

El grave problema de contaminación de La Oroya y la sentencia de la Corte IDH

Informe



Autoras: Carol Mora, Wendy Ancieta y Vera Morveli

Colaboración: Liliam Timaná

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Diagramación: Belen Sampietro

Fotografía de portada: Diego Pérez

Cita sugerida:

Mora, C., Ancieta, W. y Morveli, V. (2024). *El grave problema de contaminación de La Oroya y la sentencia de la Corte IDH*. 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.

El grave problema de contaminación de La Oroya y la sentencia de la Corte IDH

Informe



ÍNDICE

Datos generales	05
1. Breve historia del Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO)	06
2. Problema ambiental	07
3. En búsqueda de justicia	08
4. La decisión de la Corte IDH y la responsabilidad del Estado peruano	09
5. Obligaciones del Estado peruano	11
6. Recomendaciones	15

Datos generales

Ubicación	La Oroya, Junín, Perú
Actividad productiva	Fundición y refinamiento de concentrados polimetálicos
Unidad minera	Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO)
Titular	Metalúrgica Business Perú S.A.
Estado actual	En operación
Sector	Minería

1. Breve historia del Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO)

En 1922, en el distrito de La Oroya, Junín, se instaló el Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO), operado por la compañía estadounidense Cerro de Pasco Cooper Corporation.

Desde sus inicios, el complejo se dedicó a la fundición y refinamiento de concentrados polimetálicos con altos contenidos de plomo, cobre, zinc, y de metales como plata, oro, bismuto, selenio, telurio, cadmio, antimonio, indio y arsénico.

En 1974, el complejo metalúrgico fue nacionalizado y pasó a ser propiedad de la empresa estatal Empresa Minera del Centro del Perú, S.A. (Centromin), la cual operó hasta 1997, año en que fue adquirido por la empresa privada Doe Run Perú S.R.L., filial de la empresa estadounidense The Renco Group, Inc. En 2009, debido a la crisis financiera de la empresa, las operaciones del complejo se suspendieron.

El 15 de enero de 2022, la Junta de Acreedores de Doe Run acordó transferir el complejo a sus trabajadores como forma de pago, quienes constituyeron la empresa Metalúrgica Business Perú S.A. En octubre de 2023, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) resolvió levantar la paralización de las actividades, las mismas que iniciaron ese mismo mes.



Foto: Diego Pérez

2. Problema ambiental

Las actividades de fundición y refinamiento de los metales en el complejo han generado emisiones de metales pesados por décadas que han contaminado el aire, agua y suelo en La Oroya, lo cual ha sido demostrado a través de diversos estudios. En el 2006, La Oroya fue catalogada como una de las 10 ciudades más contaminadas del mundo¹.

Los niveles de contaminación muy altos de metales pesados han afectado gravemente la salud de residentes de La Oroya por generaciones. Las personas que viven en La Oroya han sido expuestas por décadas a una alta contaminación ambiental y muchas de ellas presentaron niveles de plomo superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, en algunos casos, niveles superiores de arsénico y cadmio. Por ejemplo, en el 2005, el Ministerio de Salud (Minsa) determinó que 788 niños y niñas tenían niveles de plomo que superan los límites de la OMS².

Estos niveles de contaminación pueden generar estrés, ansiedad, afectaciones en la piel, problemas gástricos, dolores de cabeza crónicos y problemas respiratorios o cardíacos, entre otros, y los principales afectados han sido los niños y niñas que residen en la cuenca de La Oroya³.

1. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia. Párrafo 76 (27 de noviembre de 2023), citando a The Blacksmith Institute, New York, "The World's Worst Polluted Places-The top 10", septiembre de 2006.

2. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia. Párrafo 78 (27 de noviembre de 2023), citando al Ministerio de Salud, Dirección General de Salud Ambiental, "Censo Hemático del Plomo y Evaluación Clínica-Epidemiológica en poblaciones seleccionadas de La Oroya Antigua", de 2005.

3. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia. Párrafo 222 (27 de noviembre de 2023), la Corte IDH examinó las declaraciones de las víctimas y sus expedientes médicos.



Foto: Diego Pérez

3. En búsqueda de justicia

En el 2002, un grupo de ciudadanos presentó una acción de cumplimiento contra el Minsa y la Dirección General de Salud Ambiental ante el Vigésimo Segundo Juzgado Civil de Lima, para que elaboren una estrategia de salud pública de emergencia que permita mitigar y remediar el estado de salud de los pobladores en La Oroya. Dicho proceso constitucional se elevó hasta el Tribunal Constitucional. Es así que, en el 2006, el Tribunal Constitucional declaró parcialmente fundada la demanda de cumplimiento y ordenó medidas de protección. Sin embargo, habiendo pasado más de 14 años, el Estado no tomó medidas para implementar el fallo y el máximo tribunal no impulsó acciones para su cumplimiento.

Ante la falta de respuestas efectivas en el ámbito nacional, un grupo de pobladores de La Oroya llevó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a fin de que dicho organismo determine la responsabilidad del Estado por la violación a los derechos humanos de las presuntas víctimas ante los posibles daños producidos por las actividades minero-metalúrgicas realizadas en el CMLO.

Luego de 15 años de iniciado el proceso, la CIDH adoptó una decisión de fondo en el caso y lo presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) tras establecer la responsabilidad internacional del Estado peruano en la violación de derechos humanos de los residentes de La Oroya.

La Corte IDH escuchó el caso en una audiencia pública en octubre de 2022. En noviembre del 2023, emitió la sentencia y, en marzo de 2024, el tribunal internacional la dio a conocer.



4. La decisión de la Corte IDH y la responsabilidad del Estado peruano

En marzo del 2024, la Corte IDH declaró que el Estado peruano es responsable por, entre otros, la violación del derecho al medio ambiente sano y a la salud, contenidos en el artículo 26; a los derechos a la vida, vida digna e integridad personal, previstos en el artículo 4; el derecho al acceso a la información y la participación política, contenidos en los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En relación con el derecho a un medio ambiente sano, la Corte IDH analizó la evidencia del caso y concluyó que se encuentra probado la presencia de altos niveles de contaminación ambiental en La Oroya, cuyo origen son las actividades metalúrgicas en el CMLO. Pese a que el Estado peruano conocía que esta situación constituía un riesgo significativo para el medio ambiente y la salud de las personas, no tomó las acciones correspondientes.

En primer lugar, la Corte IDH establece que el Estado no cumplió con su deber de supervisión y fiscalización, puesto que las acciones de supervisión recién se iniciaron en el 2010. Es decir, décadas después de que tuviera conocimiento de los altos niveles de contaminación en La Oroya. Asimismo, el Estado prorrogó el cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) en 2006 y 2009. Recordemos que el PAMA era un instrumento clave para reducir la emisión de dióxido de azufre con la construcción de la Planta de Ácido Sulfúrico. Pese a ello, el Estado prorrogó el PAMA en el 2006 aduciendo razones de financiamiento de Doe Run y en el 2009 no existió ninguna motivación, lo cual evidencia la falta de acción del Estado para evitar que la contaminación siga empeorando en La Oroya.

El Estado tuvo conocimiento de estos altos niveles de contaminación, pero no adoptó las medidas necesarias para prevenir que siguieran ocurriendo ni para atender a las personas que hubieran adquirido enfermedades relacionadas con dicha contaminación, por lo tanto, se evidencia una vulneración del derecho al medio ambiente sano.

En segundo lugar, el tribunal internacional resolvió que el Estado peruano aplicó medidas regresivas 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 ug/m³ en un periodo de 24 horas y 80 ug/m³ en un periodo anual. En el 2008, la normativa cambió y se aprobaron nuevos ECA Aire que establecieron un valor diario máximo de 80 ug/m³ aplicable a partir de enero de 2009 y, a partir de enero de 2014, el valor diario debía ser de 20 ug/m³ en un periodo de 24 horas. En el 2017, se elevó el límite permitido de dióxido de azufre en 250 ug/m³ en un periodo de 24 horas. El Estado peruano no justificó la modificación de los estándares de calidad del aire de dióxido de azufre en el aire en el 2017. Esta elevación de los estándares sin una razón de peso es considerada como una medida regresiva.

En tercer lugar, de acuerdo a la Corte IDH, el Estado peruano vulnera el derecho a la información en perjuicio de las presuntas víctimas. La obligación de transparencia activa del Estado implica el deber de brindar al público información completa, comprensible y en un lenguaje accesible. Más aún, cuando el propio Estado tiene dicha información. En el 2003 se adoptó el Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire con el objetivo de activar un conjunto de medidas para proteger la salud y evitar la exposición excesiva de la población a la contaminación. Posterior a esa fecha, a partir del 2007, el Ministerio de Salud activó un sistema de estados de alerta por contaminación atmosférica por Material Particulado (PM10) y dióxido de azufre (SO₂). En el 2012 se instalaron pantallas en La Oroya para que la población tuviera conocimiento de las condiciones de calidad del aire, así como de las declaraciones de estados de alerta. Asimismo, el Estado adoptó algunas medidas de difusión mediante folletos informativos.

Sin embargo, antes del 2003, no existe información sobre acciones adoptadas por el Estado para informar a la población sobre la situación de contaminación ambiental y sus riesgos para la salud. Y, a partir del 2003, las acciones del Estado no fueron suficientes para lograr un acceso efectivo a la información relacionada con el estado de la calidad del aire y el agua. Por ejemplo, los estados de alerta fueron difundidos por internet, las tres pantallas distribuidas en La Oroya funcionaron durante un corto tiempo. Asimismo, los folletos informativos estaban dirigidos a promover medidas de higiene en la población. Por lo tanto, el Estado no adoptó medidas dirigidas a lograr un acceso efectivo a la información relacionada con el estado de la calidad del aire y el agua, lo cual impidió que las presuntas víctimas tuvieran los elementos suficientes para conocer sobre los riesgos a su salud, integridad personal y vida por la exposición a los contaminantes producidos por el CMLO.

5. Obligaciones del Estado peruano

La Corte IDH ordenó diferentes medidas dirigidas a garantizar la no repetición de una situación similar a la de La Oroya. A continuación, se enumera algunas de las medidas ordenadas al Estado peruano en materia ambiental y el plazo otorgado para su cumplimiento⁴, se menciona a la entidad que sería responsable, así como su posible aplicación.

Realizar un diagnóstico de línea base y un plan de acción para remediar los daños ambientales en La Oroya

El Estado deberá realizar un diagnóstico de línea base para determinar el estado de la contaminación en el aire, suelo y agua en La Oroya, el cual deberá incluir un plan de acción para remediar los daños ambientales. Asimismo, deberá definir acciones a corto, mediano y largo plazo requeridas para la remediación de las áreas contaminadas, y comenzar a ejecutar dicho plan.

- **Plazo:** Ejecución de dicho plan en un plazo no mayor de 18 meses desde la notificación de la sentencia.
- **Entidad responsable:** Ministerio del Ambiente, en coordinación con otras entidades.
- **La medida se concretaría** con un diagnóstico de las fuentes y niveles de contaminación y de los focos de contaminación en La Oroya, y la ejecución de las acciones de descontaminación necesarias del aire, suelo y agua.

Compatibilizar los estándares de calidad del aire a estándares internacionales y científicos

El Estado debe compatibilizar la normativa que define los estándares de calidad del aire, de forma tal que los valores máximos permisibles en el aire para plomo, dióxido de azufre, cadmio, arsénico, material particulado y mercurio no sobrepasen los máximos necesarios para la protección del medio ambiente y salud de las personas, para lo cual deberá tomar en cuenta los criterios más recientes establecidos por la OMS, y la información científica disponible. Asimismo, el Estado deberá actuar conforme a su obligación de no regresividad del derecho al medio ambiente sano y la salud.

4. Las medidas completas están detalladas en el Capítulo X "Puntos Resolutivos" de la sentencia (fundamento 391).

- **Plazo:** 2 años a partir de la notificación de la sentencia.
- **Entidad responsable:** Ministerio del Ambiente.
- **La medida se concretaría** con la emisión del decreto supremo que aprueba los nuevos Estándares de Calidad de Aire para plomo, dióxido de azufre, cadmio, arsénico, material particulado y mercurio, los cuales deberán considerar los parámetros recomendados por la OMS.

Asegurar el cumplimiento del marco normativo nacional e internacional

El Estado deberá adoptar y ejecutar medidas para garantizar que las operaciones del complejo se realicen conforme a los estándares ambientales internacionales, previniendo y mitigando daños al ambiente y a la salud de los habitantes de La Oroya. En este sentido, deberá supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales derivados de los instrumentos de gestión ambiental aplicables al complejo y los estándares internacionales establecidos en la presente sentencia. Asimismo, el Estado deberá asegurar que el otorgamiento de permisos administrativos para la operación y, en su caso, el cierre del complejo, se confieran en consonancia con la regulación nacional aplicable y los estándares internacionales en materia de protección al medio ambiente sano.

- **Plazo:** No se estableció, pero el Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la sentencia, debe rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.
- **Entidad responsable:** Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en materia de supervisión y fiscalización ambiental), el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, y el Ministerio de Energía y Minas (en materia de otorgamiento de instrumentos de gestión ambiental).
- **La medida se concretaría** con la efectiva fiscalización del complejo.

Garantizar que las actividades mineras se realicen en el marco de los derechos humanos

El Estado deberá garantizar que los titulares mineros ejecuten operaciones mineras o metalúrgicas atendiendo a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas y los Principios Marco sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente. De esta forma, el Estado deberá exigir que los titulares mineros sean quienes hagan frente a las consecuencias y resarcimiento de daños ambientales ocasionados por sus operaciones en atención al principio rector denominado “quien contamina paga”, también conocido como “contaminador-

pagador”. En el mismo sentido, el Estado deberá realizar las acciones necesarias para que la aprobación de instrumentos de gestión ambiental aplicables a proyectos mineros incorpore como un compromiso ambiental explícito, la protección de derechos humanos, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano.

- **Plazo:** No se estableció, pero el Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.
- **Entidad responsable:** OEFA (fiscalización) y Ministerio de Energía y Minas (evaluación ambiental).
- **La medida se concretaría** con la efectiva fiscalización del complejo y la incorporación como una obligación ambiental explícita en la aprobación de los instrumentos de gestión sobre la protección de derechos humanos.

Asegurar la recuperación integral de La Oroya

El Estado deberá diseñar e implementar un plan de compensación ambiental aplicable al ecosistema altoandino de La Oroya, a efectos de que las operaciones del complejo incluyan un compromiso ambiental de recuperación integral del ecosistema. El Estado deberá asegurar que el plan de compensación ambiental aplicable al complejo incorpore, como mínimo: a) un análisis que permita una pérdida neta cero de biodiversidad, consiguiendo por lo menos un balance neto neutro; b) una identificación de equivalencia ecológica a partir de un análisis de los servicios ecosistémicos, y c) la búsqueda de una “adicionalidad” en la compensación ambiental. El Estado se encargará de supervisar y fiscalizar la ejecución del plan de compensación ambiental hasta su cumplimiento final, el cual conlleva la recuperación integral del ecosistema del área de La Oroya, con independencia de la implementación de las medidas relacionadas con el cierre progresivo y final del complejo.

- **Plazo:** No se estableció, pero el Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.
- **Entidad responsable:** Ministerio del Ambiente, en coordinación con las entidades correspondientes.
- **La medida se concretaría** con la recuperación integral del ecosistema y la compensación ambiental del mismo.

Elaborar un programa de capacitación en temas ambientales

El Estado deberá diseñar e implementar un programa de capacitación permanente en materia ambiental para funcionarios judiciales y administrativos, que laboran en el Poder Judicial y en las entidades con competencias en el sector de la gran y mediana minería en el Perú, con énfasis en poblaciones de áreas de influencia directa e indirecta de proyectos extractivos vigentes. Las capacitaciones deberán versar sobre los estándares internacionales y la legislación nacional en materia de protección al medio ambiente, salud, acceso a la información y participación política, particularmente respecto a las obligaciones de debida diligencia en materia ambiental. Asimismo, el Estado deberá crear un sistema de indicadores que permitan medir la efectividad de los programas de capacitación y comprobar el impacto y efectividad de los mismos.

- **Plazo:** 1 año.
- **Entidad responsable:** Ministerio del Ambiente y Poder Judicial.
- **La medida se concretaría** con la efectiva capacitación de jueces, así como funcionarios de la administración pública.

Garantizar el acceso a la información ambiental

El Estado deberá diseñar e implementar un sistema de información que contenga datos sobre la calidad del aire y agua en las zonas del Perú donde exista mayor actividad minero-metalúrgica. Este sistema deberá contener información para la población sobre los riesgos para la salud derivados de la exposición a la contaminación del aire y el agua, el contenido de los derechos de la población a gozar a un medio ambiente sano y a la salud, y los medios para su protección, así como los mecanismos existentes para solicitar información y para garantizar la participación política en materia ambiental. Asimismo, el sistema de información debe poseer un medio para que las personas que así lo deseen sean informadas en tiempo real, a través de medios electrónicos, cuando los datos sobre la calidad del aire y el agua de una alguna de las zonas del Perú donde exista mayor actividad minero-metalúrgica reflejen niveles de contaminación que constituyan un riesgo para la salud. El Estado deberá garantizar que esta información se encuentre accesible y deberá informar a la población sobre su existencia. Esta información deberá ser actualizada permanentemente hasta el cumplimiento pleno de

la sentencia.

- **Plazo:** 1 año.
- **Entidad responsable:** Ministerio del Ambiente, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA
- **La medida se concretaría** con la implementación de un sistema de información sobre la calidad de aire y agua en todas las zonas del Perú donde exista mayor actividad minero-metalúrgica.

6. Recomendaciones

El Estado peruano tiene obligaciones internacionales claras con relación a la protección de los derechos humanos al formar parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y al cumplimiento de los mandatos de la Corte IDH en el marco de sus sentencias. Debemos recordar que el Perú es Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) desde julio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH el 21 de enero de 1981. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de cumplir con lo ordenado en la sentencia, para lo cual deberá presentar un informe a la Corte IDH sobre las medidas adoptadas en el plazo de un año.

Asimismo, como parte de sus funciones, 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. La Corte IDH también informa a la Organización de Estados Americanos (OEA) los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. En este escenario, las víctimas podrían acudir a la Corte IDH indicando que el Estado peruano no viene cumplimiento con lo indicado en la sentencia.

Por lo tanto, recalcamos que el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH es obligatorio por parte del Estado peruano, quien deberá acatar todas las medidas en el plazo ordenado, sin esperar su vencimiento para recién cumplir sus obligaciones. En ese sentido, en tanto esté pendiente el cumplimiento del fallo, el Estado peruano debe fortalecer la fiscalización ambiental, contar con un marco normativo sólido en materia de evaluación ambiental, evitando aprobar instrumentos de gestión correctivos o ampliando plazos para su adecuación, así como reforzar la transparencia y participación ciudadana. Por lo que hacemos un llamado a la acción a todas las entidades estatales responsables del cumplimiento de la sentencia de La Oroya y enfatizamos el rol central del Ministerio del Ambiente en este proceso.



Foto: Diego Pérez



SPDA