

Carol Mora Paniagua:

Lineamientos de protección y garantía de derechos humanos: una mirada al Caso la Oroya Vs. Perú 2024^(*)

Dra. Carol Mora Paniagua: Abogada ambientalista titulada con mención sobresaliente por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cursando la maestría en Derechos Humanos por la PUCP y la maestría en Derecho con énfasis en Derechos Humanos y Justicia Transicional por la Universidad del Rosario de Colombia.

Con Diplomatura de Posgrado en Derechos Humanos y con Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por la PUCP. Actualmente, es directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), organización en la que labora desde hace 14 años.

Entrevistadora: *Shirley Mercedes Bautista Atanacio¹*

1. **Los sistemas de protección de derechos humanos han ido reconociendo la relación entre la justicia ambiental y los derechos humanos es indudable, aunque a nivel interno algunos ordenamientos jurídicos no le han dado reconocimiento. Por ello, el camino de casos como el Caso la Oroya Vs. Perú ha tenido un largo camino. ¿Cómo se inicia el proceso dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos?**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) son órganos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), sistema regional de protección, promoción y defensa de los derechos humanos y libertades reconocidas en la Convención Americana o también denominado Pacto de San José de Costa Rica la misma que entró en vigencia en 1978.

(*) Entrevista realizada el 03 de junio de 2024.

(1) Licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidenta de la Asociación Ius Inter Gentes

Así, el proceso se inicia ante la Comisión que es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que tiene las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización. Cualquier persona puede presentar una petición ante la Comisión para denunciar una violación a los derechos humanos en contra de uno o más Estados de la OEA.

Luego de ello, en caso la Comisión considere que existe una vulneración a los derechos humanos, informa dicha situación a la Corte IDH, quien emitirá una sentencia final exigible para los Estados parte y que se hayan sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. Perú se sometió a la interpretación y mandatos de la Corte IDH desde el año 1981.

En el caso de La Oroya pasaron más de 14 años sin que existan medidas efectivas para implementar el fallo del Tribunal Constitucional del 2006. Por lo que, ante la falta de respuestas efectivas en el ámbito nacional, se elevó el caso ante las instancias supranacionales, iniciando el proceso ante la CIDH.

En el 2007 la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de un grupo de habitantes de La Oroya, entre ellos niños y niñas, ordenando al Estado peruano que adoptara las medidas pertinentes para brindar un diagnóstico médico y un tratamiento médico especializado y adecuado para las víctimas de la contaminación ambiental generada por la mala gestión ambiental del

Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO) durante las operaciones de Centromin y Doe Run. Las medidas cautelares otorgadas por la Comisión se encuentran vigentes.

Posteriormente, luego de 15 años de iniciado el proceso, la CIDH adoptó una decisión de fondo en el caso y en el 2021 presentó el caso ante la Corte IDH, la misma que determinó la responsabilidad internacional del Estado peruano por la violación de derechos humanos contra los residentes de La Oroya concretamente en relación al derecho al medio ambiente sano en su dimensión individual y colectiva, al derecho a la salud, al derecho a la vida digna e integridad personal, derechos de la niñez, acceso a la información y la participación política, violación del derecho a un recurso judicial efectivo y determinó la responsabilidad estatal por el incumplimiento del deber de investigar la violación de los referidos derechos.

La Corte IDH llevó a cabo una audiencia pública en octubre de 2022 y el 22 de marzo de 2024, el tribunal internacional dio a conocer su sentencia declarándose la responsabilidad legal internacional del Estado peruano y una serie de medidas de reparación a fin de restituir y revertir el daño generado y adoptar acciones efectivas para la no repetición.

2. **Se tiene una sentencia del Tribunal Constitucional mediante la cual se reconoció que Complejo Metalúrgico La Oroya (CMLO), estaba incumpliendo con sus actividades de garantía de derechos y que se estaban incumpliendo deberes del Estado para la protección de la salud de**

los ciudadanos y ciudadanas de La Oroya y, por ende, también se estaba afectando su derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado ¿Qué deberes fueron incumplidos y reconocidos en el fuero nacional?

En el 2002, se presentó una acción judicial de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y la Dirección General de Salud Ambiental. En dicha demanda se solicitó la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable de la población de La Oroya, mediante:

- El diseño e implementación de una estrategia de salud pública de emergencia que permita mitigar y remediar el estado de salud de los pobladores;
- La declaración de estados de alerta, y
- El establecimiento de programas de vigilancia epidemiológica y ambiental.

La demanda fue concedida en primera instancia; sin embargo, fue revocada en segunda instancia.

Ante ello, los demandantes recurrieron al Tribunal Constitucional (TC). En el 2006, el TC declaró parcialmente fundada la demanda de cumplimiento y ordenó medidas de protección dirigidas a implementar un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo, realizar una línea base de la calidad de aire, declarar el estado de alerta de la ciudad La Oroya, así como establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental.

El TC señaló, como parte de sus fundamentos, que desde 1999 la Dirección General de Salud Ambiental había acreditado en La Oroya altos niveles de contaminación del aire y de plomo en la sangre de la población. El TC señaló que en los 7 años que habían transcurrido desde el informe de la Dirección General de Salud Ambiental, el Ministerio de Salud no había implementado un sistema de emergencia para proteger y recuperar la salud de la población afectada. En ese sentido, destacó que la grave situación de salud de los niños y mujeres gestantes contaminados exigía una intervención concreta y eficiente, y que el Ministerio de Salud era el principal responsable de la recuperación inmediata de la salud de los pobladores afectados.

3. En la sentencia de la Corte IDH 2024, el Estado peruano ha violado el derecho a un ambiente sano al haber incumplido la prohibición de no regresión y con su deber de fiscalización. ¿Qué hechos o argumentos jurídicos incurren en este incumplimiento de parte del Estado peruano?

La Corte IDH declaró que el Estado Peruano es responsable por la violación del derecho al medio ambiente sano, puesto que está probado que las actividades del CMLO ocasionaron altos niveles de contaminación ambiental por arsénico, cadmio, plomo y otros metales en el aire, el suelo y el agua en La Oroya. Asimismo, se declaró la responsabilidad del Estado Peruano considerando que conocía que esta situación constituía un riesgo significativo para el medio ambiente y la salud

de las personas y, sin embargo, no tomó acciones efectivas, por el contrario prorrogó reiteradamente el instrumento de gestión ambiental, conocido como el PAMA, que debió ayudar a gestionar la actividad de manera adecuada así como establecer estándares de calidad ambiental correcto, asimismo, se postergaron las inversiones de gestión ambiental para contener los niveles de daño ambiental que ya se venían generando sistemáticamente.

Entre las fallas del Estado peruano hay dos que resalta la Corte IDH:

Sobre el incumplimiento con el deber de supervisión y fiscalización, conforme a lo señalado por la Corte IDH, el Estado Peruano no cumplió con su obligación de supervisión y fiscalización, puesto que las acciones de supervisión recién se iniciaron en el 2010. Esto es, décadas después de que el Estado tuviera conocimiento de los altos niveles de contaminación en La Oroya que operaba desde el año 1922 y que ya contaba con un nuevo régimen de protección ambiental desde el año 1993.

Asimismo, como mencionamos, el Estado prorrogó el cumplimiento del Programa de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA) en 2006 y 2009 sin que exista un análisis sobre los efectos de las mismas en la salud de la población y el ambiente, el PAMA debía cumplirse en el año 2009 inicialmente, finalmente ante el nuevo vencimiento en el 2010 este plazo tampoco fue cumplido en su momento. A la fecha el CMLO está regido por un instrumento denominado IGAC que es un tipo de instrumento de carácter correctivo

y donde se le otorga el plazo de 14 años para que el CMLO pueda adecuarse a los estándares ambientales.

Recordemos que el PAMA era un instrumento clave para reducir la contaminación, por ejemplo, la construcción de la Planta de Ácido Sulfúrico permitiría reducir los niveles de emisión de dióxido de azufre. El Estado argumentó que otorgó dichas prórrogas por problemas económicos de Doe Run; sin embargo, la Corte IDH es clara en sostener que el Estado no analizó si la prórroga permitiría cumplir los objetivos del PAMA e ignoró la situación de alta contaminación en La Oroya.

Sobre la falla por el incumplimiento de la prohibición de no regresión tenemos que el Estado peruano aplicó medidas regresivas injustificadas para la protección del ambiente respecto a la calidad del aire. En el 2001 el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Aire (ECA Aire) estableció que el ECA de Aire aplicable para el parámetro Dióxido de Azufre (SO₂) era el valor de 365 µg/m³ en un periodo de 24 horas. En el 2008, la normativa cambió y se aprobaron nuevos ECA Aire con un valor diario de 20 µg/m³ conforme a los estándares globales. En el 2017, se elevó el límite permitido de dióxido de azufre en 250 µg/m³ en un periodo de 24 horas y de esta manera flexibilizó el estándar desconociendo el avance que se había logrado el 2008 al permitir menores niveles de nocividad en las emisiones.

El Estado peruano alegó que, en 2017 existía una necesidad de adecuar los valores de dióxido de azufre

permitidos a la realidad interamericana, tomando como referencia los valores permitidos por otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, es claro que dicha justificación no estaba basada en criterios técnicos y no tomó en cuenta su impacto en la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el contexto particular de La Oroya.

Según la Corte IDH, el Estado peruano no evidenció justificaciones de suficiente peso para modificar los estándares de calidad del aire de dióxido de azufre en el 2017, lo cual es contrario al principio de no regresión.

4. ¿Cómo interpreta la Corte IDH el principio de no regresividad en el caso La Oroya este principio puede entenderse como una limitación legítima al principio de soberanía estatal para el Estado peruano?

La Corte IDH es clara al señalar que el principio de no regresividad no implica una limitación a la soberanía estatal.

Para la Corte IDH, los Estados podrían adoptar medidas “regresivas”, sin embargo, ello es admitido sólo cuando se tienen justificaciones de peso en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que el Estado disponga. La Corte señala que las medidas que involucren un retroceso o flexibilización ambiental deben ser consideradas cuidadosamente y justificadas plenamente.

Este principio no limita la soberanía del Estado Peruano, por el contrario, constituye una garantía para que las decisiones del Estado se basen en criterios técnicos y en pro de la protección del derecho a un ambiente sano, con el fin de lograr progresivamente la plena efectividad del mismo.

5. La Corte IDH ha declarado la responsabilidad internacional del Estado peruano y ha establecido una serie de medidas para reparar los daños y proteger los derechos vulnerados en el caso La Oroya. ¿Cómo se dará seguimiento al Estado peruano para que cumpla con lo establecido en la sentencia?

El ordenamiento internacional establece que el Estado peruano debe rendir un informe a la Corte IDH sobre las medidas adoptadas para cumplir con su sentencia en el plazo de un año de notificada la sentencia. La Corte IDH supervisará de manera periódica el cumplimiento de sus sentencias y las dará por concluidas una vez que el Estado cumpla totalmente con el fallo. Asimismo, la Corte informa a la OEA los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

Además, nuestro ordenamiento jurídico sobre la aplicación de las sentencias de la Corte IDH dispone que el el procurador público debe informar a los titulares de las entidades públicas sobre las sentencias que se hayan emitido en un tribunal internacional (Decreto Legislativo 1326, que en su artículo 34.4). para que se implementen, por ejemplo, las reparaciones.

Asimismo, de acuerdo con la Ley 27775, Ley que regulariza el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales, la sentencia emitida por la Corte IDH será transcrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores al presidente de la Corte Suprema, quien la remitirá al juzgado correspondiente para disponer su ejecución y ordenará a los órganos e instituciones estatales concernidas la adopción de las medidas ordenadas. Debemos indicar que este escenario no garantiza una pronta efectividad de las reparaciones en tanto se involucra un proceso largo con la intervención de diferentes actores estatales.

6. Sobre las obligaciones internacionales que el Estado peruano tiene respecto a la sentencia ¿Se podría imputar obligaciones internacionales a las empresas y entes privados en el marco de la obligación de desarrollar progresivamente el derecho al medio ambiente sano?

Por el SIDH no se puede imponer obligaciones a las empresas. Sin embargo, los Estados sí están obligados a hacer cumplir la normativa que emitan, por ello cuentan con deber de regulación, supervisión y fiscalización, que son obligaciones en las que justamente el Perú falla de acuerdo con la Corte IDH.

El mandato al Estado peruano de adoptar medidas para garantizar que las actividades del complejo se realicen conforme a los estándares ambientales internacionales debe concretizarse en la normativa nacional y deberán demostrarse por ejemplo con la intensificación de los

monitoreos, supervisiones, e informes de la calidad ambiental.

En ese sentido, esta obligación se materializa en exigir a los titulares mineros el cumplimiento estricto de la normativa nacional ambiental, de sus obligaciones previstas en sus instrumentos de gestión ambiental y la exigencia de resarcir los daños ambientales ocasionados en virtud del principio de internalización de costos en materia ambiental.

7. Conforme a los hechos del caso, donde la empresa CMLO ha venido realizando actividades con efectos nocivos para la población de La Oroya ¿Se podría extender la responsabilidad internacional al Estado de origen de la empresa Doe Run Company por la violación masiva de derechos humanos a los habitantes de La Oroya que esta realizó? ¿De qué forma podría conciliarse los intereses contrapuestos de los Estados en materia económica con la protección de los derechos humanos y del medio ambiente?

Sobre la responsabilidad de un Estado sobre los actos cometidos por empresas de su nación la regulación aún es incipiente. En ese sentido, responsabilizar a un tercer Estado por violaciones a derechos humanos cometidas por sus empresas es un tema que merece un mayor análisis dentro del SIDH, considerando que la Corte IDH deberá establecer parámetros para la asignación de responsabilidad de un Estado por actos de empresas en el territorio de terceros países.

Lo que sí está regulado en el SIDH es la diferencia entre territorio y ju-

jurisdicción para responsabilizar a un Estado por violaciones de derechos humanos, por ejemplo en el caso de daños transfronterizos, que no es el caso de La Oroya. El Estado no sólo es responsable por las violaciones dentro de su territorio, también será responsable por la violación de derechos humanos dentro de su jurisdicción.

La Corte IDH es consciente que la violación al medio ambiente no respeta fronteras por lo que muchas veces los agentes contaminantes que se generen en el Estado de origen tendrán un impacto en el territorio o jurisdicción de Estados terceros. Por lo tanto, el ejercicio de la jurisdicción por parte del Estado de origen frente a daños transfronterizos se basa en el entendimiento de que es el Estado, en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción se realizan estas actividades, quien tiene el control efectivo sobre las mismas y está en posición de impedir que se cause un daño transfronterizo que afecte el disfrute de los derechos humanos de individuos fuera de su territorio.

8. Desde una mirada de los sistemas de protección de derechos humanos como el SIDH ¿Qué mecanismos vienen implementándose para garantizar que se cumpla con el desarrollo progresivo de protección del derecho al medio ambiente sano? ¿Cómo puede influir los argumentos emitidos por la Corte IDH a otras Cortes de protección de derechos humanos?

Previo a la sentencia del Caso La Oroya, el derecho humano a un ambiente sano ha sido reconocido

como un derecho autónomo por la Corte IDH en dos ocasiones: en la Opinión Consultiva No. 23 del 2017 sobre las obligaciones de los Estados en materia de medio ambiente relacionadas con el derecho a la vida y la integridad personal; y, por el otro, en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020).

Un tema muy importante es que en la sentencia la Corte IDH hace referencia expresa al principio de equidad intergeneracional; así el contenido del derecho al medio ambiente no puede reducirse a medidas de reparación que únicamente tendrán impacto en un periodo de tiempo corto y en la generación actual. Las medidas de reparación que se adopten deberán tener un impacto en generaciones futuras a corto y largo plazo. En este sentido, por ejemplo, la Corte IDH ordenó al Estado peruano ejecutar un plan de compensación ambiental para la recuperación integral del ecosistema del área de La Oroya, en miras de las futuras generaciones y su derecho a vivir en un ambiente sano así como medidas y garantías enfocadas en la no repetición.

Finalmente, la Corte IDH deja un mensaje muy contundente sobre la importancia de que la comunidad internacional reconozca progresivamente la prohibición de conductas que lesionen al medio ambiente como una norma imperativa de derecho internacional (*ius cogens*). Estas normas imperativas no admiten una justificación para la vulneración del derecho.

Consideramos que el caso La Oroya constituye una decisión que consolida el derecho a un ambiente sano como derecho autónomo con una mirada intergeneracional y de progresividad, instrumental y sustantiva a su vez, teniendo un gran impacto en

cuanto a reformas sobre el acceso a la justicia nacional se refiere y a cómo debe interpretarse y evolucionar el marco de protección ambiental en inversiones de alto riesgo para nuestro patrimonio natural y sobre todo para la vida y salud de las personas. ◆