintos límites administrativos o ámbitos ecológicos particulares donde se concentra una cantidad excesiva de sitios impactados, emergencias o pasivos ya identificados. La ubicación densa de estos sitios de daño en las ZCCP, nos indica que hay en estas zonas, lugares con estándares que no se cumplen, que presentan riesgos a la salud y al ambiente que persisten y acumulan. Dicha situación plantea la urgencia de intervenciones inmediatas, como de una mirada de conjunto (que no existe). Esta mirada de conjunto debería llevarnos a entender las sinergias y acumulación histórica y actual del conjunto de sitios, así como la importancia de diseñar modelos de intervención y análisis por cuenca, microcuenca u otros con lo cual tendríamos una mirada de zona, más allá de sitio particular.

Mostraremos 2 ámbitos que deben ser consideradas como ZCCP, las cuales ya están identificadas claramente por el propio Estado.

9. Es necesario indicar que existen antecedentes a nivel internacional de estas figuras, como sería por ejemplo las zonas Superfund o CERCLA en Estados Unidos de América.



Con respecto a pasivos, contamos con la data desagregada oficial del Ministerio de Energía y Minas, la cual muestra la concentración de pasivos ambientales en dos regiones contiguas, Piura y Tumbes. De los cuales Piura concentra el 96% de los pasivos ambientales del Perú.

Departamento	IIPASH	%
Amazonas	2	0.05
Ica	1	0.02
Junín	1	0.02
Loreto	14	0.32
Madre de Dios	1	0.02
Pasco	5	0.11
Piura	4,281	96.90
Puno	10	0.23
Tumbes	98	2.22
Ucayali	5	0.11
TOTAL	4,418	100

Cuadro 4. Pasivos ambientales del Sector Hidrocarburos por departamentos.

Fuente: Informe N° 041- 2020/MINEM/DGAAH.Pag.7

Asimismo, Piura tiene 13 de los 18 pasivos más peligrosos del Perú, según data de MINEM¹⁰.

Si acudimos a la data de OEFA sobre emergencias petroleras en zonas costeras observamos que Piura, al igual que en el caso de pasivos, concentra una abrumadora mayoría: el 97% del total de emergencias en la costa.

10. Anexo I: Cuarta Actualización del Inventario de PASH.

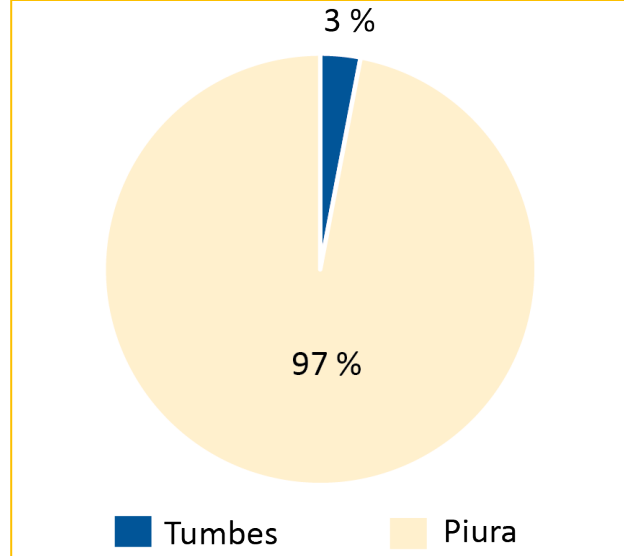


Gráfico1. Derrames petroleros por regiones.

Fuente: OEFA; elaboración propia

Esta información hace evidente que Piura deba ser considerada una ZCCP, con alta concentración de emergencias y pasivos.

Otra ZCCP es la que se encuentra en el ámbito de los Lotes 192 y 8. Ahí, las evaluaciones hechas por diversas autoridades estatales nos indican la existencia de miles de sitios de daño. Por ejemplo, para el caso del Lote 192, antes Lote 1AB, la Resolución 00031-2021-OEFA/DSEM determinó que Pluspetrol debe incorporar a su plan de abandono, 1333 sitios, 31 sitios impactados y 11 sitios con residuos generados (total de 1375 sitios de daño). Estos han sido

supervisados por OEFA y por lo tanto requieren de una intervención inmediata con el fin de iniciar las fases necesarias para su remediación, según lo establecido en el ECA suelos y en su obligación de abandono del Lote 1AB.

En el Lote 192, se han realizado además estudios para caracterizar algunos estos sitios que Pluspetrol se resiste a atender. Los resultados son sumamente preocupantes. Solo en 32 sitios impactados, existe tal contaminación que se requerían más de 20 mil volquetes para retirarla. Además, el costo de atender estos 32 sitios asciende a algo más 680 millones de soles.

Finalmente, la cantidad de sitios contaminados e impactados que se encuentran en estos lotes pendientes de atención se cruzan con la situación de emergencia que ha sufrido y aún sufren estos Lotes, ubicados en el ámbito de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón.

Como se puede observar, del total de emergencias de todos los Lotes, los dos Lotes mencionados concentran el 94.1% de las emergencias. Con lo que tenemos que sobre los impactos siguen existiendo más impactos, acumulándose a lo largo de los años los riesgos y daños. A continuación un cuadro extraído de la Sombra del Petróleo (León y Zúñiga, 2021).

En la actualidad, no existen otras zonas en el Perú con actividades petroleras comparables a las de estas ZCCP. Ello no tanto porque no hayan ocurrido eventos con la frecuencia o magnitud de estas zonas, sino porque aún está pendiente la identificación exhaustiva de más sitios del daño.

De hecho, es probable que quede pendiente la identificación participativa de zonas donde se han dado por muchas décadas y sigue dándose operaciones petroleras, como en el caso del Lote 31 a, b, c, d, e, acerca del cual no se cuenta con información precisa sobre la magnitud de los daños.

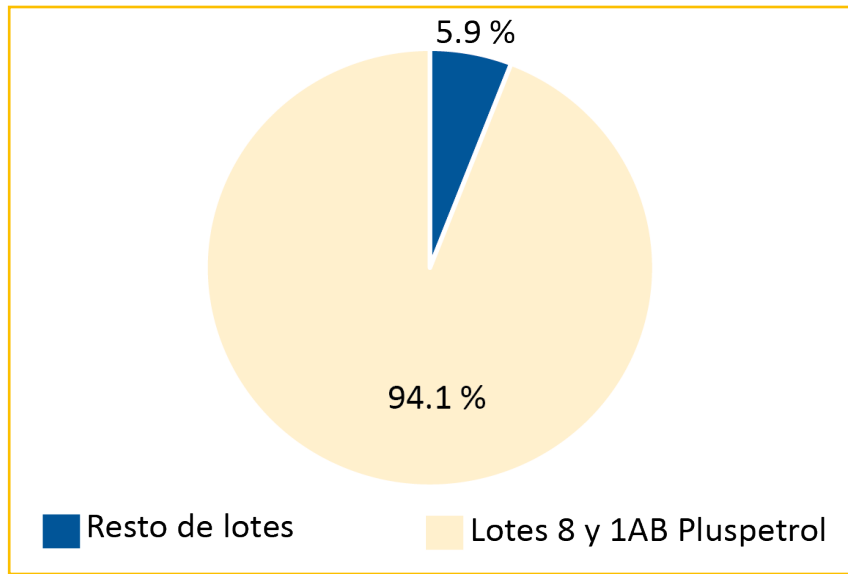


Gráfico 2. Distribución de las emergencias por actividades petroleras en los Lotes 8 y 1AB y el resto.

Fuente: León y Zúñiga 2021: 52

Cuellos de Botella

En el Perú, existe una extensa literatura concerniente a Estudios de Impacto Ambiental, es decir instrumentos de gestión ambiental de carácter preventivo. No encontramos literatura científica desligada del sesgo empresarial o informes concienzudos de sociedad civil vinculada a los instrumentos de gestión ambiental cuyo fin sea la remediación de sitios del daño. Esta ausencia, ha dejado sin información y análisis alternativo a pueblos cuya existencia ha sido impactada durante décadas por la actividad petrolera. Estos pueblos no solo han visto contaminar sus territorios sino que, además, la remediación realizada por las empresas sobre los sitios del daño, posiblemente hayan generado mayores impactos, revictimizando de algún modo sus entornos. En estos contextos, la población no conoce, no participa plenamente del ciclo de vida de los procesos de atención en los sitios del daño, o si participa, lo hace sin información de sus derechos, desprotegidos laboralmente y sin claridad de las rutas para exigir diferentes cursos de acción.

A continuación, presentamos, a partir de la lectura del conjunto de normas existentes sobre estos procesos los posibles cuellos de botella que, a pesar de los avances, siguen deteniendo acciones de salvaguarda con mayores y mejores alcances y estándares. Para ello analizaremos cada ámbito utilizado para comparar la normativa concerniente a la atención de daños, aumentando un aspecto olvidado por el proceso, De ese modo abordaremos, los temas de:



Identificación, oportunidad, responsable, fondos y recursos humanos, ecosistemas y salud y finalmente participación e interculturalidad.

Identificación

La identificación de pasivos, sitios impactados y las emergencias tienen dos cuellos de botella principales.

Primero. **La incertidumbre temporal de los procesos de identificación.** Los procesos de identificación y determinación de responsables han mejorado debido a que las metodologías de evaluación de riesgo a la salud y el ambiente han adquirido un papel relevante. Incluso en la actualidad las metodologías de OEFA se piensan, al menos a nivel de planificación a partir de un enfoque de identificación por microcuenca.

No obstante, no existe una temporalidad establecida de manera precisa, lo que nos lleva a situaciones de incertidumbre. En ese marco, las demoras para identificar o concluir con los informes respectivos para iniciar procesos de remediación, pueden estar referidas a la voluntad política del sector, a la discrecionalidad administrativa del ente encargado y/o a los fondos de los que estos disponen para abordar los sitios del daño, como veremos más adelante.

Segundo. El segundo cuello de botella tiene que ver con el **incremento de posibles pasivos y sitios impactados y paralelamente la reducción de las acciones de evaluación.** En los últimos años, se ha incrementado la necesidad de que OEFA realice más y mejores identificaciones. El caso del Lote 1AB hoy 192, es el más emblemático de todos. En dicho ámbito hay más de 1200 sitios de daño, que requieren de una labor de identificación. Sin embargo, OEFA ha reducido



exponencialmente sus acciones de identificación.

Una revisión de la planificación de las acciones de OEFA en el marco de las acciones de evaluación (ámbito en el que se realizan la identificación de sitios) nos muestra claramente cómo han tendido a disminuir radicalmente el número y alcance de estas acciones.

Acciones de evaluación programadas desde el año 2017				
Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
680	201	383	97	71

Cuadro 5. Acciones de evaluación programadas desde el año 2017

Fuente: OEFA; elaboración propia

Así, para el año 2021, a pesar de la certidumbre existente sobre sitios de daño en diversos ámbitos y la posible existencia de más pasivos, las acciones de OEFA se reducen y con lo que forman un cuello de botella con respecto a los numerosos sitios existentes que requieren de fondos para la identificación y atención urgente.

Oportunidad

Encontramos cuellos de botella también cuando observamos los sitios ya identificados, tanto a nivel de pasivos como de sitios impactados, los cuales no continúan o avanzan hacia las siguientes etapas administrativas, las que llevarían a ejecutar la remediación.

En este caso, como se ha mencionado, OEFA es la encargada de identificar y ya ha concluido con su labor. A partir de ahí, tanto MINEM como de la Junta de Administración ha procedido a priorizar su atención, ya sea para pasivos o sitios impactados respectivamente. Sin embargo, después de la priorización, el proceso de pronto se detiene, ello a pesar de que la identificación ha establecido la necesidad urgente de abordaje debido a la evaluación de riesgo.

Iniciemos con lo priorizado por MINEM en términos de pasivos en todo el Perú. El Informe N° 166-2020-MINEM-DGAAH/DGAH indica:

Nivel de riesgo *	Pasivos
Alto	151
Medio	1997
Bajo	1083
TOTAL	3231

Cuadro 6. Clasificación de pasivos de hidrocarburos según nivel de riesgo.

Fuente MINEM.

* Ambiental, Seguridad y Salud.



Existen 151 pasivos ambientales de alto riesgo que, por norma, deberían estar siendo abordados en la actualidad por el Ministerio de Energía y Minas de manera inmediata. Existen según MINEM 1997 pasivos de nivel de riesgo medio y se requiere que la sociedad civil verifique si deben ser recategorizados. De ser recategorizados como de riesgo alto, pasarían a ser parte del paquete de sitios que deben ser atendidos inmediatamente.

En el caso de la Junta de Administración ya ha priorizado 61 sitios impactados. Sin embargo, a pesar de la urgencia que demanda su atención no se ha avanzado con la fase de caracterización, concentrándose todo el esfuerzo en solo 32 de más de 1200 sitios impactados en Lote 1AB.

Así, en la actualidad nos encontramos que, en las ZCCP, existen ya aprobados para el inicio de la fase de diseño de los instrumentos de gestión ambiental respectivo más de 210 pasivos y sitios impactados, pero el Estado no tiene una respuesta a cómo avanzar con el abordaje en su conjunto.

Finalmente, un análisis de las demoras de oportunidad corresponde a la falta de precisión o diferencias en los tiempos de evaluación. Existen vacíos, diferencias entre instrumentos, falta de coherencia estatal y discrecionalidad en las temporalidades para evaluar o exigir el inicio de los procesos de remediación ambiental. En este caso, encontramos que la evaluación de estos instrumentos tiene dos aspectos centrales.

Acta de la vigésima séptima sesión de la Junta de Administración del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental						
No	Código	Comunidad	Cuenca	Coordenadas		Área (ha)
				Este	Norte	
1	S0155-6	Los Jardines	Pastaza	338972	9688809	123.00
2	S0158-4	Nuevo Andoas	Pastaza	337736	9689861	4.24
3	S0140-2	Nuevo Andoas	Pastaza	337533	9690126	0.43
4	S0144	Nuevo Andoas	Pastaza	338424	9690030	4.99
5	S0150	Nuevo Andoas	Pastaza	340553	9691817	1.63
6	S0162	Nuevo Andoas	Pastaza	338006	9690045	0.59
7	S0165	Los Jardines	Pastaza	340587	9689298	0.78
8	S0167	Titiyacu	Pastaza	337859	9694810	0.80
9	S0168	Titiyacu	Pastaza	333647	9702533	0.30
10	S0176	Capahuariyacu	Pastaza	349109	9686773	2.00
11	S0183	Nueva Alianza Capahuariyacu	Pastaza	348815	9681023	0.54
12	S0202	Los Jardines	Pastaza	339816	9689224	5.36
13	S0208	Los Jardines	Pastaza	341220	9690099	0.62
14	S0211	Nuevo Andoas	Pastaza	340712	9690397	2.03
15	S0296	Los Jardines	Pastaza	341029	9691216	0.17
16	S0146	Los Jardines	Pastaza	339617	9689789	3.96
17	S0204	Los Jardines	Pastaza	341070	9689978	1.29
18	S0215	12 de Octubre	Tigre	401174	9749495	1.65
19	S0220	12 de Octubre	Tigre	401476	9748352	2.90
20	S0228	12 de Octubre	Tigre	401271	9749865	2.60
21	S0236	José Olaya	Tigre	373538	9725968	0.99
22	S0251	José Olaya	Tigre	373891	9726662	0.67
23	S0299	Santa Elena	Tigre	493179	9575779	1.45
24	S0297	Nueva Libertad	Corrientes	492158	9578685	1.81
25	S0011	Santa Elena	Corrientes	495202	9574850	0.485
26	S0044	Santa Elena	Corrientes	494995	957487	1.86
27	S0046	San Cristóbal	Corrientes	494789	9574933	0.66
28	S0047	Santa Elena	Corrientes	494876	9575085	0.51
29	S0049	Santa Elena	Corrientes	494958	9575160	2.42
30	S0050	San Cristóbal	Corrientes	495028	9575281	0.59
31	S0056-2	San Cristóbal	Corrientes	494488	9575865	0.87
32	S0058	San Cristóbal	Corrientes	494524	9575726	0.25
33	S0062	San Cristóbal	Corrientes	494044	9579790	1.40
34	S0065	San Cristóbal	Corrientes	493649	9575909	0.48
35	S0069	San Cristóbal	Corrientes	493772	9578336	0.69
36	S0298	Nueva Libertad	Corrientes	492466	9578648	0.23
37	S0301	Santa Elena/San Cristóbal	Corrientes	493913	9575645	0.44
38	S0302	San Cristóbal	Corrientes	495193	9576304	0.55
39	S0304	San Cristóbal	Corrientes	493320	9576429	0.47
40	S0306	San Cristóbal	Corrientes	494245	9578178	0.50
41	S0307	Santa Elena/San Cristóbal	Corrientes	493881	9576402	0.27
42	S0045	San Cristóbal	Corrientes	495073	9574963	0.15
43	S0057	Nueva Libertad	Corrientes	494474	9575802	0.36
44	S0059	Nueva Libertad	Corrientes	492416	9578786	4.47
45	S0305	San Cristóbal	Corrientes	494165	9577650	0.49
46	S0311	San Cristóbal	Corrientes	495521	9579268	0.26
47	S0001	Saramuro / Saramurillo	Marañón	505460	9472337	420.27
48	S0013	Saramuro / Saramurillo	Marañón	508791	9470997	0.28
49	S0016	Saramuro / Saramurillo	Marañón	508854	9471133	1.04
50	S0017	Saramuro / Saramurillo	Marañón	508921	9471402	0.31

Cuadro 7. Priorización aprobada de sitios en los lotes 8, 1AB y el ONP Tramo I, por la Junta de Administración del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental.

Fuente: FONAM Archivos.

Acta de la decimonovena sesión de la Junta de Administración del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental

Cuenca	Sitio (código OEFA)	Coordenadas UTM WGS84 Zona 18 M		Referencia
		Este	Norte	
Marañón	S0012	508708	9470961	Km 11 + 300 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0015	509325	9473045	Km 13 + 600 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S008	508354	9469536	Km 9 + 700 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0019	507897	9468250	Km 8 + 200 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0020-2	507788	9467842	Km 7 + 800 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0023	507407	9466591	Km 6 + 300 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0024	506987	9465192	Km 4 + 700 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0025	506747	9464420	Km 3 + 800 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0027	506469.68	9463435.41	Km 2 + 700 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S0033	508276	9469518	Km 9 + 700 del Oleoducto Batería 3, Yanayacu Lote 8, terminal río Marañón
	S002	509371	9478717	Tramo final del Oleoducto Corrientes Saramuro, adyacente a la Estación 1 Petroperú S.A. Cuenca del río Marañón

Cuadro 8. Priorización aprobada de sitios en los lotes 8, 1AB y el ONP Tramo I, por la Junta de Administración del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental.

Fuente: FONAM Archivos.

Uno, es que algunos instrumentos de la normativa revisada, como los Planes de Rehabilitación (PR), define con claridad plazos y tiempos precisos para la evaluación. Otros en cambio, como los Planes designados para la Remediación (PdR) carecen de tal determinación temporal por lo cual los plazos de ejecución quedan a discrecionalidad de la autoridad dependiendo de si se

establece prórrogas o en todo caso, estos se revisen, desapruében y vuelvan a ser revisados, sin límite para la presentación de los IGA.

Código FONAM	Código OEFA	DIGESA	MINAGRI	ANA	MINAM	MINEM	SERFOR	TOTAL
Sitio 22	S0100	9	17	19	16	67	20	148
Ushpayacu	S0101	9	17	17	15	68	20	146
Sitio 2	S0102	9	17	19	112	60	20	237
Punto Botadero Km. 7	S0103	9	17	20	15	63	20	144
Punto Botadero Km. 2	S0104	9	17	17	16	64	20	143
Punto Botadero CS-32	S0105	9	17	11	15	55	20	127
Punto Botadero Km. 4	S0106	9	17	15	10	63	20	134
								1079

Cuadro 9. Número de observaciones a los Planes de Rehabilitación de Pastaza, Lote 192

Fuente: PROFONANPE 2020. Observaciones realizadas a los PR de la cuenca del Pastaza en el Lote 192

Otro aspecto es la demora de una intervención inmediata y urgente, los cuales entran en procesos de evaluación donde diferentes sectores con diferentes lecturas opinan, interpretan aspectos técnicos sin criterios coherentes y homogéneos entre los sectores. Finalmente se imponen normativas sectoriales que no corresponden a instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) complementarios sino propiamente a Estudios de Impacto Ambiental (EIA) u otros instrumentos de gestión ambiental, lo cual da pie a demoras en el proceso de aprobación.

Un caso emblemático de esto último, son las evaluaciones hechas a los Planes de Rehabilitación de Sitios Impactados, instrumento diseñado por el propio Estado tras largos procesos de diálogo. Debido al proceso de aprendizaje, el proceso de evaluación ha terminado entrampando desde diversos sectores.

Los instrumentos a los que se refieren las observaciones realizadas por distintos sectores no son estudios de impacto ambiental preventivos, sino tienen el objetivo de remediar sitios con altos niveles de riesgo a la salud y el ambiente. En este caso, la lectura científicista, la inflexibilidad burocrática para aspectos administrativos y la mala comprensión de los sectores respecto de los alcances de los planes de rehabilitación, terminan jugando en contra de la oportunidad para la protección y salvaguarda de derechos.

En ese marco es necesario señalar que el sector hidrocarburos, al tomar conciencia de la situación generada ha planteado cambios en la normativa referida a los procesos de diseño de los Planes de Rehabilitación. De ese modo, en los casos en los que el encargado de la

remediación es el Estado, se inicia un proceso de acompañamiento de parte de los sectores evaluadores¹¹, con el fin de reducir la incertidumbre y corrección oportuna de errores. Se busca así también evitar el desconocimiento de parte de los especialistas en la evaluación de aspectos que en gabinete no pueden ser resueltos. Otra de las tantas mejoras tiene que ver con realizar estudios piloto, lo que ha sido ya establecido en los nuevos lineamientos de los Planes de Rehabilitación¹².

Con todo, es necesario resaltar que estos cambios, por decirlo de un modo, preventivos, no aseguran que no se repitan o generen nudos en la evaluación debido a que los procedimientos no se adaptan a una nueva realidad, generándose hacia el futuro nuevos cuellos de botella para avanzar con la remediación.

11. .El DECRETO SUPREMO Nº 021-2020-EM. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley Nº 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, aprobado por Decreto Supremo Nº 039-2016-EM, “Artículo 8.- Funciones de la Autoridad sectorial Competente En el marco de la Ley y el presente Reglamento, corresponde a la Autoridad sectorial competente velar por la adecuada remediación de sitios impactados a cargo del Estado, desarrollando las siguientes funciones: a) Realizar acciones de acompañamiento a la Empresa Consultora durante la elaboración del Plan de Rehabilitación, en aquellos casos en que la remediación ambiental se encuentre a cargo del Estado y de manera facultativa en los casos de Planes de Rehabilitación a cargo de una Empresa Responsable.; art. 16.4 Para el desarrollo del acompañamiento a su cargo, la Autoridad sectorial competente convoca a las organizaciones indígenas representadas en la Junta de Administración así como a los opinantes técnicos que intervienen en el procedimiento de aprobación de los Planes de Rehabilitación a efectos de contar con su participación en el marco de sus competencias, de manera presencial o virtual.”

12. 7.5.c) del anexo de la RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 310-2020-MINEM/DM. Aprueban los “Contenidos de los Planes de Rehabilitación en el marco de la Ley Nº 30321 y su Reglamento”.

Responsable

En la actualidad, si bien es correcto que, en caso se evadan responsabilidades de remediación, el Estado asuma su rol de garante, no puede permitirse que las empresas se libren de su responsabilidad ambiental, lo que viene ocurriendo a pesar de las normativas correctivas y coercitivas existentes.

Al revisar y comparar la normativa sobre sitios de daño, vemos que tanto en el caso de los sitios impactados como de los pasivos se ha avanzado en estándares con respecto a la responsabilidad. Sin embargo, en el caso de emergencias petroleras, no contamos con una normativa preventiva, cuando la atención de la emergencia no sea efectiva, y de parte del operador exista una resistencia para diseñar o implementar planes de rehabilitación como está establecido en la norma. En estos casos, el Estado no se hará cargo de la remediación por lo que pueden haber plazos extensos antes que se inicie la remediación de las emergencias mal intervenidas.

La experiencia actual de incumplimiento en la remediación de miles de sitios impactados nos advierte que debemos asegurar que no existan resquicios para que las empresas usen la norma y sus vacíos para evadir su responsabilidad.



Fondos y Recursos Humanos

Las demoras en relación a las acciones de remediación de sitios de daño no solo tienen que ver con los nudos burocráticos. Como hemos observado, las autoridades han avanzado en el marco de sus competencias para crear nuevas normativas y nuevos procedimientos para identificación y determinación de responsables, con respecto a la remediación. No obstante, a pesar de ello, no existe claridad sobre la magnitud del trabajo y la urgencia de mantener el ritmo de identificación, determinación de responsables y el diseño e implementación de instrumentos.

El número de pasivos y sitios impactados y posiblemente contaminados, ha sido una ola imparable, que ha encontrado a un Estado con institucionalidades y recursos escasos y precarios para poder abordar dicha problemática. Por recursos escasos referimos por un lado a recursos humanos que puedan evaluar instrumentos, hacer seguimiento y levantar información de manera urgente y eficaz. Por otro lado, nos encontramos con recursos económicos insuficientes para la identificación, diseño e implementación de la remediación.

El caso de los sitios impactados, es un reflejo de lo que sucede al interior del Estado peruano. Ante la demanda de evaluación de 32 sitios y planes de rehabilitación, en la Décimo Octava Junta de Administración del fondo de contingencia realizada el 12 de febrero del 2019, el Ministerio de Energía y Minas, solicitó emplear los fondos de la remediación para contratar 12



profesionales con el objetivo de “acelerar” el proceso de evaluación. A pesar de este incremento de personal y dotación de recursos, el proceso sigue lento. A la fecha se han aprobado 5 Planes de Rehabilitación con cargo al Fondo.

Por otra parte, como hemos mencionado, el número de acciones de evaluación de OEFA se ha reducido drásticamente en los últimos años. Cuando se observa el presupuesto asignado a la OEFA para estas actividades en el 2021, se aprecia una disminución radical que no se condice con las responsabilidades a nivel de acciones de evaluación que tiene en sus manos. En esa medida apreciamos que respecto a los sitios, la reducción de las acciones de evaluación, corresponde a las fluctuaciones de fondos que el área de sitios impactados recibe.

Presupuesto asignado anual para la identificación de sitios impactados			
Coordinación	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Sitios impactados	S/ 4,631,645.00	S/ 4,788,953.00	S/ 2,447,454.00

Cuadro 10. Presupuesto asignado anual para la identificación de sitios impactados 2019-2021.

Fuente OEFA. Pedido de información.

Finalmente, como hemos mencionado en otros documentos, solo los 32 sitios impactados ya avanzados en el diseño de planes de rehabilitación demandan una inversión de más de 600 millones de soles. El Estado peruano hasta el momento solo ha inyectado en el fideicomiso del Fondo de Remediación, un poco más de 400 millones, con lo que aún hay un déficit de más de 200 millones. Estos costos además no incluyen los costos que se requieren para diseñar los 50 planes de rehabilitación que están ya priorizados y aprobados para elaborarse.

El caso de Pasivos es más grave ya que en la actualidad tiene cuatro veces más sitios para empezar el diseño de instrumento y con ello las fases de la remediación, lo que implica fondos mayores para la atención. Sin embargo, los fondos destinados a pasivos hasta el momento no han superado el millón de soles.

En resumen, la reducción de presupuesto anual para la identificación, la reducción propia de las acciones de evaluación, y la falta de designación de presupuesto para remediar, no se corresponde con la inmensa necesidad de identificar, intervenir y monitorear miles de sitios de daño que requieren de una urgente atención.

Ecosistemas y Salud

Como lo señalamos al inicio, la atención a los sitios de daño no concibe normativa y técnicamente la conectividad ecosistémica y los daños sinérgicos que se producen en un ámbito más amplio que el espacio administrativo del sitio impactado, el pasivo ambiental o la emergencia. En ese marco es importante recordar lo que nos dice el Estudio Técnico Independiente del Lote 1AB, realizado por PNUD en coordinación con MINEM y las federaciones indígenas del PUINAMUDT:

“Aun cuando la intervención física de la remediación corresponda a sitios específicos, la intensa conexión de los ecosistemas, modulada por el régimen hídrico y el drenaje, determina que la unidad de análisis e intervención más adecuada sea la de microcuencas y, a mayor escala, la de cuencas”. PNUD 2018: 11).

Es evidente que, si bien hay un avance significativo en términos de normativa para atender de manera urgente los sitios de daño, existe un serio vacío para que la remediación de los sitios realmente tenga efectos a nivel ecosistémico. Este vacío se encuentra en el núcleo de la normatividad ambiental con respecto a instrumentos y mecanismos de gestión ambiental. Casi todos los métodos e instrumentos preventivos como la Evaluación Ambiental Estratégica o los Estudios de Impacto Ambiental Detallados, abarcan grandes ámbitos geográficos de análisis previa a la intervención antropogénica. Sin embargo no hay instrumentos que aborden grandes



ámbitos de daño complejo, evalúen el riesgo sinérgico y acumulativo debidamente, y establezcan líneas de base y medidas estándar para que en los sitios de daño analizados se puedan abordar, con mayor precisión el alcance, el nivel de riesgo y los mecanismos de atención que se requieren tanto de manera independiente como en conjunto.

Hasta el momento, quienes trabajan en la elaboración de Planes de Rehabilitación, han tomado nota de la dificultad para analizar esta conectividad entre sitios cercanos, tanto por razones normativas como técnicas, debido a que el Estado no ha previsto dicha dimensión. Esta omisión se convierte en un obstáculo para conocer la magnitud de daños que resultan de tener cientos de sitios en el ámbito de una microcuenca donde existen poblaciones indígenas que hacen un aprovechamiento local de los recursos.

Finalmente, es necesario recalcar que los Estudios de Riesgo a la Salud y el Ambiente (ERSA), que pueden tener gran relevancia, han sido paulatinamente desplazados tanto de los ECA (se deja a la discrecionalidad de la empresa o el Estado)¹³, como de los Planes de Rehabilitación. Estos estudios han sido dejados de lado, por dos motivos. A nivel ambiental, los ERSA son complejos a nivel técnico y derivan en controversias científicas y técnicas que el Estado aún no sabe gestionar. Por otro lado, quienes aplican esta herramienta tienden a tener sesgos empresariales al momento de conducir los procesos técnicos, por lo que sus cálculos metodológicos presentan desviaciones al momento de definir la intervención de los sitios del

13. Art.7.b). DECRETO SUPREMO N° 012-2017-MINAM Aprueban Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados.

daño. De otro lado, a nivel de resultados de salud, estos estudios no presentan claridad al momento de establecer líneas de intervención. Así mientras que pueden mostrar, por ejemplo, exposición con riesgos cancerígenos, no tienen criterios para establecer medidas aplicables para la atención de esos aspectos.

En este sentido contamos con una metodología para poder analizar el riesgo a la salud y el ambiente, pero aún no existe una aplicación y adecuación del instrumento para poder hacer un marco mucho más conservador en remediación y con medidas concretas para la atención preventiva, correctiva y monitoreable de aspectos sociales y ambientales integrados.

Participación e Interculturalidad

Es importante resaltar el avance en materia de participación en términos de instrumentos de gestión ambiental, producido por medio de la Junta de Administración para la Remediación mediante la Ley 30321. Sin embargo, esta normativa está focalizada al ámbito de 4 cuencas en Loreto-Perú. En los demás lotes petroleros a nivel nacional la normativa aplicable es la de participación ciudadana en general, la cual no cuenta con el nivel de participación en la toma de decisiones, acompañamiento en el diseño de los procesos de licitación y contratación y, en el diseño y seguimiento de la implementación del instrumento de gestión ambiental correspondiente. El proceso en estos casos se restringe a la información oportuna mientras el sector tiene discrecionalidad para tomar decisiones en gestión ambiental para la remediación. Un aspecto especial a tomar en cuenta es la falta de perspectiva del Estado para la participación la encontramos en la Resolución del consejo Directivo N° 00017-2021-OEFA/CD. Modificación del Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. La resolución aparentemente mejora técnica y ambientalmente los reportes producidos por las empresas petroleras con respecto a emergencias ambientales. En ellos ahora se incluye un cambio necesario, la estimación de riesgos ambientales, mediante un formato que permita tener más claridad sobre los impactos. No obstante, este avance en términos técnicos, no toma en cuenta



en ninguno de sus criterios la posibilidad de que la población afectada por los impactos, pueda tener algún tipo de participación de los reportes (como interesados directos en los daños producidos por las empresas) o incluso solo tener en los contenidos como fuente las voces de quienes pueden ser afectados en sus entornos. Como lo menciona el Art. 3.2 de esta resolución, el contenido tiene solamente información de componentes ambientales sin tomar en cuenta lo social. Lo mismo sucede con los formatos preliminares y finales del reporte. No se observa contenido social algunos, lo que nos lleva a la recurrencia de OEFA seguir ignorando aspectos sociales que finalmente están tejidos a los impactos ambientales y repercuten en diverso ámbitos, como sería el de la remediación, el de los conflictos sociales, en la salud, en la permanencia del impacto en el ambiente.

Por último, si bien los reportes ingresan por Plataforma Única de Servicios Digitales del OEFA-PLUSD, ubicada en el Sistema de Casillas Electrónicas, esta situación no necesariamente la hace pública y accesible para poblaciones que puedan ser afectadas por el daño ambiental y puedan discutir o rebatir información errada de la empresa. Asimismo, existen zonas donde no hay sistemas virtuales accesibles por lo que se haga aún más difícil el pedido de información y la transparencia del proceso. Con ello el inicio de los procesos de atención y remediación quedan enrarecidos. Esto nos lleva a una pregunta central ¿Para quién fiscaliza OEFA cuando las afectaciones dañan el territorio de los pueblos indígenas si estos no son tomados en cuenta? Finalmente, el Estado peruano tiene, como vemos, un sesgo tecnocrático excluyente que no

considera la ciencia popular y el saber local como un factor de oportunidad para la mejora de los procesos de toma de decisión en el nivel de análisis científico-técnico de impactos sobre el territorio. En este caso, tanto las capacidades locales para aportar, como la falta de investigaciones que profundicen en el modo de construir procesos de reconocimiento y uso de conocimientos técnico locales, vinculados a la percepción y praxis indígena sobre el territorio, constituyen otro cuello de botella, el cual reduce los alcances mismos de los procesos de remediación ambiental, ya que no se determinan acciones integrales sobre los sitios de daño, tampoco se fortalece las capacidades locales para apropiarse de sus procesos de remediación, y finalmente se fragmenta la complejidad socio-natural de un territorio.

La visión cientificista que separa naturaleza y cultura, ambiente y sociedad, se mantiene en el Estado a nivel burocrático a pesar de que existe un claro mandato legal para que se aborden los procesos con mayor y mejor complejidad. Lo social, la cultura, se convierten, en estos instrumentos, solo en información complementaria no relevante para el análisis de riesgo y la intervención de estos sitios y se pierde la integralidad de la mirada. Todo esto produce una debilidad técnica al momento de abordar riesgos. A este efecto es importante también recordar el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna

manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, **dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.**

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, **en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente** de los territorios que habitan. **(Resaltado nuestro)**

Una nueva ley para Remediaci3n con pro y contras

EL 20 de junio del 2021 se aprob3 en el congreso la “Ley que establece las acciones de protecci3n, descontaminaci3n, remediaci3n y recuperaci3n de cuencas hidrogr3ficas afectadas por da1os ambientales”¹⁴. La norma constituye un avance considerable en t3rminos de exigencia para la atenci3n de 3mbitos ecosist3micos m3s amplios que los establecidos por la actual normativa de atenci3n a sitios del da1o.

La Ley en ese sentido establece varios aportes y retos.

Como aportes podemos mencionar de manera prioritaria el reconocimiento de los r3os como sujetos de derecho, dejando un antecedente potente para futuras iniciativas de derechos de la naturaleza. La ley menciona lo siguiente: **“los r3os, lagos y lagunas del Per3 tienen derecho a existir y a generar sus ciclos vitales y procesos evolutivos”**.

Asimismo, establecen 6 tareas centrales para poder iniciar los procesos de descontaminaci3n, remediaci3n y recuperaci3n:

14. El dictamen de la norma re3ne los proyectos de ley 4528/2018-CR, 5187/2020-CR, 5369/2020-CR, 5892/2020-CR, 6466/2020-CR, 6588/2020-CR, 6803/2020-CR, 6926/2020-CR, 6934/2020-CR, 6949/2020-CR, 7435/2020-CR, 8052/2020-CR, 7396/2020-CR, 7050/2020-CR, 6052/2020-CR, 7448/2020-CR, 6892/2020-CR, 7388/2020-CR, 7009/2020-CR, 5877/2020-CR y 8012/2020-CR. En agosto del 2021 la norma ha sido observada por el ejecutivo aduciendo que se carece de un an3lisis de costo-beneficio y con varias observaciones de parte de MINAM con respecto a la superposici3n de normativas y otras opiniones que no atienden al fondo de la propuesta. No es probable que vaya a ser promulgada por el Legislativo por insistencia durante el actual mandato.



- a) Identificar los daños e impactos ambientales y sus efectos en la vida y en la salud de las personas;
- b) Determinar las causas o factores que los producen;
- c) Evaluar, identificar y cuantificar los impactos en los servicios ecosistémicos hídricos;
- d) Determinar soluciones técnicas viables y priorización de alternativas.
- e) Realizar acciones prioritarias de gestión, coordinación y cooperación internacional por daños ambientales transfronterizos que tiene su fuente en alguno de los países vecinos, de ser el caso;
- f) Elaborar un plan de descontaminación, remediación y recuperación que contenga, como mínimo, línea base, indicadores y cronograma.

Estas tareas tienen la posibilidad de generar una amplia y variada hoja de ruta lo cual será un reto normativo, institucional, financiero y, sobre todo, técnico para cada una de las actividades enfocadas en intervenir cuencas enteras y los ríos determinados en la Ley.

Finalmente la ley garantiza la participación de las organizaciones y pueblos indígenas en la ejecución de las acciones.

Algunos límites de la ley tienen que ver con la arbitraria elección de cuencas contaminadas sin especificar ámbitos o etapas de intervención. Por lo cual se requeriría llevar a cabo acciones de priorización de espacios con más riesgo o que implican mayor riesgo para otros ámbitos (los ubicados en cabeceras de cuenca por ejemplo).

Otro límite es que se enfoca en ríos y no considera cuencas marinas, que en la actualidad se encuentran amenazadas por un tejido denso de pasivos ambientales, tanto de la industria pesquera y como de hidrocarburos.

Conclusiones

El Estado peruano ha tenido avances en materia ambiental con respecto al abordaje de sitios de daño. La normativa a lo largo de los años ha ido cambiando y definiendo mejor sus alcances temporales, las oportunidades, así como la participación. En ese marco, es importante señalar que se ha priorizado la atención de espacios cuyo riesgo aborde tanto lo ambiental como la salud y se ha establecido la inmediata intervención por medios estatales, sin perder de vista la búsqueda del cumplimiento de obligaciones de empresas que comúnmente buscan la impunidad por sobre el cuidado ambiental.

Los cambios más importantes producidos en la normativa, son producto de la lucha constante de los pueblos indígenas impactados por las actividades petroleras y un entendimiento de parte de sectores estatales que poco a poco van adecuando su normativa a las realidades complejas del Perú.

No obstante, aún persisten diversos límites normativos y vacíos que requieren seguir mejorando para poder tener atenciones mucho más complejas y que respeten los territorios indígenas. Así hemos podido observar algunos aspectos no contemplados.

En primer lugar, no se tiene un marco legal para abordar Zonas Críticas de Contaminación Petrolera. Estas son zonas inusuales donde las actividades extractivas de hidrocarburos han producido un conglomerado de impactos denso y numeroso, y donde ya se han determinado



riesgos a la salud y el ambiente comprobados. También, en estos sitios se concentra la identificación de parte del OEFA de sitios que probablemente estén produciendo daños serios al medio ambiente y a la salud.

En segundo lugar, nos encontramos con serios problemas con respecto a la identificación, la oportunidad, los fondos, las responsabilidades, el enfoque ecosistémico, la participación y la interculturalidad en el marco de la implementación de las normas. Los vacíos existentes en estos ámbitos impiden que la remediación pueda implementarse, con alcances integrales al medio ambiente, la salud, la economía y la cultura de pueblos indígenas y pescadores que se ven acorralados por la contaminación petrolera en sus territorios.

En la participación, un aspecto central tiene que ver con los sujetos jurídicos que son protegidos y cómo se involucra la población en los daños. En ese marco el Estado aún tiene varios vacíos con respecto a lo que sucede cuando las empresas dañan territorio indígena y como los pueblos son involucrados en los procesos de emergencia, identificación, remediación y monitoreo.

Una ausencia de este documento es el abordaje de los Planes de Abandono y las Declaratorias de Emergencia Ambiental, que requieren en sí de un análisis particular y especializado, debido a la complejidad de los procesos que se llevan a cabo hoy en Perú. Otra ausencia clave es profundizar en la responsabilidad empresarial la cual genera un serio déficit económico en cuanto a intervención y que repercute en la fragilidad y precariedad institucional para el

abordaje de los sitios del daño. En un futuro se abordará este aspecto.

Para finalizar, es importante remarcar que la cruzada de parte de la sociedad en su conjunto con respecto a la contaminación tiene un solo discurso, la atención urgente. Tanto empresas como sociedad civil, el estado y la academia coinciden en la importancia de la remediación y la protección ambiental y la salud. El presente informe ha buscado indagar en los límites que existen para que esta situación se de, rescatando los aportes y mejoras, viendo los límites y sobre todo sin dejar de lado que los responsables de dichos daños tienen que asumir sus obligaciones, más allá de solo esgrimir el discurso de la responsabilidad ambiental como publicidad de sus empresas o de su accionar como institución.

Recomendaciones

◆ **Urgente inversión en identificación de pasivos y sitios impactados.** El Estado debe invertir de manera inmediata en la continua identificación de sitios del daño, ya sea pasivos como sitios impactados. Para ello se requiere que OEFA continúe con recursos económicos y humanos para dicha labor. En algunas ZCCP, la incertidumbre sobre la existencia de riesgos se mantiene, la cantidad de sitios contaminados requieren de una intervención urgente mientras se va generando la normativa para abordarlos ecosistémicamente.

◆ **Atención inmediata de lugares con riesgos altos ya identificados.** La norma ya estableció la obligación de que el Estado intervenga cuando exista la identificación de riesgos altos. Hoy existen más de 200 lugares con esas características, pero aún el Estado no tiene un plan para abordar el ciclo de gestión ambiental sobre ellos. Es imperante que no se espere a la creación de ninguna ley para una inyección especial. Hoy el Estado debe priorizar la intervención de estos sitios y determinar los recursos necesarios para ello. La Sociedad Civil debe realizar una acción fuerte de exigencia y cumplimiento de lo ya normado.

◆ **Mejora en los procesos de evaluación de Instrumentos de gestión ambiental complementarios para la remediación.** Se debe implementar una evaluación de impactos regulatorios (RIA) en torno a los procesos de evaluación de instrumentos de gestión ambiental



complementarios, los cuales diseñen las rutas adecuadas para la flexibilización de los procesos, pero también para mantener los estándares necesarios con el fin de que las intervenciones tengan un real efecto en la remediación de sitios del daño. Es importante tomar en cuenta en esta evaluación la pertinencia intercultural y de género para que se construyan mecanismos adecuados a las realidades donde hay crisis ambiental conviviendo con pueblos indígenas y pescadores.

◆ **Creación de una Ley y Política de Remediación Integral para Zonas Críticas de Contaminación Petrolera a nivel Nacional.** La Ley reconocerá los ZCCP en base a la información ya existente sobre riesgos, sitios impactados y concentración de supervisiones que indiquen posible contaminación o riesgo comprobado a nivel administrativo. La ley además debe generar coherencia, intersectorialidad y creación de nuevos mecanismos de intervención que consideren enfoques ecosistémicos y de riesgo a la salud y el ambiente adecuados a nivel de enfoques conservadores en la remediación, asimismo, aseguren la oportunidad de intervención mediante la mejora de los procesos de evaluación intersectorial. La ley debe asegurar fondos para procesos de identificación, pero también para fortalecer institucionalmente a los entes evaluadores y fiscalizadores, investigación para la mejora constante de los procesos de gestión ambiental. Finalmente, la ley debe garantizar la participación amplia, en donde se tome en cuenta respeto de mecanismos de cogestión existentes a la vez que creación de nuevos mecanismos de cogestión para estas zonas sobre

todo enfocado en pueblos indígenas, así como desarrollo de capacidades locales y procesos de información. Todos estos mecanismos deben desarrollar lineamientos para implementar enfoques interculturales y de género.

◆ **Ciencia, Tecnología y Sociedad.** Es relevante que la academia y los espacios locales, comiencen a tomar mayor protagonismo para la mejora del análisis de los impactos y medidas de remediación en los sitios del daño, como en la conectividad ecosistémica existente. Es primordial que, en este campo, se realicen trabajos científicos que también tomen en cuenta metodologías de participación, rescate y reconocimiento de tecnologías, ciencias y saberes populares.

Asimismo, se debe fortalecer la capacitación en las comunidades rurales/indígenas/pescadoras afectadas por sitios del daño la cual permite que poco a poco gente local puede ser empleada a varios niveles de sofisticación en las tareas de contingencia, limpieza, remediación, evaluación, supervisión, monitoreo. La capacitación debe ser una mezcla de aprendizaje conceptual a través de cursos y también experiencia trabajando con los que el Estado o empresa contrate para hacer los trabajos.

◆ **Medidas más fuertes coercitivas como previsorias.** En ese marco, mantenemos la posición, como lo hemos mencionado en La Sombra del Petróleo, que se debe crear sanciones coercitivas mucho más fuertes, como inhabilitar a las empresas y socias. Asimismo, es necesario prever la captación de fondos mediante el cobro de garantías inmediatas dejadas al inicio del contrato para uso de la remediación.

Bibliografía

León, Aymara y Zúñiga, Mario. 2020

La sombra del petróleo: Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019

León, Aymara y Zúñiga, Mario. 2021

Actualización de la Sombra del Petróleo (en elaboración)

OCDE. 2016

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Perú gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo.

OEFA. 2016

Jurisprudencia Ambiental. Tribunal de Fiscalización Ambiental. Lima, OEFA.

PNUD. 2018

Estudio Técnico Independiente del ex Lote 1AB. Perú: PNUD.



Fuente

NORMAS e INFORMES TÉCNICOS CONSULTADOS

INFORMES TÉCNICOS CONSULTADOS

INFORME N° 041- 2020/MINEM/DGAAH

INFORME N° 166-2020-MINEM-DGAAH/DGAH

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN N° 228-2021-MINEMDGAAH/ DEAH

Resolución 00031-2021-OEFA/DSEM

NORMATIVA CONSULTADA

MARCO DE GESTIÓN

Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

D. S. N° 019-2009-MINAM. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

D. S. 039-2014-EM. Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos

D. S. N° 005-2021-EM. Que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, D. S. 081-2007-EM. Anexo 4

SITIOS IMPACTADOS

Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, Ley 30321



D. S. N° 039-2016-EM. Que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30321, ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental

D. S. N° 021-2020-EM. Que modifica el Reglamento de la Ley N° 30321, ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, aprobado por D. S. N° 039-2016-EM

Resolución de Consejo Directivo N° 028-2017-OEFA/CD, Directiva para la identificación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA

PASIVOS Y EMERGENCIAS

Ley de Pasivos Ambientales en el Sector de Hidrocarburos, Ley 29134

D. S. N° 033-2020-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD del Osinergmin

SITIOS CONTAMINADOS

D. S. N° 002-2013-MINAM , Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo

D. S. N° 002-2014-MINAM. Aprueban disposiciones complementarias para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo

D. S. N° 012-2017-MINAM Aprueban Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados

Anexo 1

D. S. N° 002-2013-MINAM. Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo

D. S. N° 039-2014-EM. Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos

D. S. N° 002-2014-MINAM. Aprueban disposiciones complementarias para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo

D. S. N° 012-2017-MINAM. Aprueban Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados

D. S. N° 005-2021-EM. Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

D. S. N° 039-2016-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental

D. S. N° 021-2020-EM. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30321, ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, aprobado por D. S. N° 039-2016-EM

D. S. N° 033-2020-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29134, ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos

Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, D. S. 081-2007-EM. Anexo 4

Resolución del Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD. Reglamento del reporte de



emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA
Resolución del consejo Directivo N° 00017-2021-OEFA/CD. Modificación del Reglamento del
reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA

Anexo 2

- D. S. N° 012-2017-MINAM. Aprueban Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados
- D. S. 039-2014-EM. Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos
- D. S. N° 005-2021-EM. Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos
- D. S. N° 039-2016-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental
- D. S. N° 021-2020-EM. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM
- D. S. N° 033-2020-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.





Norway's International Climate and Forest Initiative

Con el apoyo de:



*Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú EQUIDAD
Mariscal Miller 2182 / Lince
Lima 14 / Perú
Teléfono: 511- 472 2536
Correo: contacto@equidad.pe
www.equidad.pe*