

Un daño irreparable y continuo: Caso Oleoducto Norperuano

Informe



Autoras: Wendy Ancieta y Vera Morveli

Colaboración: Liliam Timaná

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Diagramación: Belen Sampietro

Fotografía de portada: Audrey Córdova

Cita sugerida:

Ancieta, W. y Morveli, V. (2024). *Un daño irreparable y continuo: Caso Oleoducto Norperuano*. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación; sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a las autoras.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, septiembre de 2024.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental, y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

El Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa y busca influir en el desarrollo de políticas públicas y herramientas legales que potencien la institucionalidad y gestión ambiental en el Perú, con la finalidad de concientizar a la ciudadanía respecto de la defensa de los derechos humanos ambientales y su importancia del desarrollo económico sostenible del país.

Este informe ha sido elaborado a partir de los insumos obtenidos del servicio de consultoría denominado "Consultoría para desarrollar una investigación legal sobre casos emblemáticos de impacto ambiental en el Perú", realizado por Martha Aldana Durán, en el marco del proyecto Bienestar Sostenible, el cual fue posible gracias al apoyo de la Fundación Mackenzie Scott. Las opiniones expresadas en esta publicación son propias de la SPDA y no reflejan necesariamente la opinión de la consultora ni del donante.

Un daño irreparable y continuo: Caso Oleoducto Norperuano

Informe



ÍNDICE

Datos generales	05
1. Breve descripción del Oleoducto Norperuano (ONP)	07
2. El ONP opera con un instrumento de gestión ambiental obsoleto	09
3. Problemas ambientales	
a. De los reiterados derrames de hidrocarburos	10
b. Un caso emblemático: Cuninico y la falta de remediación ambiental	11
4. Recomendaciones	14

Datos generales

Ubicación	Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura
Actividad	Transporte de hidrocarburos
Unidad productiva	Oleoducto Norperuano
Titular	Petróleos del Perú - Petroperú S.A.
Estado actual	En operación
Sector	Hidrocarburos



1. Breve descripción del Oleoducto Norperuano (ONP)

La explotación de hidrocarburos en la Amazonía tuvo su auge en la década de los 70. En este contexto, en 1972, a través del Decreto Ley 19435, se declaró de necesidad pública de la más alta prioridad nacional la construcción de un oleoducto transandino para transportar el petróleo de los yacimientos de la selva peruana.

El Oleoducto Norperuano (ONP) es operado por Petróleos del Perú – Petroperú. El oleoducto principal se terminó de construir en 1976 y el ramal norte en 1978, atravesando las regiones de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura. El oleoducto tiene una longitud de 856 kilómetros (km) entre sus puntos extremos y una longitud total de 1,108 km (incluyendo sus tres componentes) y tiene una capacidad de bombeo de 200,000 barriles por día, que podría incrementarse hasta 500,000 con instalaciones adicionales. El muelle está diseñado para recibir buques de hasta 250,000 toneladas y su régimen de carga máximo es de 100,000 barriles por hora¹.

El ONP está conformado por dos ramales:

- El oleoducto principal tiene una longitud de 856 km y lo conforman dos tramos.

Tramo I: Inicia su recorrido en la Estación 1, en San José de Saramuro (Loreto), a orillas del río Marañón, a unos 200 km al sureste de Iquitos. Luego, continúa hacia el oeste, en plena selva, a lo largo del río Marañón, hasta la Estación 5. El 85% de los 306 km de la tubería de 24 pulgadas que abarca el Tramo I se ubica en el fondo de un canal o zanja de flotación (llamado también canal de contención), y la longitud restante se encuentra enterrada.

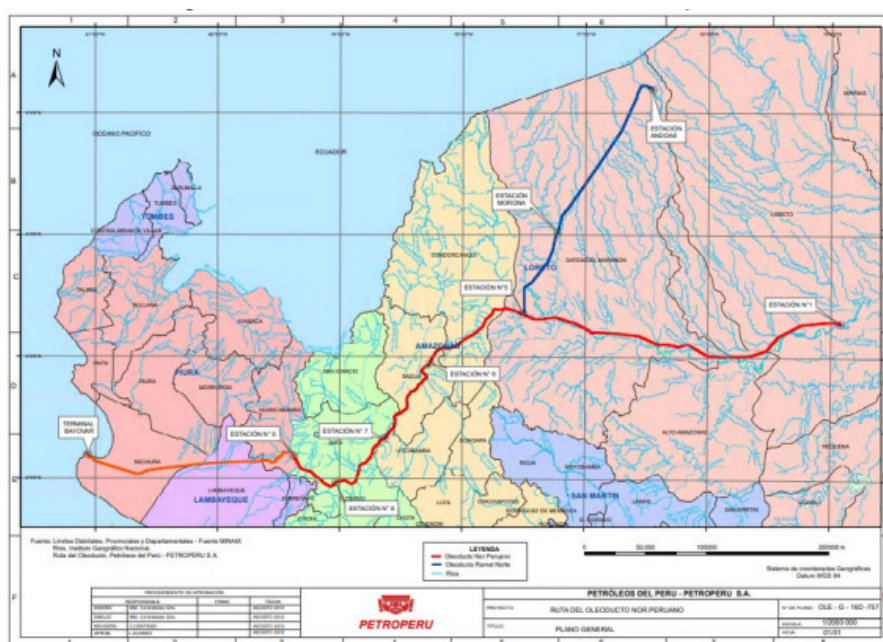
Tramo II: De la Estación 5, que es punto de confluencia con el Oleoducto Ramal Norte, el ONP continúa en dirección suroeste, hasta la Estación 6, en Kuzu Grande, distrito de Manseriche, provincia de Alto Amazonas. Sigue en forma paralela a la carretera, que va de la localidad de Mesones Muro hasta Bagua, en la región Amazonas, donde se localiza la Estación 7. En dirección suroeste llega a la Estación 8, en las inmediaciones del poblado Playa Azul, distrito de Pucará, provincia de Jaén, región Cajamarca. En dicho punto, el ONP cambia a dirección noroeste, hasta la Estación 9, que es la última estación de bombeo, y desde

1. Información obtenida del documento que fue presentado por Petroperú al Ministerio de Energía y Minas denominado "Plan de trabajo actualización del programa de adecuación y manejo ambiental del Oleoducto Norperuano – Petroperú", elaborado por Viceversa Consulting, en 2024.

ahí inicia su ascenso hacia la cordillera de los Andes, a la que cruza en el Paso de Porculla, a una altura de 2,390 metros sobre el nivel del mar. En este lugar comienza su descenso hacia el Terminal Bayóvar, atravesando el desierto de Sechura, en la región Piura.

- El oleoducto del ramal norte (ORN) de 252 km de longitud se ubica sobre el relieve del terreno, iniciándose en la estación Andoas (Loreto) y sigue en dirección suroeste, atravesando los ríos Pastaza, Huazaga y Huituyacu, hasta el cruce del río Morona. Finaliza en la Estación 5 (Loreto), donde confluye con el oleoducto principal.

A continuación, se muestra la ubicación del ONP y sus dos ramales:



Fuente: PETROPERU S.A

Cabe indicar que el ONP cuenta con una “Zona de Reserva”, equivalente a una franja de 75 metros de ancho a cada lado del eje, la cual fue establecida con el fin de garantizar la seguridad e integridad de la infraestructura construida, constituyendo una franja total de 150 metros de ancho, a lo largo de su ruta, a través de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura².

Asimismo, el ONP atraviesa 88 cuerpos de agua (entre ríos y quebradas), de los cuales 11 son ríos principales. Y, respecto a áreas naturales protegidas, el oleoducto atraviesa: la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Pucacuro y de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, así como la Zona Reservada Santiago Comaina y la Zona Reservada (ahora, Reserva Nacional) Illescas³.

2. La “Zona de Reserva” fue establecida a través del Decreto Ley 22180.

3. Información obtenida del documento que fue presentado por Petroperú al Ministerio de Energía y Minas denominado “Plan de trabajo actualización del programa de adecuación y manejo ambiental del Oleoducto Norperuano – Petroperú”, elaborado por Viceversa Consulting, en 2024.

2. El ONP opera con un instrumento de gestión ambiental obsoleto

Un problema con esta infraestructura es que cuenta con un instrumento de gestión ambiental desactualizado, el mismo que es insuficiente para evaluar los impactos ambientales y sus medidas de manejo ambiental actuales y sobre la base de los nuevos estándares que establece el propio sector.

El instrumento de gestión ambiental del ONP, actualmente vigente, se aprobó en el año 1995. Como esta infraestructura existía antes de la primera norma ambiental sectorial de 1993, le correspondió la aprobación de un instrumento de adecuación (el cual se aprueba a infraestructuras existentes) que es el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

A raíz de los derrames de hidrocarburos del 2016 y considerando que el PAMA no identifica los impactos y las medidas de manejo ambiental para una correcta gestión ambiental, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ordenó como medida correctiva a Petroperú actualizar su PAMA. La actualización del PAMA debía incluir la evaluación integral de los impactos ambientales producidos por la actividad, así como los compromisos ambientales que resulten aplicables para garantizar el adecuado manejo y la mitigación de dichos impactos.

Sin embargo, hasta mayo del 2024, la actualización del PAMA no se ha cumplido, por tanto, **no se cuenta con un instrumento de gestión ambiental que regule adecuadamente los posibles impactos que pueda generar el ONP** sobre su entorno natural y social, de acuerdo con los estándares técnicos y legales actualmente vigentes y sus medidas de manejo ambiental correspondientes.

Desde el 2019, se han dado una serie de comunicaciones entre Petroperú, el Ministerio de Energía y Minas (Minem), y el OEFA, pero hasta la fecha no hay una hoja de ruta definida para la aprobación de la actualización del PAMA. Sin perjuicio de lo anterior, desde la SPDA consideramos altamente cuestionable, a nivel del sector, que un proyecto de esta naturaleza siga operando con un instrumento de adecuación que debió cumplir un plazo específico de implementación y luego exigirle un instrumento de tipo preventivo sobre todo para los impactos emergentes durante las operaciones.

3. Problemas ambientales

a) De los reiterados derrames de hidrocarburos

A partir de información registrada por el OEFA, desde que este organismo asumió funciones de fiscalización ambiental del sector hidrocarburos (en marzo de 2011) hasta mayo de 2024, han ocurrido 100 derrames. De los cuales, 61% fueron generados por cortes y 39% tuvieron su origen en otras causas (corrosión, falta de mantenimiento, fallas operativas, deslizamientos, sismos)⁴.

En ese sentido, el OEFA ha iniciado 52 procedimientos contra Petroperú en relación al ONP con un monto de 28,437.5810 UIT. En el periodo 2013-2023, a través de ejecución coactiva, el OEFA ha cobrado multas que ascienden a 26,225.2540 UIT. Por otro lado, Petroperú ha impugnado judicialmente las resoluciones administrativas que imponen multas relacionadas con el ONP. A la fecha, se cuentan con 14 expedientes judiciales, de los cuales 7 han sido resueltos declarando infundada la demanda, y 7 expedientes se encuentran todavía en trámite⁵.

A mayor detalle, Petroperú no cumplió con una serie de obligaciones que derivaron en procedimientos administrativos sancionadores ante el OEFA. Las infracciones típicas incurridas son las siguientes:

- 1) No adoptó medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales, generando daño potencial a la flora y fauna, en cuanto a las siguientes medidas de prevención: (i) Inspección en línea mediante raspatubos inteligentes a fin de determinar la corrosión; y (ii) revestimientos con protección anticorrosiva compatibles con los sistemas de protección catódica para evitar la corrosión de la tubería.
- 2) No realizó la descontaminación del área afectada por el derrame de petróleo crudo ocurrido.
- 3) No presentó, dentro del plazo legal, los Reportes de Emergencias Ambientales con relación al derrame de petróleo crudo ocurrido.
- 4) No presentó la información solicitada sobre:
 - Materia de gestión de residuos generados en la atención de la emergencia.

4. Información actualizada a mayo de 2024 y entregada por parte de especialistas de la Dirección de Supervisión a raíz de una entrevista realizada para este estudio.

5. Información actualizada a mayo de 2024 y entregada a raíz de una solicitud de acceso a la información pública.

- El Programa de Mantenimiento Preventivo ejecutado en la línea donde se presentó la fuga.
- El informe detallado sobre la causa de la emergencia.
- El informe de las acciones a implementar por parte de Petroperú para evitar la repetición del evento.

Asimismo, el OEFA puede ordenar, conjuntamente, con la sanción, medidas administrativas, las cuales pueden estar dirigidas a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental; asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños irreparables o revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que ha podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

En ese sentido, la medida correctiva se correlaciona con cada conducta infractora identificada y establece una obligación específica, con un plazo determinado, indicándose también cuál será la forma de acreditar el cumplimiento de la medida.

En el caso del ONP, el OEFA ha dictado medidas correctivas en relación a la infracción de no haber adoptado medidas de prevención contra la generación de impactos ambientales, la cual señala las siguientes acciones:

- i) Efectuar la caracterización del área afectada por el derrame de petróleo crudo a efectos de determinar las zonas en las cuales sea necesario la descontaminación del agua y suelos, y limpieza de los sedimentos. Plazo 90 días.
- ii) Efectuar la descontaminación del agua y suelos, y la limpieza de los sedimentos impactados del área afectada por el derrame de petróleo crudo. Plazo 30 días.
- iii) Disponer adecuadamente los residuos sólidos generados producto de las actividades de descontaminación.

Cabe resaltar que, el 19 de febrero de 2020, el OEFA impuso un mandato de carácter particular a Petroperú relativo a la presentación de un Plan de Rehabilitación para el canal de Flotación del Tramo I del ONP, el mismo que, luego de su aprobación por el Minem, deberá ejecutarse de manera inmediata. No obstante, hasta mayo de 2024, la empresa no habría cumplido con la presentación del Plan de Rehabilitación⁶.

b) Un caso emblemático: Cuninico y la falta de remediación ambiental

El caso Cuninico es un ejemplo de cómo, hasta la fecha, no se ha cumplido con la remediación del área afectada por uno de los derrames más grandes ocurridos en la

⁶. Según información entregada por personal de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos a raíz de una entrevista realizada para esta investigación.

Amazonía peruana.

El 30 de junio de 2014, ocurrió un incidente en el km 41+833 del Tramo I del ONP, en la Comunidad Nativa de Cuninico, donde se derramaron 2,358 barriles de petróleo. En consecuencia, se contaminó la quebrada Cuninico, afectando sobre todo a la Comunidad Nativa de Cuninico y también a las Comunidades Nativas de San Francisco, Nueva Esperanza y Nueva Santa Rosa, localizadas en las proximidades de dicha quebrada. Las poblaciones afectadas pertenecen al pueblo Kukama, el cual, por su cultura ancestral, está ligada de manera estrecha al agua.

A raíz del evento, y dada su magnitud, el OEFA realizó 6 supervisiones especiales en la zona, entre los meses de julio y noviembre del 2014. En el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú, la infracción sancionada se encontraba referida al incumplimiento del PAMA **por no realizar las acciones de mantenimiento** al km 41+833 del Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora y fauna, y daño potencial a la vida o salud humana. A su vez, **se sancionó el incumplimiento del Plan de Contingencia**, al no detectar ni controlar a tiempo el derrame ocurrido, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana. También, se sancionó por derramar petróleo al ambiente generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.

Asimismo, se ordenó el cumplimiento de medidas correctivas dirigidas a restablecer las condiciones del área impactada a su estado natural, así como establecer canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia (directa e indirecta). En 2016, se declaró el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a Petroperú y lo sancionó con una multa de 2,578.30 UIT.

Es preciso indicar que, en enero de 2015, los Apus de las Comunidades Nativas de Cuninico, Nueva Esperanza, Nueva Santa Rosa y San Francisco interpusieron un proceso constitucional de cumplimiento contra diversas entidades del Estado por haber incumplido diversas normas en materia de salud, según sostienen los demandantes en su escrito.

El Juzgado Mixto Loreto – Nauta, mediante sentencia, de fecha 13 de setiembre de 2017, declaró fundada en parte la demanda, y ordenó que el Ministerio de Salud y la Dirección General de Epidemiología diseñen e implementen una Estrategia de Salud Pública de emergencia, que permita establecer un programa de atención médica, así como de vigilancia epidemiológica ambiental y sanitaria, incluyendo el monitoreo constantes de los estándares de salubridad del agua; asimismo que se ejecute un programa de asistencia y atención en salubridad a la población, en especial a los niños, niñas, madres gestantes y adultos mayores, a efectos de identificar a las personas que pudieron haber sido afectadas por las consecuencias del derrame de petróleo y brindarles la atención médica pertinente.

Este caso también ha sido llevado a la justicia internacional. **El caso Cuninico llegó hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**, instancia que otorgó una medida cautelar, solicitando al Estado de Perú, entre otros, adoptar las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los pobladores de las comunidades de Cuninico y San Pedro.

Recientemente y en otro proceso judicial, en marzo de 2024, el Juzgado Mixto de Nauta-1 declaró fundada la demanda interpuesta por miembros del pueblo indígena Kukama de la Comunidad Nativa de Shapajilla y, en consecuencia, declaró al río Marañón como titular de derechos, indicando que tiene derecho a fluir para garantizar un ecosistema saludable; el derecho a brindar un ecosistema sano; el derecho a fluir libre de toda contaminación; el derecho a alimentar y ser alimentado por sus afluentes; el derecho a la biodiversidad; el derecho a que se le restaure; el derecho a la regeneración de sus ciclos naturales; y que el Estado debe protegerlo legalmente. Esta decisión judicial se encuentra en estado de apelación ante la segunda instancia.



Foto: Petroperú

4. Recomendaciones

- **Es necesario que el Minem regule normativamente el procedimiento para la actualización de instrumentos de gestión ambiental en el sector hidrocarburos**, lo que implica la aprobación de los términos de referencia correspondientes, así como las reglas y supuestos en los que aplica la actualización.
- Otro punto necesario es que el PAMA del ONP sea actualizado a la brevedad posible. Es fundamental, para continuar con las operaciones del ONP, que el PAMA analice los impactos ambientales y establezca medidas de manejo ambiental adecuadas a las operaciones vigentes del ONP, y a los cambios que se han dado en la línea base, considerando los casos de derrames que existen. Para ello, es primordial que el **OEFA le exija nuevamente la actualización del PAMA a Petroperú a través de la medida administrativa correspondiente, y que, para ello, el Minem ya cuente con el instrumento normativo correspondiente que oriente la presentación y evaluación de la actualización del PAMA.**
- Asimismo, resulta fundamental que, **desde el Minam, se haga una reflexión respecto de si se requiere o no de un instrumento de gestión ambiental que reemplace a los PAMA**, no desde un sentido de adecuación, pero desde un sentido de continuidad de operaciones bajo estándares ambientales que se adapten a las operaciones vigentes, que considere el desarrollo de las operaciones hasta su actualidad, y que contenga medidas apropiadas para actividades complejas, que son de largo aliento, y que finalmente permitan de una mejor manera gestionar los impactos ambientales.
- Además, **Petroperú deberá cumplir con el mandato del OEFA** que dispuso la presentación del Plan de Rehabilitación para el canal de Flotación del Tramo I del ONP. En este caso, el mandato es claro en señalar que, no solo se debe presentar, sino que se deberá obtener su aprobación y, luego de ello, proceder a su inmediata ejecución. Para ello, es importante que el OEFA realice una supervisión y fiscalización adecuada del mandato que ha ordenado.
- Por otro lado, **Petroperú deberá cumplir con presentar los estudios de caracterización y los planes dirigidos a la remediación**, respecto de sitios contaminados ubicados a lo largo del ONP. La identificación de los sitios contaminados ya ha sido realizada; sin embargo, a mayo del 2024,

se encuentra pendiente la presentación de 15 planes (que incluyan los respectivos estudios de caracterización) de 15 sitios contaminados en el ámbito del ONP, y cuya presentación debió haberse realizado entre el 2019 y el 2020. Para lo cual, es preciso que el Minem, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos, efectúe las acciones de seguimiento correspondiente y apruebe los planes dirigidos a la remediación dentro de los plazos previstos en la normativa.

- **Es importante reforzar la coordinación institucional en todos los niveles del Estado** para asegurar la remediación de las áreas impactadas por los derrames de hidrocarburos que vienen afectando a pobladores, como en el caso de Cuninico. El pronunciamiento de la CIDH debería impulsar acciones efectivas que busquen la protección de derechos humanos fundamentales, como el derecho a un medio ambiente sano, a la salud, a la vida y a la integridad personal.
- Asimismo, se necesita contar con un marco normativo ambiental sólido que brinde seguridad jurídica para la administración y los administrados, por lo que es necesario que **el Ministerio del Ambiente, Minem y el OEFA evalúen el marco vigente y analicen posibles duplicidades y contradicciones en la normativa ambiental**, a fin de reforzar las actividades de fiscalización y evaluación ambiental.

Desde la SPDA, hacemos un llamado a la acción a todas las entidades del Estado involucradas, en particular al Ministerio del Ambiente, Minem y OEFA, en la prevención de desastres ambientales, la efectiva remediación de las áreas afectadas por los derrames de hidrocarburos del ONP y la protección de los derechos humanos de la ciudadanía que aún no encuentra una respuesta a sus reclamos.



Foto: Barbara Fraser

