

# Informe ONU sobre derrame de Repsol: una vez más la precariedad institucional al descubierto

Autora:

**Ana Leyva**

Febrero 2022

COOPERACIÓN



Jr. Río de Janeiro 373, Jesús María. LIMA 11- PERU

Teléfonos: (511) 461 2223 / 461 3864

[cooperacion@cooperacion.org.pe](mailto:cooperacion@cooperacion.org.pe)

## **Introducción:**

En el Perú estamos acostumbrados a que hechos dramáticos desnuden nuestra precariedad institucional. En el último tiempo, pasó con la pandemia y luego con el derrame de Repsol ocurrido en el Termina Multiboyas N 2 de la Refinería La Pampilla, el 15 de enero del presente año. En esta situación, el Estado peruano solicitó apoyo a la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual envió una misión de expertos que emitieron el 15 de febrero, un informe con hallazgos y recomendaciones.

El informe centra su atención en los daños y principalmente en la respuesta que los distintos actores involucrados dieron al derrame y emite recomendaciones. Su descripción y su análisis tiene dos partes; la técnica (qué y cómo se hizo la limpieza) y la institucional (quiénes intervinieron y la oportunidad y eficacia de esa intervención).

El informe nos sitúa ante un derrame de gran magnitud (mayor a las 700 toneladas, que es la medida internacional para catalogarlo como tal), que fue de unas 2,100 toneladas (11,900 barriles). Además de la magnitud del derrame y ser crudo de Buzlos, sin antecedentes en el mundo, ha sido calificado por las autoridades peruanas como el peor desastre ecológico de la historia reciente del país, debido a que puso en peligro flora y fauna en un área de mucha importancia medioambiental, de la cual dependen miles de pescadores y comerciantes.

### **1. Sobre los daños ambientales, humanitarios y socioeconómicos**

El informe señala que se afectaron o contaminaron 1,400 hectáreas de mar y tierra, 500 hectáreas en áreas naturales protegidas y 80 Km de playas, con el impacto de fauna y flora. Que se retiraron por el momento, 37,000 toneladas de arena contaminada.

Sobre la importancia de la zona afectada, el informe señala que posee una rica biomasa de fitoplancton, que alimenta al zooplancton y a las anchoas (anchovetas), principales alimentos de muchos carnívoros incluidos las aves marinas. La existencia del plancton permite el desarrollo de ecosistemas bentónicos, en los fondos marinos y en los sustratos duros artificiales y naturales. En la zona

donde litoral es rocoso y acantilados, especialmente en la zona insular, abundan aves y mamíferos marinos, bancos naturales de invertebrados, macrobentónicos de consumo humano. Precisa que estos ecosistemas serían los más afectados.

En cuanto a la posibilidad de que el hidrocarburo derramado permanezca en el fondo marino, informan que evaluaron su evolución (su comportamiento bajo condiciones constantes), utilizaron el modelo ADIOS de la NOAA. Señala que, en la aplicación del modelo, la densidad del crudo se mantuvo por debajo de la densidad del agua marina y esto hizo que flote. Sin embargo, en algunas zonas con alta presencia de partículas orgánicas o minerales, estas se agregaban al crudo emulsionado y hacían que este se sumerja.

Sobre los daños humanitarios y socioeconómicos, refiere que las comunidades aledañas a la zona del derrame (en Callao, Ventanilla, Santa Rosa, Ancón y Chancay) han visto afectadas sus medios de vida ya que dependen de la pesca y del turismo local, y a la fecha del informe, siguen buscando soluciones a la caída abrupta de sus ingresos.

## **2. Sobre la limpieza**

Precisa, que, según datos de Repsol, al cierre del informe, la limpieza tenía un avance del 60%. En los dos vuelos que hicieron los expertos sobre la zona afectada, observaron solo manchas de hidrocarburos pequeñas, aisladas y dispersas, que las grandes manchas ya se habían limpiado. Señala que las áreas que presentan mayor acumulación de petróleo son las bahías rocosas (entre Ventanilla y Chancay), cavernas y áreas de acantilado, de difícil accesibilidad.

También reportan, presencia de espuma marrón en la superficie del mar, cerca de la línea de la costa. Señala que es una espuma aceitosa, trasladada por el viento y las corrientes marinas, hasta las playas de arena. También menciona que en una playa se encontró hidrocarburo acumulado a unos centímetros debajo de la superficie.

El informe refiere que existen dos etapas en la limpieza, las cuales se deben manejar con metodologías diferentes y que se debe concluir una para pasar a la otra. La primera etapa, corresponde a la limpieza de grandes acumulaciones de petróleo y materiales

contaminados. En la etapa final, se tiene que limpiar áreas más pequeñas y dispersas o de difícil accesibilidad. Refiere, que la limpieza ya pasó a la etapa final.

Por ello considera que en esta segunda etapa o etapa final, se debe evitar la remoción masiva de arena, porque extraer grandes cantidades de sedimentos puede provocar erosión en las playas. Aconseja utilizar técnicas más eficaces de limpieza con operaciones in situ. En las playas arenosas expuestas, aconseja limpiar utilizando el oleaje natural, recuperando la contaminación con redes. Señala que es necesario prestar atención a las zonas de difícil accesibilidad que tienen crudo acumulado porque podrían ser fuentes de contaminación secundaria. También recomienda, lavar las piedras en guijarros con una mezcladora de cemento y recolectar los residuos, recuperar la espuma marrón con pequeñas embarcaciones y utilizando material absorbente y si no funciona, recogerla en las playas. En las zonas donde el hidrocarburo pudo haber descendido al lecho marino, recomienda hacer monitoreo ambiental mediante muestras submarinas. También refiere, técnicas específicas para la limpieza de zonas puntuales.

Precisa, asimismo, que para saber si una zona está libre de contaminantes deben existir parámetros. Ellos permitirán establecer cuándo la limpieza ha terminado. Señala que esos parámetros o umbrales deben ser definidos por las autoridades en función del contexto de la contaminación y plantea algunos criterios o principios para hacerlo.

Para evitar respuestas sectoriales, propone un plan de monitoreo ambiental intersectorial, centrado en los ecosistemas y biota afectados, coordinado por una autoridad de alto nivel como el MINAM. Asimismo, recomiendan que se sigan realizando estudios sobre la propagación, distribución y tipología de la contaminación; cartografía y caracterización de los hábitats expuestos y sus componentes biológicos, caracterización de los signos de impactos y su extensión y recopilación de datos de referencia para comparar resultados y evaluar.

También plantea fortalecer a corto plazo las capacidades técnicas del Estado para la toma de decisiones en preparación, gestión y respuestas ante este tipo de desastres, señala que para ello puede

contar con el apoyo de la cooperación internacional y revisar las mejores prácticas. Asimismo, se ve como necesaria, realizar una evaluación económica de los daños ambientales, considerando: costos de limpieza, actividades de coordinación, aplicación de un plan de vigilancia ambiental, daños al medio ambiente marino y a las actividades socioeconómicas y finalmente, recomienda establecer una relación de lugares de refugio.

### **3. Acciones de atención a los afectados**

El informe señala que si bien hubo ayuda humanitaria inmediata, esta no alcanzó la escala asociada a desastres. La ayuda ha sido esporádica y poco organizada. Advierte la necesidad de coordinación entre los actores en sus planes de apoyo, principalmente entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, y la necesidad de que se implemente la rendición de cuentas a las personas afectadas que podría permitir su participación de manera significativa y continua en la toma de decisiones. Consideran que la rendición de cuentas es un elemento de la garantía de calidad de todas las actividades de una operación.

También señala que no se habrían realizado evaluaciones de los daños sufridos ni análisis de necesidades de las poblaciones afectadas. Solo habría reportes de empadronamientos a través de las asociaciones de pescadores.

Resaltan el hecho de que las comunidades no han recibido información sobre el impacto, las acciones de respuesta y de planes de asistencia humanitaria ni recuperación socioeconómica. Tampoco se ha realizado un proceso de realimentación para conocer opiniones. Hasta el 10 de febrero, la información sobre acciones dirigidas a las poblaciones afectadas estaba dispersa y no se identificaba un responsable de la conducción de ellas.

Recomienda, contar con un plan de comunicación intersectorial que informe de manera regular y adecuada los avances de la limpieza y de los planes de respuesta para comunidades. Establecer mecanismos que facilitan la articulación de acciones; la entrega organizada de ayuda humanitaria de parte del Estado y la empresa, haciendo que respondan a las necesidades y a los estándares

internacionales; empezar inmediatamente una evaluación de las afectaciones y necesidad de la población para orientar la respuesta al impacto y garantizar sistemas de retroalimentación con ella, así como también, la sistematización de lecciones aprendidas para futuras emergencias y desarrollar y fortalecer un sistema de alerta temprana.

#### **4. Sobre las fallas institucionales**

Una primera cosa que reporta el informe es la intervención de 34 entidades estatales de nivel nacional y local. Además de las empresas contratadas para realizar la limpieza, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.

##### **- Marco normativo internacional y nacional para la atención a un desastre ambiental por derrame**

Señala que las intervenciones se dan de acuerdo a un marco normativo. A nivel internacional, el Perú es signatario del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha Contra la Contaminación por Hidrocarburos (1990). Este convenio facilita la respuesta nacional, la cooperación internacional y la asistencia mutua. A partir de él, el Estado tiene el compromiso de establecer sistemas nacionales y planes de contingencia. El Estado también es signatario del Convenio Internacional de Responsabilidad Civil por Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos (1992). No ha suscrito, el Convenio del Fondo (1992) ni tampoco el Protocolo de Cooperación, Preparación y Lucha Contra los Sucesos de Contaminación por Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas (2000).

A nivel nacional, refiere que la atención al derrame involucra tres mecanismos normativos y operativos; los que corresponden al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD), la declaratoria de emergencia ambiental y las competencias de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra (Dicapi). No menciona la normatividad ambiental existente en Energía y Minas, sobre respuesta a derrames de petróleo.

Señala que la respuesta al desastre se rige por el principio de subsidiariedad. Cuando ocurren son atendidos con recursos locales

y regionales y conducidos por las autoridades de esos niveles de gobierno. Si el desastre sobrepasa sus capacidades, estas autoridades siguen en la conducción, pero cuentan con el apoyo del gobierno nacional que se coordina a través de Indeci. Cuando el desastre afecta la vida de la Nación o supera la capacidad de respuesta del país, asume la conducción, el gobierno nacional (Indeci). Junto a ello, quien se encarga de conducir, coordinar y gestionar la información sobre desastres es el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). En el SINAGERD también existe un organismo de coordinación nacional llamado Consejo Nacional de Riesgo de Desastres (CONAGERD).

En cuanto a las declaratorias de emergencias ambientales, señala que son declaradas por el Ministerio del Ambiente (MINAM), y que este formula el plan de acción en coordinación con el Indeci y otras entidades involucradas. Los gobiernos locales y regionales conducen la ejecución del plan y coordinan con el causante de la emergencia, la remediación del daño. En este esquema el gobierno nacional, a través del MINAM, apoya, coordina y comparte información con los gobiernos subnacionales. Señala que al estar el sector ambiental guiado por el principio de contaminar pagador, las acciones del plan están orientadas principalmente a la supervisión y fiscalización de las actividades de respuesta del agente contaminador.

En cuanto a Dicapi, el informe señala que cuenta con un Plan Nacional de Contingencia para controlar derrames de petróleo y otras sustancias nocivas y es el encargado de dirigir las operaciones de respuesta.

#### **- Intervenciones realizadas**

Menciona las siguientes:

El 19 de enero, el gobierno instaló un Comité de Crisis, dándole al MINAM la secretaría técnica, teniendo que elaborar la estructura de funcionamiento y coordinación. Este espacio rápidamente quedó inoperativo, por las dificultades institucionales que supuso y porque era una instancia nueva que se creaba para atender la emergencia.

El 22 de enero, el MINAM declara la emergencia y su plan de acción, principalmente orientado a la supervisión y fiscalización de la empresa.

El 25 de enero se reunió por primera el CONAGERD, decidiéndose usar los mecanismos diseñados para la gestión de desastres. El Comando de Crisis fue remplazado por una plataforma de coordinación interministerial en el marco del SINAGERN, liderada por el MINAM, con apoyo del COEN y teniendo como secretaria técnica a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Pese a la reconducción de la repuesta, el 28 de enero los expertos de la ONU toman conocimiento en el Centro de Comando del Incidente de Repsol, lugar desde donde se controlaban las acciones de limpieza del mar y costa, que ninguna autoridad se había apersonado para que la empresa explicara cómo estaban organizados y cuál era la respuesta al derrame. Solo el día anterior, habían recibido la visita de funcionarios de Dicapi, con el objeto de establecer una coordinación para las acciones de limpieza en las playas.

En cuanto a Dicapi, el informe señala que inicialmente no aplicó el Plan Nacional de Contingencia. Resalta que en el plan de acción de la declaratoria de emergencia ambiental se le asignó funciones de supervisión y fiscalización y que recién, a partir de la segunda semana comenzó a coordinar el Comité de Asesoramiento Técnico, en donde se toman decisiones sobre las labores de limpieza.

Finalmente se señala que, si bien se ha logrado movilizar toda la cooperación internacional, el desafío es coordinar esa oferta para que responda a las demandas existentes, haciendo sinergias y evitando duplicidades.

Concluye que el derrame puso a prueba los mecanismos institucionales. Que el gobierno tuvo una dificultad inicial para identificar a quien correspondía la conducción y la coordinación de las acciones de respuesta, por lo que es necesario que se fortalezcan los mecanismos de articulación entre las instituciones y los sistemas normativos.

Propone la aprobación de un plan nacional de contingencia para desastres por derrames de hidrocarburos en el mar. Considera que ese plan debería tener mecanismos intersectoriales de coordinación en el marco del SINAGERD, distinguiendo con claridad los roles y competencias de las entidades y los protocolos de coordinación. Conforme a prácticas internacionales, recomienda que Dicapi



coordine las cuestiones tácticas en el mar y coordine con las autoridades civiles y medioambientales la respuesta en costa y tierra. Recomienda que la conducción del plan esté en la PCM y que Indeci lo elabore y proponga en coordinación con las otras entidades involucradas. A partir de ese plan, las entidades deben desarrollar o adaptar su plan sectorial.

Plantea, además, adoptar la metodología de Sistema de Comando de Incidentes (SCI), utilizados en varios países para conducir la respuesta ante todo tipo de desastres. Señala que cuando una empresa cumple un rol significativo debe ser integrada al SCI.

Pone énfasis en la necesidad de que en el corto plazo el Estado peruano debe fortalecer sus capacidades técnicas y operativas de respuesta. Pide evaluar la posibilidad de que las acciones de contención y limpieza ante derrames de hidrocarburos sean conducidas por el Estado y pagadas posteriormente por el agente contaminante como ocurre en Noruega. Independiente de ello, señala que el Estado debe contar con una capacidad operativa mínima para la atención inmediata a estos desastres y con el recurso humano que le permita entender, coordinar y guiar las acciones de respuesta en caso la implemente un tercero. Recomienda que terminada la emergencia, el Estado realice un taller multisectorial de “lecciones aprendidas”.

Por otro lado, recomienda evaluar la aplicación de marcos internacionales que buscan fortalecer la preparación y respuesta ante estas emergencias y la suscripción de los convenios internacionales sobre la materia que han sido mencionados anteriormente. De todas las recomendaciones que hace la Misión, se consideran prioritarias, la instalación del comando de incidentes intersectorial que incluya a la empresa, el padrón de población afectada e impacto, el plan de necesidades post desastre, el plan de monitoreo ambiental, el plan de trabajo y comunicación con los afectados.

Finalmente, señala que existe el riesgo de que incidentes como el ocurrido vuelvan a suceder, por lo tanto, este debe constituir una oportunidad para realizar los cambios estructurales, de innovación y transformación necesarios. Ojalá, que estas recomendaciones sean escuchadas.