

30 de septiembre de 2021

REF.: Caso Nº 12.718
Comunidad de La Oroya
Perú

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Caso No. 12.718 – Comunidad de La Oroya, respecto de la República de Perú (en adelante “el Estado”, “el Estado peruano” o “Perú”), relacionado con la responsabilidad internacional del Estado por los perjuicios causados a un grupo de pobladores de la Comunidad de La Oroya, como consecuencia de actos de contaminación realizados por un complejo metalúrgico en dicha comunidad.

La Comunidad de La Oroya se encuentra ubicada en la Sierra Central del Perú y cuenta con una población aproximada de 30.533 habitantes. A partir de 1922 se instaló en dicha comunidad el Complejo Metalúrgico de La Oroya, operado por una compañía estadounidense que se dedicó al procesamiento de concentrados polimetálicos con altos contenidos de plomo, cobre, zinc, plata y oro, además de sustancias como el azufre, el cadmio y el arsénico. En 1974 el complejo metalúrgico fue nacionalizado y pasó a ser propiedad de la Empresa Minera del Centro del Perú, S.A. “CENTROMIN”, la cual operó hasta 1997.

Antes de la década de los 90 el Estado no contaba con una legislación adecuada sobre el control ambiental y prevención de contaminación. En 1993 se promulgó el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, el cual determinó que las operaciones en desarrollo debían contar con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). El 13 de enero de 1997 el Ministerio de Energía y Minas aprobó el PAMA para el Complejo Metalúrgico de La Oroya, estableciendo como titular a la empresa pública CENTROMIN, fijando un plazo de ejecución de 10 años y un compromiso de inversión en programas de adecuación orientados a reducir los impactos ambientales de las operaciones mineras.

En 1997 la planta fue adquirida por la empresa privada estadounidense Doe Run Company y el PAMA fue dividido en dos partes, una a cargo de CENTROMIN y la segunda parte bajo responsabilidad de la empresa Doe Run. Sin embargo, entre 1999 y 2002, se ejecutaron al menos 4 modificaciones al PAMA original para postergar la ejecución de los proyectos más sustantivos para la protección ambiental, como lo era la construcción de una planta de ácido sulfúrico. El Estado emitió tres normas (Decreto Supremo 046-2004-EM, Resolución Ministerial 257-2006-MEM/DM y la Ley No. 29410 de 2009) que permitieron la concesión de las prórrogas a favor de la compañía extranjera.

El 6 de diciembre de 2002 un grupo de pobladores de La Oroya presentaron una acción de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y Dirección General de Salud Ambiental para la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable de dicha comunidad. El 12 de mayo de 2006, obtuvieron una decisión parcialmente favorable por parte del Tribunal Constitucional, donde se ordenaron una serie de medidas de protección. No obstante, a pesar de haber transcurrido más de 14 años desde tal decisión, no se tomaron las medidas efectivas para implementar integralmente los puntos de resolutive de la misma, así como tampoco se impulsaron acciones para su cumplimiento por parte del máximo tribunal.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

En relación con el estándar de calidad del aire previsto en la normativa peruana, vigente hasta 2009, se establecía un límite de 365 ug/m³ de dióxido de azufre como promedio de 24 horas, mientras que los lineamientos establecidos por la OMS del año 2005 sostenían un límite máximo de 20 ug/m³. A partir de enero de 2009, el parámetro de dióxido de azufre fue un valor diario de 80 ug/m³ y, a partir del 1 de enero de 2014, el valor diario fue de 20 ug/m³. No obstante, en junio de 2017 se estableció un valor diario máximo de 250 ug/m³ y se duplicó el límite permitido de material fino particulado en un valor diario de 50 ug/m³ que, hasta entonces, era de 25 ug/m³. Como consecuencia de lo descrito, el Complejo Metalúrgico aportaba el 99% de los contaminantes del aire presentes en la cuenca de La Oroya.

En su Informe de Fondo la Comisión analizó, en primer lugar, si el daño y las afectaciones generadas a los derechos humanos de los pobladores de La Oroya podían ser atribuibles al Estado. En particular, si el Estado había tomado las acciones pertinentes en torno a sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos involucrados, así como a la obligación específica de progresividad para la realización de tales derechos. La Comisión observó que el Estado peruano no cumplió con la debida diligencia en la ejecución de sus deberes de regular, supervisar y fiscalizar el comportamiento de las empresas respecto de los derechos que pudieran afectar, ni con su deber de prevenir vulneraciones a los mismos.

La Comisión observó que, mientras operaba la empresa estatal CENTROMIN, no existían responsabilidades ni obligaciones ambientales claras y, a raíz de la privatización del Complejo Metalúrgico, el Estado tampoco demostró la existencia de una regulación que salvaguardara adecuadamente el cumplimiento del PAMA, lo que se corroboró con la permisibilidad activa en las modificaciones y prórrogas otorgadas a la empresa privada. La Comisión consideró que la respuesta estatal comprometió su obligación de garantía de los derechos humanos y configuró una situación que, exacerbada por el conocimiento de los daños ambientales causados, se traduce en aquiescencia y tolerancia para facilitar el incumplimiento del PAMA.

Con relación a los estándares de calidad aprobados por el Estado, la Comisión estableció que existe una relación causal entre, por un lado, los indicadores estatales que fijan los límites permisibles para determinados elementos producto de las actividades empresariales y, por el otro, la contaminación ambiental y los niveles que son aceptables para el ambiente y la salud humana. La Comisión observó que el Estado no justificó las razones por las cuales mantuvo límites de 365 ug/m³ de dióxido de azufre hasta el 2009, cuando la OMS ya había fijado como parámetro guía en 2005 el límite de 20 ug/m³. La Comisión concluyó que el Estado peruano no sólo incumplió sus obligaciones inmediatas en materia de derecho a un medio ambiente sano y a la salud, sino que además incumplió su obligación de lograr progresivamente la realización plena de dichos derechos.

Por otra parte, la Comisión observó que el Estado no adoptó las medidas adecuadas, específicas y diferenciadas para hacer frente a los peligros y riesgos ocasionados por la contaminación del medio ambiente en la salud infantil de la comunidad.

La Comisión también observó que el Estado no garantizó la participación pública de las víctimas a efectos de cuestionar, indagar y opinar sobre las decisiones que los afectarían directamente, destacando que éstas tampoco recibieron información suficiente, oportuna y completa sobre las medidas que afectaron sus derechos y fueron adoptadas por el Estado. La Comisión señaló que el Estado tampoco realizó investigaciones serias y efectivas de carácter penal o administrativo que garantizaran el acceso a la justicia a las víctimas que fueron objeto de amenazas, hostigamientos o represalias por parte de trabajadores de la empresa Doe Run Perú, a raíz de las denuncias que realizaron por la contaminación.

Con tales antecedentes, la Comisión concluyó que la ausencia de sistemas adecuados de control a través de un marco regulatorio claro, la falta de supervisión constante y efectiva, la ausencia de sanciones o acciones inmediatas para atender las situaciones de degradación ambiental alarmante, la aquiescencia y facilitación estatal para impedir que se mitiguen los efectos ambientales nocivos de la actividad metalúrgica en La Oroya, y la falta de transparencia activa, permitieron que el Complejo Metalúrgico generara altos niveles de contaminación que han impactado seriamente la salud de las víctimas.

Con base en dichas determinaciones, la Comisión concluyó que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos a la vida digna, integridad personal, garantías judiciales, acceso a la información en materia ambiental, derechos de la niñez, participación pública, protección judicial, salud y medio ambiente sano, previstos respectivamente en los artículos 4.1, 5.1, 8.1, 13.1, 19, 23.1.a, 25.1, 25.2 c. y 26 de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2.

El Estado de Perú ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 12 de julio de 1978 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 21 de enero de 1981.

La Comisión ha designado al Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana y a la Secretaria Ejecutiva Tania Reneaum Panszi como su delegado y delegada. Asimismo, Marisol Blanchard Vera, Secretaria Ejecutiva Adjunta, Jorge Humberto Meza Flores, Christian González Chacón y Daniela Saavedra Murillo, especialistas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, actuarán como asesoras y asesores legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Fondo No. 330/20 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del informe (Anexos).

Dicho Informe de Fondo fue notificado al Estado el 30 de diciembre de 2020, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. La Comisión concedió dos prórrogas con el objetivo de que el Estado pudiera implementar las recomendaciones realizadas por la CIDH en su informe de fondo. El 16 de septiembre de 2021 el Estado solicitó una tercera prórroga. Tras evaluar el estado de cumplimiento de las recomendaciones, la Comisión observó que, a nueve meses de notificado el informe de fondo, aún no se constatan avances significativos concretos en su implementación y tampoco existe expectativa de cumplimiento integral ante la CIDH en un plazo razonable. Con base en ello, y teniendo en cuenta la necesidad de justicia y reparación de las víctimas y la voluntad expresada por la parte peticionaria, la Comisión decidió remitir el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado de Perú es responsable por la violación de los derechos a la vida digna, integridad personal, garantías judiciales, acceso a la información en materia ambiental, derechos de la niñez, participación pública, protección judicial, salud y medio ambiente sano, previstos respectivamente en los artículos 4.1, 5.1, 8.1, 13.1, 19, 23.1.a, 25.1, 25.2 c. y 26 de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 y 2, en perjuicio de las personas identificadas como víctimas por la Comisión en el Informe de Fondo.

En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el informe, tanto en los aspectos materiales como inmateriales declaradas en el informe.
2. Disponer las medidas de atención en salud física y mental de carácter integral, necesarias para la rehabilitación de las víctimas del presente caso, de ser su voluntad y de manera concertada, las cuales deben brindarse de manera gratuita, accesible y especializada, tomando en cuenta la localidad en la que se encuentra cada víctima. Asimismo, dicha atención debe tener un carácter preferente en su calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos y garantizar el principio de la primacía del interés superior del niño.
3. Realizar las investigaciones penales, o de otra naturaleza relacionadas con los actos de amenazas y hostigamientos a las víctimas de dichos hechos en los términos declarados en el informe.

4. Emprender, o bien, desarrollar las investigaciones administrativas, civiles o penales según corresponda en forma diligente para deducir las responsabilidades de funcionarios o terceros respecto a la contaminación ambiental en La Oroya que afectó el derecho a la salud de las víctimas del presente caso. Igualmente, agotar mecanismos dirigidos a deducir eventuales responsabilidades de la empresa respectiva en relación con la contaminación ambiental en La Oroya.
5. Tomar medidas para evitar la repetición de los hechos del presente caso, en particular:
 - a. Disponer medidas de remediación del daño ambiental, con la participación de las víctimas y que tenga como eje central los contenidos del derecho al medio ambiente y la salud. En particular realizar un estudio que establezca acciones que deben instrumentarse en el corto y largo plazo para remediar la contaminación ambiental en La Oroya y asegurar su implementación efectiva;
 - b. Compatibilizar los estándares de calidad de aire a nivel interno con los parámetros internacionales y de acuerdo a las obligaciones estatales de progresividad en la protección de los DESCAs;
 - c. Asegurar que los valores de referencia que miden los niveles de plomo, arsénico, cadmio y otros metales tóxicos en las personas sean compatibles con los parámetros internacionales establecidos por las autoridades especializadas y las obligaciones de progresividad del Estado;
 - d. Asegurar la efectiva fiscalización y cumplimiento de los programas de adecuación y manejo ambiental y en particular que las prórrogas o modificaciones que se realicen a los mismos obedezcan a criterios justificados a la luz de un enfoque de derechos humanos;
 - e. Poner en marcha sistemas de alerta de emergencia efectivos en casos de actividades peligrosas que aseguren que funcionarios públicos tomen medidas para prevenir afectaciones a salud y al medio ambiente e incluya la obligación de proporcionar información a la población local;
 - f. Asegurar que el sistema de salud para los pobladores en La Oroya cuente con programas y servicios especializados que atiendan de manera efectiva las afectaciones a la salud que derivan de la contaminación ambiental. Igualmente deberá tomar en cuenta las necesidades particulares cuando se trate de niños y niñas o se trate de pacientes que presenten alguna otra condición de vulnerabilidad;
 - g. Crear e implementar con la participación de las víctimas, un plan destinado a generar oportunidades y alternativas de desarrollo sostenible en la localidad de La Oroya que tenga en cuenta los derechos humanos y
 - h. Disponer de medidas vinculantes que exijan, promuevan y orienten a las empresas que desarrollan actividades de minería y metalurgia a realizar la debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus procesos u operaciones respecto a los derechos al medio ambiente sano y salud de conformidad con los estándares del presente informe. Tales medidas deben comprender indicadores que permitan al Estado verificar el cumplimiento por parte de las empresas y hacer rendir cuentas a estas ante sus impactos negativos de manera oportuna.

i. Capacitar a autoridades judiciales y administrativas en asuntos ambientales con un enfoque de derechos humanos ante cualquier decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con este, teniendo en cuenta instrumentos internacionales de empresas y derechos humanos.

j. Desarrollar un índice de información necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales con base en el presente informe y aplicable a cualquier caso equivalente. Asegurar que sobre dicho listado se garanticen instrumentos de transparencia activa que hagan efectivo el derecho de acceso a la información de manera oportuna y completa. Fijar mecanismos de solicitud de acceso a la información que, a efectos de las actividades empresariales que tengan impactos en derechos humanos, sitúen a las corporaciones privadas como sujetos obligados a recibir, tramitar y responder solicitudes de acceso a la información, y, establecer mecanismos estatales de seguimiento a las respuestas negativas y/o evasivas tanto de las entidades públicas como de las empresas.

k. Adoptar mecanismos y/o aplicar los mecanismos existentes en la normativa interna, de manera efectiva, con el fin de garantizar la participación pública de las víctimas del presente caso y de la comunicad de La Oroya en la toma de decisiones y políticas en materia ambiental que pueda tener impactos sobre los derechos humanos.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. En particular, permitirá a la Honorable Corte continuar desarrollando su jurisprudencia sobre el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo, así como su interdependencia con otros derechos fundamentales. En particular, los estándares relativos a la obligación de los Estados de prevenir daños ambientales significativos mediante la regulación, supervisión y fiscalización de las actividades públicas o privadas bajo su jurisdicción, que puedan producir un daño al medio ambiente y afectar los derechos a la salud y medio ambiente de las personas. Asimismo, la Corte podría continuar consolidando su jurisprudencia en materia de los derechos al acceso a la información, la participación pública de las personas en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, en relación con las afectaciones y obligaciones ambientales estatales.

En virtud de que estas cuestiones afectan de manera relevante el orden público interamericano, de conformidad con el artículo 35.1 f) del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión se permite ofrecer las siguientes declaraciones periciales:

Perito/a cuyo nombre será informado a la brevedad, quien declarará sobre las obligaciones internacionales del Estado en materia de protección del derecho a un medio ambiente sano, y el alcance de los deberes de regulación, supervisión y fiscalización de actividades públicas o privadas que puedan producir un daño al medio ambiente y a la salud de las personas.

Perito/a cuyo nombre será informado a la brevedad, quien declarará sobre el derecho al acceso a la información y a la participación pública en materia ambiental, en particular respecto de actividades empresariales que tengan un impacto ambiental.

En la medida de lo pertinente, los/las peritos/as se referirá a otros sistemas internacionales de protección de derechos humanos y al derecho comparado. Para ejemplificar el desarrollo de sus peritajes, los/las peritos/as podrá referirse a los hechos del caso.

Los CV de los/las peritos/as propuestos/as serán incluido en los anexos al Informe de Fondo No. 330/20.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quienes actúan como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

AIDA
[REDACTED]

APRODEH
[REDACTED]

Dra. Romina Picolotti
CEDHA
[REDACTED]

Dr. Martín Wagner
Earthjustice
[REDACTED]

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Marisol Blanchard Vera
Secretaria Ejecutiva Adjunta

Anexo