

#DerrameRepsol

**11 propuestas
normativas**
para evitar una
nueva **catástrofe
ambiental**



SPDA

#DerrameRepsol

**11 propuestas
normativas
para evitar una
nueva **catástrofe
ambiental****

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental



Introducción

El sábado 15 de enero se produjo uno de los desastres ambientales más grandes de la historia peruana. Durante operaciones de descarga de petróleo frente a la refinería La Pampilla, la empresa Repsol derramó por lo menos 11 900 barriles de crudo sobre el mar de Ventanilla.

Esta emergencia fue reportada inicialmente, con poca diligencia, por representantes de Repsol, quienes afirmaron que solo se trataba de 0.16 barriles vertidos al mar. Sin embargo, el 18 de enero, el Ministerio del Ambiente (Minam) desmintió esta versión y afirmó que fueron aproximadamente 6 mil barriles de crudo los que ocasionaron el desastre. Pero esta cifra, incluso, varió con el tiempo: casi dos semanas después, el mismo Minam destacó que fueron por lo menos 11 900 barriles.

El caso se agudizó el 25 de enero, cuando se reportó un segundo derrame, esta vez de 7 barriles de petróleo. Luego de este nuevo suceso, el Minam indicó que Repsol no estaba respondiendo de manera clara al desastre ambiental y no brindaba certeza sobre las acciones de remediación. Por ello, el 31 de enero, el Ejecutivo ordenó la paralización de actividades de carga y descarga de hidrocarburos en el mar por parte de dicha empresa.

Este derrame ha afectado de manera inmediata no solo al ecosistema marino, sino también a todas las actividades económicas y a las personas que dependen de él. Solo en la bahía de Ancón, a 22 kilómetros de donde se originó el desastre, más de mil pescadores artesanales (cifra en la que se incluye una cadena completa de producción) se han quedado sin sustento. Repsol les ofreció realizar trabajos de limpieza con sus embarcaciones durante 15 días, pero el temor generalizado es quedarse sin trabajo por años debido a la contaminación generada. Por eso, muchos de ellos exigen indemnizaciones.

Además, según el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), el derrame ya ha afectado dos áreas protegidas: Islotes de Pescadores (que es parte de una reserva más grande que se extiende por toda la costa) y la Zona Reservada Ancón. A dos semanas del derrame, y tras lentos trabajos de limpieza y mitigación, el petróleo alcanzó 24 playas. Mientras no se cuente con medidas de contención eficaces, esta cifra seguirá aumentando.

Este es un caso paradigmático en la historia del país. Un caso que demanda respuestas inmediatas y, además, propuestas de solución a largo plazo. Esta emergencia ambiental ha evidenciado, además, diversos problemas estructurales que debemos enfrentar con prioridad si queremos aprender de nuestros errores.

En este contexto, la **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)** presenta el documento “**11 propuestas normativas para evitar una nueva catástrofe ambiental**”, con el fin de brindar herramientas para lograr una mejor regulación que nos permita enfrentar una emergencia de este tipo.

Es importante mencionar que dichos cambios normativos deben ser acompañados de voluntad política, de medidas para fortalecer al sector ambiente, de la apuesta por un sector extractivo con tecnología de punta y altos estándares, entre muchos otros cambios que van más allá de lo que las normas pueden ofrecer. Los tomadores de decisión, además, deben entender que los temas ambientales son transversales y deben ser considerados en toda política pública.

Índice

Introducción.....	2
Para responder de manera oportuna a emergencias.....	5
1. Diseñar y aprobar protocolos de respuesta rápida y efectivos ante derrames de hidrocarburos	5
2. Crear fondos y facilitar la intervención del Estado para lidiar de manera oportuna con emergencias ambientales y con la remediación de los daños (con cargo a que los costos sean asumidos por quien haya causado el daño)	6
3. Impulsar una Ley de responsabilidad ambiental y de aseguramiento ambiental obligatorio.....	8
4. Implementar centros de rescate a cargo del Estado	8
Para que no haya impunidad	11
5. Fortalecer la fiscalización ambiental nacional con énfasis en el sector hidrocarburos	11
6. Aprobar una metodología de valorización del daño por la comisión de delitos ambientales.....	13
7. Impulsar la caducidad de derechos en títulos habilitantes, como contratos o concesiones en industrias extractivas y megaproyectos, por causales ambientales	13
Fortalecer la atención a la ciudadanía afectada por derrames de hidrocarburos y otros ilícitos ambientales..	15
8. Crear un Fondo de Compensación que permita atender de manera inmediata a las personas damnificadas	15
9. Que el sistema de defensa pública incluya la defensa de derechos ambientales.....	15
Para prevenir derrames de hidrocarburos	17
10. Las empresas deben, obligatoriamente, contar con las barreras de contención dispuestas cuando se descargue crudo en terminales	17
11. Fortalecer las instituciones ambientales y consolidar su autonomía ..	18

Para responder de manera oportuna a emergencias

1. Diseñar y aprobar protocolos de respuesta rápida y efectivos ante derrames de hidrocarburos

El Ministerio del Ambiente (Minam) demoró 5 días en dictar la emergencia ambiental, tampoco hubo claridad para determinar el cierre de desembarcaderos pesqueros, ni existió un protocolo que guíe la actuación para el rescate y rehabilitación de fauna silvestre afectada por los derrames. Adicionalmente, no se contó con un protocolo para la disposición de los cadáveres de la fauna afectada y al Servicio Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) le tomó 7 días dar información clara sobre las evaluaciones de los recursos hidrobiológicos para determinar si eran aptos o no para el consumo humano directo.

En países como Estados Unidos, apenas ocurre un derrame de cierta magnitud, se activa un protocolo intersectorial de respuesta rápida ante derrames y existe claridad respecto a las competencias y responsabilidades. En Perú es clave contar con este nivel de organización para responder de manera oportuna ante derrames y que las diversas organizaciones tengan sus protocolos internos aprobados para lidiar con este tipo de emergencias.

Por ello, se requiere:

Que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) diseñe y apruebe un nuevo Procedimiento de Apertura y Cierre de Puertos que contemple siniestros ambientales tales como derrames de hidrocarburos, vertimiento de residuos tóxicos, entre otros, y que defina criterios objetivos, metodologías y plazos para evaluar y disponer el cierre y apertura de los puertos ante estos hechos.

Que el Ministerio del Ambiente (Minam) y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) desarrollen y aprueben un protocolo de actuación para el rescate y rehabilitación de fauna silvestre afectada por residuos sólidos peligrosos (por ejemplo, petróleo), así como para la disposición de los cadáveres como resultado de este tipo de eventos.

2. Crear fondos y facilitar la intervención del Estado para lidiar de manera oportuna con emergencias ambientales y con la remediación de los daños (con cargo a que los costos sean asumidos por quien haya causado el daño)

Remediar y contener el avance de derrames de hidrocarburos es costoso e implica contratar a empresas y personal calificado. Resulta urgente no solo que haya fondos, sino que exista la liquidez inmediata que permita contratar e implementar todas las medidas que sean necesarias para contener el derrame, remediar el daño causado y compensar a quienes hayan sido afectados.

En caso de incumplimiento de una medida administrativa (como las que dispuso el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para que se identifique las zonas afectadas, se contenga el derrame y se remedie el daño causado), las entidades de fiscalización ambiental (EFA) pueden imponer a la empresa infractora multas coercitivas de hasta 100 UIT de manera ilimitada. Estas multas compulsorias se interponen hasta que el administrado cumpla con la ejecución de dicha medida. **Sin embargo, el hecho de que las multas coercitivas sean ilimitadas genera que la reparación del daño ambiental no se realice de manera oportuna.**

Por otro lado, no existen fondos de **remediación para financiar la atención de los impactos generados por accidentes o incidentes ambientales en el sector hidrocarburos en espacios marinos**. Aunque existe un fondo *ad hoc* creado para remediar los impactos por actividades de hidrocarburos en el ámbito geográfico de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, ubicadas en Loreto, a la fecha, la ejecución de los recursos de dicho fondo -creado en el 2015- enfrenta como principal desafío atraer a postores para diseñar e implementar estas acciones de manera efectiva.

Este problema origina que **la remediación oportuna sea limitada y dilatada en el tiempo**, lo que ocasiona un perjuicio en los esfuerzos de contención, limpieza y remediación; y, además, que **los responsables del daño no necesariamente asuman integralmente los costos asociados a atender los daños ambientales**.

Frente a ello, se requiere:

- **Modificar la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) y disponer que las EFA como máximo puedan imponer tres multas coercitivas. De esta manera, si el administrado no ejecuta la medida, el OEFA deberá de hacerlo por cuenta propia o a través de terceros, a costa de la empresa.** Los costos de ejecución de la medida administrativa deberán ser determinados a través de la resolución de sanción por el incumplimiento de la medida administrativa.
- **Actualizar el régimen legal de las declaratorias de emergencia ambiental.** Con ello se permitiría contar con las herramientas necesarias para enfrentar la emergencia ambiental. Por ejemplo, permitiría flexibilizar el régimen de contratación pública (a fin de asegurar los servicios y productos necesarios en un tiempo oportuno) y las normas de presupuesto público de todas las entidades competentes involucradas en la atención de la emergencia ambiental, así como del propio Ministerio de Economía y Finanzas. Además, permitiría simplificar los procesos y atender las emergencias de manera oportuna.
- **Crear un fondo de remediación destinado a estos casos de emergencia ambiental.** Esta propuesta debería ser promovida por el Congreso de la República y, en su diseño, debería contar con la opinión técnica de los distintos operadores del sector. Bajo ningún motivo la creación de estos fondos debe entenderse como una carta abierta para la contaminación. La ventaja de administrar recursos financieros a través de un fondo es la optimización en los plazos para elegir postores; de esta manera, podrán ejecutarse con la celeridad que amerita la urgencia ambiental.



Rastros de petróleo en la playa Chacra y Mar, Aucallama, el 2 de febrero. Foto: Diego Pérez / SPDA

3. Impulsar una Ley de responsabilidad ambiental y de aseguramiento ambiental obligatorio

La realidad ha evidenciado este problema central: **primero se sanciona y luego se ordena la reparación del daño ambiental**. Debido a que la sanción no tiene por objetivo la reparación del daño ambiental, no se logra obtener una reparación del daño ambiental oportuna.

Con la finalidad de asegurar la reparación del daño ambiental:

- **Se debe aprobar una Ley de responsabilidad ambiental** que permita la existencia de dos procedimientos administrativos independientes. Uno, orientado a la investigación e imposición de la sanción administrativa respectiva (procedimiento administrativo sancionador). El otro, orientado a la reparación del daño ambiental (procedimiento de responsabilidad ambiental).

Este régimen de reparación del daño ambiental debe estar acompañado de un **sistema de aseguramiento ambiental obligatorio que disponga que todas las actividades riesgosas deban de contar obligatoriamente con un seguro ambiental antes del inicio de actividades**, a fin de que el daño ambiental sea inmediatamente reparado.

4. Implementar centros de rescate a cargo del Estado

Frente al derrame, el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), que viene trabajando en el rescate de los especímenes afectados, ha trasladado a los animales rescatados al Parque de las Leyendas debido a la falta de centros de rescate para fauna silvestre en Lima.

De los cuatro tipos de centros de cría que pueden establecerse para el manejo de fauna silvestre en cautividad, el centro de rescate es el único que tiene como fin principal su rehabilitación y, en la práctica, se centra en especímenes procedentes del tráfico ilegal, de ahí su ubicación mayoritariamente en la Amazonía.

Los recursos limitados y el incremento de fauna silvestre decomisada han generado que se supere la capacidad de los centros de cría que contribuyen con su rehabilitación, y esto se agudizó con el confinamiento debido a la pandemia del COVID-19 pues el financiamiento, principalmente privado, se

vio afectado, dando lugar a un apoyo económico desde el Estado durante el 2020¹.

En este contexto, resulta prioritario que el Estado pueda establecer bajo su conducción centros de rescate estratégicamente ubicados a lo largo del territorio a fin de brindar una respuesta rápida (por ejemplo, ante emergencias, tráfico ilegal o fauna silvestre desorientada por contaminación lumínica), especializada y de manera continuada hasta que se pueda determinar el destino final del individuo, lo que contribuirá a elevar las probabilidades de su liberación de ser el caso. Lo anterior resulta acorde con la creación e implementación de Centros de Rescate Nacionales (CREN), según lo priorizado en la actividad 28 del Plan de Acción 2017-2022 de la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú.

Por ello, se requiere:

- Modificar la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a fin de que el Serfor se encuentre habilitado para establecer los CREN.
- Definir la ubicación estratégica y el nivel de especialización requerido de los centros de rescate.
- Promover el establecimiento de centros de rescate de nivel regional y CREN bajo la conducción del Estado.
- Dotar con presupuesto y capacidad operativa (por ejemplo, instalaciones adecuadas y personal calificado) a los centros de rescate mencionados anteriormente.
- Incidir en las medidas de prevención a fin de reducir, en especial, el número de especímenes procedentes del tráfico ilegal y que representan la mayoría de los casos atendidos en los centros de rescate.

¹ Decreto de Urgencia 061-2020, Dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la adquisición de módulos temporales de vivienda y dictan otras disposiciones.



Trabajos de limpieza en la playa Cavero, Ventanilla, el 19 de enero. Foto: Jorge Pezantes / SPDA

Para que no haya impunidad

5. Fortalecer la fiscalización ambiental nacional con énfasis en el sector hidrocarburos

Las multas no son lo suficientemente disuasorias y los procedimientos administrativos sancionadores suelen ser judicializados. Los procesos demoran más de cinco años, y pocas veces se hacen efectivas y son cobradas por la administración. **La justicia que demora no es justicia efectiva.**

En diciembre de 2021², la multa que puede imponer la OEFA por incumplir el plan de contingencia fue reducida de 5 mil a 2700 UIT, sin considerar figuras agravantes respecto de la dimensión del daño ocasionado al ambiente o sus componentes, así como el perjuicio económico causado. En la misma línea, Osinergmin solo puede sancionar a un operador que incumple su plan de contingencia hasta con 1000 UIT, sin considerar para ello la dimensión del daño.

Por otro lado, Sernanp –que es la autoridad que tiene a su cargo la gestión de las áreas naturales protegidas del Perú– no tiene capacidad de ejecución coactiva. A ello se suma que **la afectación a ecosistemas marinos y costeros fuera de las áreas naturales protegidas no se encuentra tipificada como una infracción** en las normas del sector forestal y de fauna silvestre, ni de Produce, que tiene a su cargo los recursos hidrobiológicos.

Frente a ello, se requiere:

- **Revisar los topes de multas que pueden imponerse ante derrames de hidrocarburos por OEFA**, considerando la naturaleza riesgosa de la actividad de hidrocarburos, así como el histórico de accidentes y emergencias ambientales de este sector ocasionados en los últimos años para que realmente sea disuasivo.
- Establecer limitantes en la renovación de contratos y permisos o títulos habilitantes, para quienes tienen multas consentidas y pendientes con el Estado. De igual forma, se debe considerar -para la asignación de derechos- el registro de infractores del OEFA.
- Modificar la Ley de Creación, Organización Funciones del Minam, para **incluir la potestad de ejecución coactiva entre las funciones del Sernanp**

² Res. 034-2021-OEFA/CD

y que dicho organismo modifique sus instrumentos de gestión para concretar la creación de un órgano de ejecución coactiva, considerando la asignación presupuestal respectiva.

- Aprobar una ley que incorpore una disposición que precise que solo a través de contracautelas personales o reales, especificando el tipo y las características de cada una de estas, es posible solicitar la suspensión de un procedimiento de ejecución coactiva.
- Adecuar la normativa forestal y de fauna silvestre y la del sector pesquero, a fin de que pueda tener un enfoque más amplio desde la gestión hasta las medidas de sanción (tipificación, criterios para el cálculo de la multa, etc.) aplicables a los supuestos de derrames de hidrocarburos.



Los pescadores de Callao y Lima región son uno de los grupos afectados directamente por el derrame.
Foto: Diego Pérez / SPDA

6. Aprobar una metodología de valorización del daño por la comisión de delitos ambientales

En la vía penal, no existe una metodología para la valoración de daños ambientales, lo que impide que los daños ambientales puedan ser cuantificados en todos sus extremos para exigir el pago de una reparación civil a los responsables de la comisión de delitos ambientales.

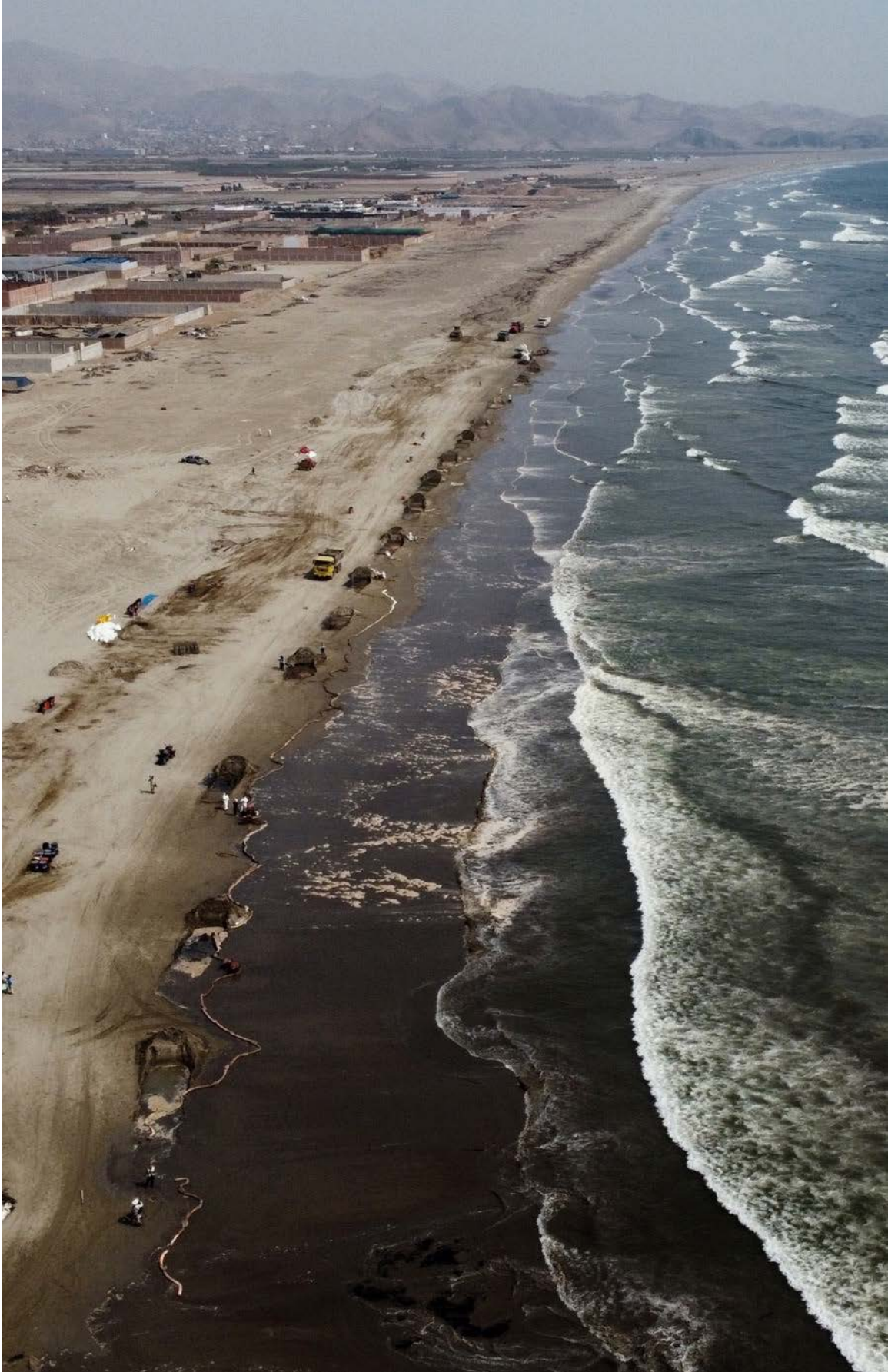
Frente a ello, se requiere que la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural del Minam apruebe una metodología para la valoración de daños ambientales, por cada uno de los delitos ambientales tipificados en el Código Penal.

7. Impulsar la caducidad de derechos en títulos habilitantes, como contratos o concesiones en industrias extractivas y megaproyectos, por causales ambientales

En el caso de las industrias extractivas de gran envergadura y proyectos de inversión en infraestructura, **el marco legal actual no contempla que los incumplimientos ambientales**, sobre todo en caso de daño muy grave a la vida y salud de las personas y los supuestos de reincidencia, **puedan constituir causales de cancelación o caducidad de derechos, o registros**, a como consecuencia de la incapacidad técnica, del titular, para operar. Así como por la variación de las condiciones que justificaron el otorgamiento del derecho en un primer momento y por representar, de alguna manera, un incumplimiento contractual.

Se debe:

- Aprobar un régimen general para ordenar la adecuación sectorial de manera que los derechos de aprovechamiento sobre recursos naturales o proyectos de infraestructura puedan ser cancelados en casos de incumplimientos ambientales que afectan esencialmente el área de impacto, generando daño muy grave a la vida o salud de las personas, daño muy grave a ecosistemas estratégicos y representativos, pueblos indígenas y áreas naturales protegidas de uso indirecto.



A la fecha, se han cerrado el acceso a 24 playas de Lima y Callao que se encuentran contaminadas por el crudo. Playa Cavero, 20 de febrero. Foto: Jorge Pezantes/ SPDA

Fortalecer la atención a la ciudadanía afectada por derrames de hidrocarburos y otros ilícitos ambientales

8. Crear un Fondo de Compensación que permita atender de manera inmediata a las personas damnificadas

Se debe impulsar la creación de un fondo de compensación económica que pueda atender la urgencia, de manera que la determinación de la responsabilidad de los operadores no signifique una demora en la remediación del daño. La creación de este fondo debe contemplar la posibilidad que el Estado pueda cobrar a los responsables, o causante del daño, los costos asociados a la reparación.

Para ello se requiere:

- Aprobar una ley que establezca el objetivo, la naturaleza, el ámbito de aplicación y la entidad responsable de la administración y ejecución de los recursos; es decir, la entidad que será responsable del fondo de compensación para damnificados ambientales.

9. Que el sistema de defensa pública incluya la defensa de derechos ambientales

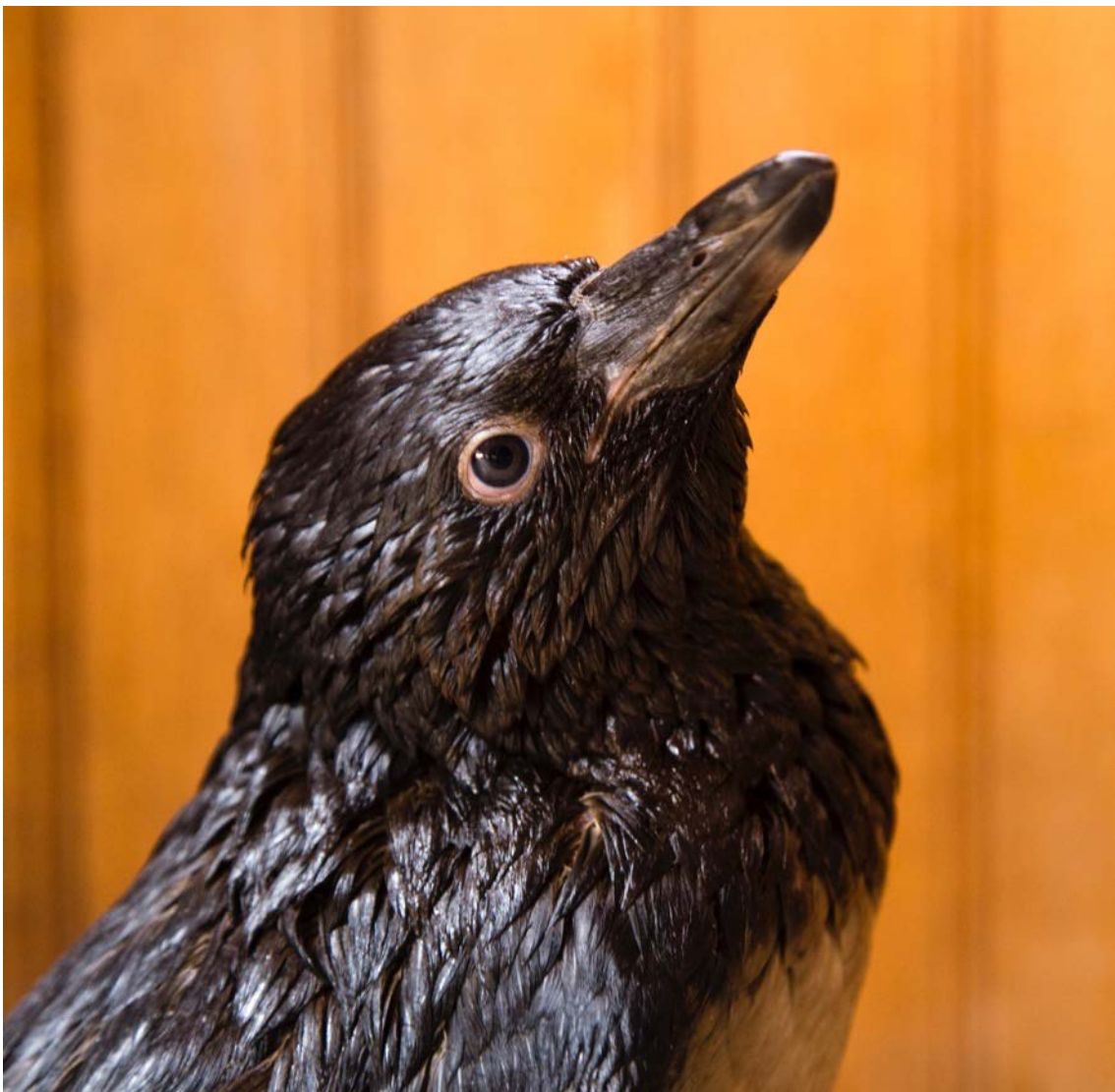
Los pescadores artesanales han sido los principales afectados ante el derrame, y los gremios de pescadores al igual que otros colectivos ciudadanos no suelen contar con el mismo acceso a la defensa legal que grupos económicos más poderosos. El sistema de defensores públicos, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuenta con una red de abogados desplegada a nivel nacional, capaz de brindar asesoría especializada a lo largo del país. Este trabajo puede complementar los esfuerzos que ya desarrollan instituciones como la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones de la sociedad civil.

Lamentablemente, el reglamento que define qué especialidades puede ser atendidas por el servicio de defensa pública³ no menciona de manera específica a la defensa de intereses difusos vinculados a la defensa del ambiente.

³ Regulado por la Ley 29360, modificado por el Decreto Legislativo 1407, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 013-2009-JUS y sus modificatorias.

Frente a ello, proponemos:

- **Incluir la materia ambiental dentro del servicio de defensa pública con la finalidad de incrementar la oferta de profesionales en derecho a lo largo del país, que puedan encargarse de asesorar y acompañar procesos de litigio estratégico en los que se busque la defensa de derechos ambientales o derechos fundamentales afectados por actividades ilícitas.**



Los pingüinos de Humboldt son una especie protegida por el Estado peruano, varios ejemplares han sido hallados empetrolados. Foto: Sebastián Sarmiento / SPDA

Para prevenir derrames de hidrocarburos

10. Las empresas deben, obligatoriamente, contar con las barreras de contención dispuestas cuando se descargue crudo en terminales

Giacomo Pisani, capitán del buque italiano Mare Doricum, implicado en el derrame de petróleo de la empresa Repsol, declaró que la barrera de contención colocada **“no tenía suficiente longitud para cubrir el perímetro del buque”**, lo que habría generado la propagación del crudo.

Para ello, es necesario:

- Que sea obligatorio contar con barreras de contención adecuadas y oportunamente instaladas. Esta medida, que ya se aplica en otros países, hubiese permitido contener inmediatamente el crudo derramado y con ello no estaríamos ante un desastre del nivel que estamos enfrentando en la actualidad.



En la retirada playa de San Gaspar, en Aucallama, existen zonas donde no han llegado los equipos de limpieza y donde las especies luchan por sobrevivir. Foto: Diego Pérez / SPDA

11. Fortalecer las instituciones ambientales y consolidar su autonomía

En los últimos años hemos sido testigos de diferentes situaciones en las que se evidencia la falta de un régimen legal que considere la importancia de los organismos públicos ambientales o de recursos naturales como Sernanp, Serfor, Osinfor, Imarpe y ANA.

Ante ello, es necesario dotar de las herramientas necesarias para que las organizaciones que están dedicadas a la gestión ambiental consoliden su autonomía y sean fortalecidas a fin de poder tener mayores garantías para la gestión y administración de los distintos recursos.

En este sentido, **la SPDA ha desarrollado una propuesta de proyecto de ley** que logre fortalecer la institucionalidad de estos organismos públicos ambientales o de recursos naturales.

A través de esta propuesta legislativa se busca establecer un régimen común para el óptimo funcionamiento de estos organismos públicos a fin de fortalecer y consolidar la institucionalidad ambiental en el país y propiciar su evolución continua.

Para ello, es necesario establecer estándares que:

- Fortalezcan el desempeño de las instituciones y que modernicen la gestión pública orientada al cumplimiento de resultados objetivos.
- Permitan el logro de niveles de eficacia y eficiencia al servicio de la ciudadanía.
- Fortalezcan la organización institucional.
- Promuevan un Servicio Civil Meritocrático, en favor de la seguridad jurídica y la predictibilidad de las inversiones sostenibles.

Adicionalmente a los cambios normativos propuestos en este documento, es necesario indicar que, para evitar o reducir la posibilidad de que ocurran desastres ambientales por actividades económicas, es indispensable que el Estado y las empresas internalicen el enfoque ambiental que la planificación y ejecución que dichas actividades amerita. Mientras ello no suceda, seguiremos enfrentándonos a nuevos accidentes ambientales.

Este desastre ambiental producido por la empresa Repsol debe servir para entender la urgencia de darle a lo ambiental un lugar prioritario en la planificación y monitoreo de las actividades económicas, sobre todo cuando estas son de alto riesgo.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú