



AMICUS CURIAE

Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos

Comunidad de La Oroya vs Perú

Contaminación en La Oroya en Perú y en Quintero y Puchuncaví en Chile: ejemplos de "zonas de sacrificio" en América Latina.

Santiago, Chile, 28 de octubre de 2022

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
DESARROLLO	4
I. Del objeto del presente <i>Amicus Curiae</i>	4
II. Del interés de la ONG Defensoría Ambiental en el caso	5
III. De los casos de contaminación en La Oroya en Perú y en Quintero y Puchuncaví en Chile, como ejemplos de "zonas de sacrificio" y de injusticia ambiental en Latinoamérica	8
IV. De la importancia del pronunciamiento de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos para la justicia ambiental en Latinoamérica	11
A. Sobre la aplicabilidad de las obligaciones de garantía y el derecho a un ambiente sano en situaciones de contaminación industrial como las de La Oroya y Quintero-Puchuncaví.	13
B. Sobre las obligaciones internacionales de los Estados de proteger, monitorear, y garantizar la calidad de aire, el medio ambiente sano, y la salud frente a la contaminación ambiental.	16
CONCLUSIONES	21
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

INTRODUCCIÓN

A través del presente *Amicus Curiae*, Defensoría Ambiental aporta a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos una visión de la situación de vulneración de derechos humanos que ocurre en La Oroya, a la luz de nuestra experiencia en la búsqueda de justicia ambiental en los lugares más marginados por el extractivismo y que han sido denominados “zonas de sacrificio” por sus propios habitantes.

En efecto, la proliferación de este tipo de conflictos da cuenta de una situación alarmante para los derechos humanos en la región, motivo por el cual es de suma relevancia que esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos cuente con la mayor cantidad de antecedentes para su pronunciamiento.

Defensoría Ambiental lleva años trabajando con las comunidades que habitan la “zona de sacrificio” de Quintero y Puchuncaví en Chile, gracias a lo cual hemos podido observar desde cerca los elementos que configuran este tipo de vulneración de derechos, analizar las estructuras que las permiten y buscar los mecanismos de solución a disposición de las comunidades. Un ejemplo de ello es la participación en la 29° Audiencia Pública de la 171° Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que permitió poner en conocimiento a dicho órgano la magnitud y gravedad del caso.

Mediante un análisis comparativo de las situaciones de vulneración de derechos humanos que se dan en La Oroya y en Quintero-Puchuncaví, a la luz de la justicia ambiental, ponemos estos elementos a disposición de esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, con la finalidad de contribuir de la mejor manera posible al freno de este tipo de situaciones, esperando que el pronunciamiento en este caso sea un ejemplo para los Estados en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, especialmente en las denominadas “zonas de sacrificio”.

DESARROLLO

I. Del objeto del presente *Amicus Curiae*

El presente Informe es presentado a esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del Caso Comunidad de La Oroya vs Perú, originado en la petición presentada por Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Earthjustice y la Asociación y Pro Derechos Humanos (APRODEH), contra el Estado de Perú, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que ha sometido ante vuestra jurisdicción mediante Informe de Fondo N° 330/20 del caso n° 12.718.

El citado informe concluye que, el Estado peruano, es responsable de la violación de derechos humanos como el derecho a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano, producto de omisiones sustantivas en su deber de tomar medidas frente a la contaminación ambiental en La Oroya, que afectó el derecho a la salud de las víctimas de dicho caso.

En relación a lo anterior, el presente escrito busca aportar información acerca de la importancia del pronunciamiento de esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos para las injusticias ambientales de la región, en especial las situaciones extremas que se viven en las denominadas “zonas de sacrificio” en Latinoamérica. Junto con ello, el presente *Amicus Curiae* entrega una mirada del caso de La Oroya en vista de de los recientes pronunciamientos sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible y de la normativa y principios asociados al derecho ambiental internacional, todo lo cual puede aplicar la Honorable Corte en este caso.

El caso objeto del presente proceso ante la Honorable Corte Interamericana, se relaciona con la situación de especial vulneración al derecho a la salud y a un ambiente limpio, saludable y sostenible, debido al deterioro del ambiente producto de la industria extractiva en Latinoamérica. Es del todo relevante su pronunciamiento ante los avances extractivos en América Latina, así como también por la profundización de la crisis ecológica y climática, la cual, si bien aqueja a todo el mundo, la región es considerada uno de los focos más vulnerables y, a la vez, con la mayor riqueza natural. Por estas razones, urge la protección ante las amenazas de deterioro ambiental y humano, en este caso por la actividad minera, desarrollada tanto por el Estado peruano como por terceros nacionales y capitales extranjeros.

II. Del interés de la ONG Defensoría Ambiental en el caso

La ONG Defensoría Ambiental presenta ante esta Honorable Corte el presente *Amicus Curiae*, en el marco de la petición de las víctimas de la contaminación de la industria metalúrgica en La Oroya, en contra del Estado peruano como responsable por la violación de sus derechos a la vida, integridad personal, garantías judiciales, libertad de pensamiento y de expresión, derechos de los niños y niñas, derechos políticos, protección judicial, derecho al medio ambiente sano y derecho a la salud.

Defensoría Ambiental es una organización de la sociedad civil, sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es poner herramientas técnicas a disposición de comunidades que enfrentan conflictos socioambientales en Chile y, desde un enfoque territorial, buscamos fortalecer su participación y protagonismo. En este sentido, creemos que la justicia ambiental se logra cuando las personas y comunidades están informadas de sus derechos y empoderadas en su participación, de manera que logren equilibrar su posición en dichos conflictos, la cual se encuentra disminuida ante vulneraciones o amenazas al pleno ejercicio de sus derechos humanos en asuntos ambientales.

La justicia ambiental es uno de los ejes transversales de nuestro trabajo como organización, concepto que, en su dimensión distributiva, tiene que ver con la repartición equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan (Hervé, 2010). En este sentido, el concepto de justicia ambiental pretende responder a la pregunta de cuál es la proporción de cargas y beneficios ambientales que le corresponde soportar y recibir a cada comunidad o grupo social, de acuerdo con la equidad, en un contexto específico.

La justicia ambiental también tiene una vertiente participativa, que refiere al contenido del Principio 10 de la Declaración de Río, en el sentido de que una correcta toma de decisiones en el ámbito ambiental requiere, necesariamente, la participación de las y los actores involucrados, incluyendo las comunidades afectadas y no sólo los Estados o las empresas que generan impactos ambientales. Ambas esferas de la justicia ambiental son fuertemente afectadas en los casos de las denominadas “zonas de sacrificio”, como lo es La Oroya.

En Chile, la experiencia de justicia ambiental ha sido un proceso de reconocimiento progresivo desde el punto de vista político, social y jurisdiccional, aunque carece de un reconocimiento normativo expreso. Por lo mismo, creemos que su explicitación en sedes internacionales,

especialmente a nivel regional, puede ser de gran utilidad en la resolución de conflictos socioambientales desde un enfoque de derechos humanos en toda Latinoamérica.

El concepto de justicia ambiental se origina producto de los conflictos por contaminación en territorios de minorías raciales y étnicas discriminadas en Estados Unidos, siendo un concepto que ha evolucionado y se ha adaptado a diferentes realidades, en su génesis y desarrollo. No obstante, lo anterior, el elemento común sigue siendo la existencia de diferencias en la distribución de las cargas y los beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional. De esta manera, la justicia ambiental persigue equilibrar la distribución de las cargas ambientales, tradicionalmente soportadas por los sectores más vulnerables desde un punto de vista socioeconómico y aquellos grupos históricamente excluidos como es el caso de las mujeres y comunidades indígenas, profundizando así su situación de vulnerabilidad (Martínez-Alier, 2011).

De la mano de la justicia ambiental, particular énfasis en nuestro quehacer ha tenido el desarrollo del concepto de “zonas de sacrificio”, el cual comenzó a conocerse e instaurarse en Chile a propósito de una serie de episodios de intoxicaciones masivas producto de la contaminación industrial, ocurridas en 2011 en la bahía de Quintero, Región de Valparaíso. En específico, es un concepto acuñado por las comunidades afectadas, replicado por ONG’s de vocación ambiental y ha sido expresado como “zonas que han sido destinadas al sacrificio, olvidadas por los sucesivos gobiernos que han seguido permitiendo la instalación de nuevas industrias contaminantes, aun cuando el impacto sobre la salud de las personas y el medio ambiente ha sido inmenso” (Oceana); o “aquellos territorios de asentamiento humano devastados ambientalmente por causa del desarrollo industrial. Esta devastación tiene implicancias directas en el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas; derecho a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, etc. En estos territorios el daño ambiental ha significado la situación de vulnerabilidad y empobrecimiento de las comunidades” (extracto de primera Declaración Unión de Comunas de Zona de Sacrificio) (Terram).

El Instituto Nacional de Derechos Humanos, en su Informe Anual del año 2014, reconoció la existencia de estos territorios y sus particularidades, señalando que las zonas de sacrificio dan cuenta de una evidente situación de concentración de los costos ambientales y su distribución desigual. Éstas corresponden a una “situación de injusticia ambiental evidente, por cuanto los beneficios que genera [una industria] se reparten difusamente entre la sociedad toda, mientras

que los costos ambientales son soportados por personas en situación de vulneración social y económica” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014). Además, se indica que el propio Estado de Chile identificó cinco zonas de sacrificio en el territorio nacional: Tocopilla y Mejillones en la Región de Antofagasta, Huasco en la Región de Atacama, la bahía de Quintero y Puchuncaví en la Región de Valparaíso, y Coronel en la Región de Biobío. Todas ellas son consecuencia directa de la política económica extractivista y el uso de energía en base al uso de combustibles fósiles, principalmente el carbón. Es así como de las 28 termoeléctricas a carbón que operan en nuestro país, 27 de ellas se concentran en las zonas de sacrificio antes señaladas.

En las comunas de Quintero y Puchuncaví, específicamente, operan alrededor de 16 empresas, entre ellas una fundición y refinería de cobre de carácter público, llamada Codelco División Ventanas y una refinería de petróleo, perteneciente a la estatal ENAP. En esta localidad, cuyo polo industrial data de la década de 1960, el medio ambiente se encuentra gravemente contaminado, principalmente por gases tóxicos y metales pesados, lo cual ha significado un deterioro significativo de la salud de sus habitantes, quienes padecen enfermedades crónicas y sufren recurrentes episodios críticos de intoxicaciones, producto de la contaminación atmosférica.

Todas las localidades antes señaladas viven situaciones similares, ya que son sectores de alta concentración industrial, en los que se ha priorizado el establecimiento de industrias por sobre el bienestar de la población y del medio ambiente. En relación con el carácter comunitario, dichas zonas suelen tener una población organizada frente a la vulneración de sus derechos humanos producto de la actividad industrial, con el fin de exigir medidas concretas para desarrollar una vida digna. Asimismo, comparten una situación de abandono e incluso complicidad del Estado frente al sacrificio ambiental, quien suele omitir su obligación nacional e internacional de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Aquí, es notoria la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en la medida que su pleno ejercicio requiere de medidas concretas por parte del Estado, tendientes a garantizar un medio ambiente sano para la vida de las personas. Es así que en la Audiencia Pública N° 29, del período de sesiones 171° de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la ONG Defensoría Ambiental expuso sobre la relación entre salud, contaminación y medio ambiente en las zonas de sacrificio en Chile, en particular en el caso de Quintero y

Puchuncaví, y cómo dicha relación constituye una violación de los derechos humanos de sus habitantes producto de la ausencia histórica del Estado en la materia.

Así como Quintero Puchuncaví en Chile, el caso de la Comunidad de La Oroya es un caso paradigmático de “zona de sacrificio”, en el que sus habitantes han sido llevados a una situación de sacrificio ambiental, bajo el argumento del desarrollo económico del país. Bajo este entendido, tanto la Excelentísima Corte Suprema de Chile en el marco de un recurso de protección en favor de las víctimas de la contaminación de Quintero y Puchuncaví, así como también la Comisión Interamericana de Derecho Humanos en su Informe de fondo en este caso, han puesto énfasis en el deber adicional que tienen los Estados respecto de niños, niñas y adolescentes, a fin de cautelar el pleno ejercicio de sus derechos. Esto, porque las niñas constituyen una población especialmente vulnerable dada su condición, su desarrollo temprano y sus necesidades particulares.

En suma, observamos que existen importantes similitudes entre el caso de la Comunidad de La Oroya y otros casos de violaciones a los derechos humanos en contextos de “zonas de sacrificio”, en donde el eje central es una situación de abandono del Estado en el cumplimiento de sus deberes de promoción, protección y garantía de los derechos de la población afectada por la contaminación. Desde nuestra experiencia como organización, creemos que la incorporación de elementos de justicia ambiental ciertamente ayudará a esta Honorable Corte a resolver el asunto sometido a su conocimiento.

III. De los casos de contaminación en La Oroya en Perú y en Quintero y Puchuncaví en Chile, como ejemplos de "zonas de sacrificio" y de injusticia ambiental en Latinoamérica

Desde el sur global, es importante señalar que la injusticia ambiental se expresa más profundamente en contextos extractivos latinoamericanos, como es el caso del Complejo Metalúrgico La Oroya (CMLO) de La Oroya, en Perú y el Complejo Industrial Ventanas (CIV) de Quintero, Concón y Puchuncaví, en Chile. Los orígenes del extractivismo en América Latina se remontan a la época colonial, por lo que han transcurrido generaciones de extractivismo en la región. En términos generales, el extractivismo se trata tanto de un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales como de un modelo socio-político-territorial, determinados por cada contexto local pero fundamentales para las exportaciones, por lo que están articulados globalizadamente (Gudynas, 2015) (Svampa, 2021).

La Comisión Interamericana ha constatado el aumento de extracción minera y petrolera en América Latina y el Caribe este último siglo en base a datos de la CEPAL, así como también el aumento de monocultivos de exportación y construcción de grandes proyectos de infraestructura, que acaparan grandes superficies territoriales y con altos impactos en el ambiente, generalmente en poblados en condiciones de marginación y pobreza (CIDH, 2015). El aumento de la extracción de materias primas se vincula con el destino de las exportaciones, las que en la región se caracterizan por dirigirse principalmente hacia Estados Unidos, la Unión Europea, China y Japón (63%), luego al resto del mundo considerando Asia -Pacífico (19%) y, en último lugar, entre América Latina y el Caribe (18%) (Thomssen & Sauß, 2014).

El reciente Informe del Relator Especial David R. Boyd sobre “El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: un catalizador para acelerar la acción a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2022) da cuenta de que la economía mundial se basa en dos pilares fundamentalmente injustos, insostenibles e incompatibles con el pleno ejercicio de los derechos humanos: la explotación de las personas y la del planeta (Boyd, 2022). En su mayoría, estos pilares se alojan en el *Sur Global*, como los casos referidos en Chile y Perú, donde la contaminación de la minería y otras industrias extractivas desencadenan grandes conflictos socioambientales.

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina el año 2014 catastró 201 conflictos mineros en América Latina, de los cuales la mayoría se localizan en Perú, Chile y México (Thomssen & Sauß, 2014). Los datos que arroja dicha organización dan cuenta de un aumento considerable de conflictos mineros en Chile y Perú, así como también en el resto de la región (OCMAL, 2022). En estos casos, ni siquiera la nación obtiene beneplácitos por ser países productores, es así como tanto las economías de Chile como Perú dependen en gran medida de las exportaciones, las que para estos países rodea el 80-85% el 2017 (Gudynas, Post-extractivismos en Chile: posibilidades y urgencias, 2017). Así, la exportación de los recursos dentro de redes de comercialización y manufactura globalizada es un factor determinante para los extractivismos (Gudynas, 2015).

Las audiencias públicas del referido caso, han evidenciado la compleja situación de contaminación en La Oroya por el CMLO, donde desde hace 100 años se han acumulado los impactos de las emisiones, los residuos líquidos y los pasivos de la minería a gran escala, generando efectos negativos al medio ambiente, a la vida y a la salud de la población. A la vez, la presencia de las minas ha generado un fuerte impacto a nivel social, quebrando las relaciones

humanas y comunitarias, mediante la generación de rivalidades y ejerciendo violencia contra las personas defensoras del territorio.

En ese mismo sentido, el avance del extractivismo en la región ha significado, consecuentemente, un mayor riesgo para los derechos de personas defensoras de los derechos humanos. Así lo señala el informe de Global Witness “Una década de resistencia”, donde se advierte el aumento de los asesinatos a personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, dentro de los cuales más de tres cuartas partes se localizan en América Latina y la mayoría en el sector industrial de la minería (Witness, 2022). Así mismo, la ONU ha señalado la importancia de la protección de las personas defensoras de derechos humanos y la obligación que tienen los Estados de protegerlas activamente (ONU, 1999) (ONU, 2017).

Tanto el CIV en Chile como el CMLO en Perú, son “zonas de sacrificio” ocasionadas por el extractivismo. La contaminación generada en Quintero y Puchuncaví tiene una historia de más de 60 años, donde la operación autorizada y deliberadamente concentrada de 16 industrias ha generado efectos adversos para el medio ambiente, la salud, formas y calidad de vida de los habitantes, en un contexto normativo débil e incompleto. Dentro del complejo industrial se desarrollan diversos rubros, dentro de lo que se encuentran una fundición y refinería de cobre, termoeléctricas, puertos multipropósito, cementera, oleoductos, entre otros.

Tanto en Quintero y Puchuncaví como en La Oroya, la falta de estándares adecuados en la regulación y la ausencia de fiscalización y monitoreo, tanto de las emisiones atmosféricas como de residuos líquidos y pasivos ambientales, ha permitido una situación de riesgo permanente de afecciones crónicas y agudas para la salud de las personas, por vivir en un medio ambiente contaminado de manera continua. Además del daño al medio natural, la actividad industrial trae como consecuencia la pérdida de tradiciones, de actividades económicas locales y actividades identitarias u oficios propios de cada uno de estos territorios, las cuales también forman parte del medio ambiente en donde se desarrolla la vida humana.

Un aspecto común de las “zonas de sacrificio” como las que en este documento se señalan es que, si bien las actividades extractivas son ejecutadas principalmente por capitales privados, la pasividad de los Estados juega un rol clave que permite la vulneración de los derechos humanos. En ambos casos, el consentimiento de los Estados se refleja en la autorización deliberada de industrias peligrosas de gran magnitud y en la omisión de tomar medidas efectivas de prevención, a pesar del público reconocimiento del evidente daño ambiental y del

conocimiento que los propios Estados tienen sobre los efectos nocivos del desarrollo industrial en esas zonas.

La normalización de la contaminación durante gran parte de sus vidas, es otro aspecto común que se observa en las “zonas de sacrificio” y que queda de manifiesto en los relatos de los y las habitantes de La Oroya. Éstos nacieron y crecieron en un lugar donde la mala calidad del aire y los eventos de alertas ambientales eran constantes y cotidianos, de manera que se ha provocado un daño a distintas generaciones y, especialmente, a niños, niñas y adolescentes¹.

Por otro lado, tanto el caso de La Oroya como el de Quintero-Puchuncaví, son ejemplos de la influencia de los capitales extranjeros, que invierten en países cuyos estándares, legislaciones y fiscalizaciones son más precarias a las de sus países de origen. De esta manera, las “zonas de sacrificio” son, además, un claro ejemplo de negligencia y vulneración por parte de las empresas públicas y privadas en materia de los principios rectores de Empresas y Derechos Humanos.

La degradación del territorio, los daños a la salud e integridad física y psíquica, la pérdida de capacidad de subsistencia y la situación de dependencia económica del trabajo ofrecido para la industria minera, son parte de un ciclo característico de la problemática social en las zonas destinadas al sacrificio ambiental por un mal entendido desarrollo económico. Además, en los territorios donde el desarrollo productivo se ha realizado a gran escala y de forma prolongada en el tiempo, suelen verse muy afectadas las dinámicas sociales debido a la vulnerabilidad propia de las comunidades y al completo abandono del Estado.

IV. De la importancia del pronunciamiento de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos para la justicia ambiental en Latinoamérica

El pronunciamiento sobre el caso La Oroya vs Perú, tiene importancia regional por el contexto extractivo que caracteriza al territorio latinoamericano. Es especialmente relevante para la región y el sur global el pronunciamiento específico de la Honorable Corte sobre la injusticia

¹ En el caso de Quintero y Puchuncaví, el “Estudio de afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví 2018. Análisis multinivel de afectación, abordaje y soporte normativo de la emergencia”(2019), elaborado por Defensoría de la Niñez, da cuenta de la sensación de cercanía a la muerte y la normalización de la contaminación por NNA, entre otras afectaciones por vivir en una zona de sacrificio.

ambiental en las “zonas de sacrificio”, así como también sobre la contaminación atmosférica y los efectos adversos generados en el medio ambiente y en las personas, por priorizar el derecho a ejercer actividades económicas extractivas, en desmedro del derecho a la vida digna y un medio ambiente saludable y sostenible.

Como se señaló, si bien el concepto de zona de sacrificio es una construcción sociocultural y política, ha sido reconocido ampliamente para referir a aquellas zonas en que se viven situaciones de extrema contaminación, vulnerando los derechos humanos. En este sentido, el reporte “Zonas de Sacrificio: 50 lugares más contaminados” realizado por David R. Boyd, reportero especial de derechos humanos y medio ambiente de la ONU, da cuenta que la mayoría de los casos se encuentran en lugares empobrecidos y vulnerables (Boyd, 2021).

En efecto, la política económica extractivista genera “zonas de sacrificio”, tanto en las localidades desde donde se extraen recursos naturales, como en las áreas de “soporte” y “redes de conectores” necesarios para que los insumos lleguen a donde serán procesados o utilizados, generando despojo y contaminación como residuo necesario (Gudynas, 2017). Debido a la interdependencia de los proyectos extractivos, el pronunciamiento de esta Honorable Corte sobre la situación de contaminación en la Oroya, tiene importancia regional e incluso global para las sociedades más marginadas, las cuales son propicias a ser víctimas de este tipo de concentraciones extractivas.

Recientemente, la ONU ha reconocido la existencia y el alcance del concepto de “zona de sacrificio” en la realidad actual. En el Informe “Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico” (2022), el Relator Especial ha descrito que las “zonas de sacrificio” son creadas por la toxificación del ambiente, donde la extrema contaminación afecta tanto a grupos vulnerables y marginados como al planeta. Por ello, considera al medio ambiente no tóxico como uno de los elementos fundamentales del derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

Las “zonas de sacrificio” se caracterizan por ser lugares donde sus residentes “sufren consecuencias devastadoras para su salud física y mental y violaciones de sus derechos de resultas de vivir en focos de polución y zonas altamente contaminadas” (ONU, 2022, párr. 27), al tiempo que advierte que se está creando otra categoría de “zonas de sacrificio” por el aumento de gases efecto invernadero y sus consecuencias climáticas, en ambos casos volviendo

inhabitables los territorios de las comunidades afectadas. Así, desde la perspectiva climática, es posible aseverar que el concepto se ha reconocido a nivel internacional.

En relación a lo mismo, en otro informe, el Relator Especial señala la importancia de “No dejar a nadie atrás” en contextos de cambio climático y degradación ambiental, pues las personas se están quedando atrás al tener que soportar de manera desproporcionada los efectos de residuos, contaminación, crisis climática y pérdida de biodiversidad por vivir en “zonas de sacrificio” (Boyd, 2022). El Relator Especial, menciona expresamente el caso de La Oroya y el de Quintero-Puchuncaví como ejemplos de las zonas de sacrificio en Latinoamérica y el Caribe (ONU, 2022).

El caso del conflicto ambiental de La Oroya permite dar cuenta de que el transcurso del tiempo, por una parte, profundiza los daños, generando impactos crónicos en la salud de las personas y en el ambiente. Por la otra parte, demuestra la institucionalización de una modalidad determinada de desarrollo de los países, que se caracteriza por industrias extractivas de gran magnitud y la concentración de las externalidades negativas en sectores de alta vulnerabilidad, que a su vez no recibe beneficios de dicha actividad en proporción a la carga que deben soportar.

Lo expresado en el párrafo precedente es completamente contrario a las necesidades humanas actuales frente al cambio climático. En efecto, dado el contexto actual de crisis climática en la que nos encontramos, urge el pronunciamiento de esta Honorable Corte sobre el rol que deben cumplir los Estados en los conflictos socioambientales y las responsabilidades respectivas en caso de no cumplirlo, con el afán de evitar la proliferación de estos conflictos, la degradación del medio ambiente y, con ello, las vulneraciones a los derechos humanos.

A. Sobre la aplicabilidad de las obligaciones de garantía y el derecho a un ambiente sano en situaciones de contaminación industrial como las de La Oroya y Quintero-Puchuncaví.

La garantía y protección del derecho a un medio ambiente sano consagrado en el Sistema Interamericano, en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, es considerado un derecho autónomo parte del *corpus iuris* internacional, que debe aplicarse de forma directa en ante conflictos socioambientales, como es el caso de La Oroya vs Perú y Quintero-Puchuncaví.

Aquello radica principalmente en la evidente interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, tal como ha sido claramente expresado en la Opinión Consultiva OC 23/17 y en su jurisprudencia.

En la reciente sentencia del caso Lhaka Honat vs Argentina, la Honorable Corte hace notar que, respecto al derecho a un medio ambiente sano, no sólo existe una obligación de respeto, sino también de garantía. Esta última abarca la de disponer medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que promuevan la protección de los derechos humanos, estableciendo mecanismos adecuados de fiscalización y supervisión de ciertas actividades de entidades públicas o privadas (Sentencia Lhaka Honat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Corte IDH, 2020).

En cuanto al derecho interno, tanto el Estado peruano como el chileno, reconocen en sus respectivas constituciones el derecho a un medio ambiente libre de contaminación. La carta fundamental peruana va más allá, ya que consagra el deber de proteger el equilibrio ecológico y el uso sostenible de los recursos naturales en el marco del desarrollo de actividades económicas. Es así como la realidad que viven estos territorios evidencia un Estado fallido, ausente y vulnerador del derecho humano a la vida digna y saludable, necesario para el pleno disfrute del resto de derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, a la que ambos Estados se encuentran suscritos.

La Opinión Consultiva constata la existencia de una relación innegable entre la protección al ambiente y la realización del resto de derechos humanos, pues la degradación ambiental y los efectos negativos del cambio climático afectan el goce de los mismos. Existe, entonces, una interrelación entre los derechos civiles y políticos, por una parte y los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra, debiendo estos últimos comprenderse integralmente como derechos humanos sin jerarquías entre sí (Corte IDH OC-23/17, 2017)

Aun así, respecto al derecho a un medio ambiente sano **la Comisión Interamericana ha señalado que gran parte de los derechos fundamentales requieren de una calidad ambiental mínima como precondition necesaria para su ejercicio** (Corte IDH OC-23/17, 2017). En esa misma línea esta Honorable Corte ha reconocido que **la protección del ambiente**

es condición para la vida digna, y que la salud requiere de precondiciones para una vida saludable y que ésta puede ser afectada por la contaminación.²

A la fecha no hay duda de que el derecho a un medio ambiente sano se considera dentro de los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana, al igual que los contenidos en la Carta de la OEA (1948), en Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y aquellos que provienen de interpretación de la Convención a la luz de su artículo 29 (Corte IDH OC-23/17, 2017). Conforme a lo anterior, al momento de determinar el contenido de las obligaciones estatales en la materia, la Honorable Corte puede considerar los principios, derechos y obligaciones del derecho ambiental internacional (Corte IDH OC-23/17, 2017).

Tanto en el caso de La Oroya como en Quintero y Puchuncaví, la degradación ambiental es de tal magnitud que, al ser contaminado el ambiente de forma constante y permanente en el tiempo, también se ha deteriorado de forma ineludible la salud de las personas que habitan el lugar, comprometiendo a la vez la vida y salud de las generaciones futuras. Al mismo tiempo, se han vulnerado otros derechos humanos como el derecho a la integridad física y psíquica, el derecho de acceso a la información, a la libertad ambulatoria por desplazamientos e incluso la libertad de expresión, junto con el derecho a promover la protección de los derechos humanos.

En este contexto, las obligaciones que surgen para los Estados en el marco de la garantía y protección a un medio ambiente sano son: en primer lugar, la obligación de abstenerse de realizar alguna actividad o práctica que restrinja el acceso sin discriminación a lo necesario para una vida digna, como también aquéllas que contaminen de manera ilícita el medio ambiente, afectando las condiciones que permiten la vida digna, tal como señala el artículo 1.1 de la Convención (Corte IDH OC-23/17, 2017).³

En segundo lugar, se infringe la obligación de garantía, en virtud de la cual los Estados deben adoptar medidas adecuadas para proteger y preservar el derecho a la vida e integridad,

² Véase Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párr. 126; Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, párrs. 195 y 198 y caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, supra, párr. 158.d y 158.e., Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, supra, párr. 244 entre otros.).

³ La Opinión Consultiva OC-23/17, también señala como antecedentes de dicho razonamiento las siguientes referencias: Cfr. Comité DESC, Observación General No. 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Doc. ONU E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, párrs. 17 a 19, y Comité DESC, Observación General No. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Doc. ONU E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 34.).

abarcando el deber de prevenir que terceros privados vulneren el bien jurídico protegido, en circunstancias que la situación de riesgo se encontraba o debía encontrar en conocimiento de las autoridades, y cuando el riesgo o daño es significativo y existe relación causal entre este y el daño a la vida e integridad personal (Corte IDH OC-23/17, 2017).

En consecuencia, los Estados se encuentran comprometidos a cumplir la obligación de prevención y cooperación, el principio de precaución y las obligaciones de procedimiento ambientales. (Corte IDH OC-23/17, 2017). Entre estas obligaciones específicas de los Estados, se encuentran los deberes de: “i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia, y v) mitigar los impactos en casos de daño ambiental” (Corte IDH OC-23/17, 2017, párr. 145).

Es así como la falta de normativa adecuada, la falta de una adecuada evaluación de los impactos ambientales de los proyectos, así como también la falta de seguimiento y fiscalización oportuna, son infracciones a las obligaciones de protección de los derechos humanos por parte de los Estados, en un marco de prevención, que han permitido la contaminación desmedida y prolongada, afectando a las y los habitantes de lugares como La Oroya o Quintero-Puchuncaví.

B. Sobre las obligaciones internacionales de los Estados de proteger, monitorear, y garantizar la calidad de aire, el medio ambiente sano, y la salud frente a la contaminación ambiental.

Hay consenso en que la protección de un ambiente sano, influye en el desarrollo y goce de otros derechos humanos. De esta manera el derecho a un medio ambiente sano, implica el acceso al agua, el disfrute del aire limpio, y el alimento saludable y suficiente, entre otros. Informes del Relator Especial en asuntos ambientales, ha constatado que el derecho a respirar aire puro y no tóxico es un elemento vital para el goce de los derechos humanos, y ha establecido el alcance de las obligaciones que emergen en el marco del derecho ambiental internacional de derechos humanos (ONU, 2022) (ONU, 2019).

En su informe precisa que los orígenes de la contaminación del aire son diversas, y la mayoría de las fuentes se vinculan a las industrias extractivas, la generación de electricidad por la quema de combustibles fósiles o biomasa, la minería, los procesos industriales de refinado de petróleo, producción de cemento, entre otros (ONU, 2019). Si bien hay consenso en la peligrosidad para

la salud de algunos elementos químicos en el ambiente, como el arsénico, dióxido de azufre, plomo, monóxidos de carbono, material particulado fino, hidrocarburos, etc., los Estados no han hecho esfuerzos suficientes para regularlos adecuadamente, y en algunos casos ni siquiera se encuentran normados. Muchos de esos compuestos peligrosos para la salud se encuentran presentes en las zonas de sacrificio de La Oroya y Quintero-Puchuncaví.

Cabe señalar que ciertos indicadores de progreso aprobados por la Asamblea General de la OEA para evaluar el estado del medio ambiente, han sido referidos por el Sistema Interamericano: “a) las condiciones atmosféricas; b) la calidad y suficiencia de las fuentes hídricas; c) la calidad del aire; d) la calidad del suelo; e) la biodiversidad; f) la producción de residuos contaminantes y manejo de estos; g) los recursos energéticos; y h) el estado de los recursos forestales” (Corte IDH OC-23/17, 2017, párr. 60). Tanto en el caso de La Oroya como en el de Quintero y Puchuncaví, la mayoría de aquellos indicadores se encuentran en estado de degradación preocupante.

Los principios marco sobre derechos humanos y medio ambiente deben ser aplicados también en el contexto de contaminación atmosférica (ONU, 2019). De esta manera, las obligaciones procesales ambientales tienen relación con “la promoción de la educación y la concienciación pública; la prestación de acceso a la información; la salvaguarda de la libertad de expresión, asociación y reunión el fomento de la participación del público en la evaluación de los proyectos, políticas y decisiones ambientales que se propongan; y el establecimiento de vías de recurso asequibles y sin demoras” (ONU, 2019, párr. 59). Las obligaciones sustantivas en materia de aire limpio se relacionan con el deber de los Estados de no realizar actos que violen el derecho a respirar aire puro, al tiempo que deben proteger a las personas de acciones de terceros, sobre todo cuando éstas son empresas privadas. Para ello es fundamental que los Estados apliquen la ley de manera efectiva y creen planes y programas adecuados, procurando la adecuada difusión de información, participación de la población, evitando discriminación arbitraria y considerando medidas regresivas (ONU, 2019).

Cobra especial relevancia la obligación de progresividad, en el entendido de que hay muchos países en la región, como el caso de Perú y Chile, que no cuentan con normas de emisión o de calidad sobre contaminantes que son reconocidamente peligrosos para la salud, o que las que existen se encuentran mal diseñadas, con criterios más permisivos que los estándares

internacionales recomiendan y por tanto, inoperantes para disminuir la contaminación en cada territorio y salvaguardar los derechos humanos.

El desarrollo del alcance de las obligaciones que nacen de la garantía del derecho a respirar aire puro, comprende a siete medidas claves para que la protección sea efectiva “vigilar la calidad del aire y sus efectos en la salud humana; evaluar las fuentes de contaminación atmosférica; poner a disposición del público la información, incluidos los avisos de salud pública; establecer legislación, reglamentos, normas y políticas sobre la calidad del aire; elaborar planes de acción sobre la calidad del aire a nivel local, nacional y, de ser necesario, regional; aplicar un plan de acción sobre la calidad del aire y hacer cumplir las normas; y evaluar los progresos realizados y, de ser necesario, fortalecer el plan para asegurar que se cumplan las normas” (ONU, 2019, párr. 61). A continuación, nos referiremos sólo a la importancia de algunas de estas obligaciones en los contextos de “zonas de sacrificio”.

Para las Naciones Unidas, la **vigilancia** directa y continua de la calidad del aire implica el deber de contar con redes y programas no sólo para la calidad del aire sino también para los efectos en la salud. Este es considerado un deber previo para poder cumplir tanto con la obligación de disponer de información pública sobre la calidad del aire como con la obligación para permitir una adecuada formulación de políticas ambientales (ONU, 2019). Aun cuando la ampliación de las redes de vigilancia continua y horaria puede ser más costosa, la falta de recursos económicos no es un impedimento para cumplir esta obligación ni siquiera en países de más bajos ingresos. Considerando la responsabilidad de las empresas sobre la calidad del aire donde se emplazan, los Estados tienen la obligación de exigir de ellas los aportes suficientes para contribuir a las obligaciones de vigilancia, aún en casos de impactos transfronterizos. A su vez, obligaciones ambientales por daños transfronterizos han sido reconocidas por el sistema interamericano (Corte IDH OC-23/17, 2017).

En el mismo sentido, el avance de la tecnología abre un abanico de posibilidades para evitar la instalación de estaciones de monitoreo costosas. Es así como redes estacionarias y dinámicas de sensores de bajo costo pueden ser preferidas, incluso los sensores pueden ser instalados en dispositivos móviles como teléfonos, drones y vehículos (ONU, 2019).

En cuanto a la **evaluación** de las fuentes de contaminación atmosférica, es fundamental que esta sea previa a la adopción de medidas y políticas públicas, pues permite entender las

principales fuentes emisoras y los tipos de contaminación. Así, es posible priorizar acciones en zonas más contaminadas y ser más eficaces y eficientes con el uso de los recursos en el control de las emisiones y las alertas ambientales. Aun cuando exista cierto nivel de incertidumbre sobre las emisiones, la modelización y previsiones, han sido indicadas como base para las estimaciones de la exposición de la contaminación y los efectos en la salud (ONU, 2019). Por otro lado, la recopilación de información necesaria, debe corresponder al Estado (ONU, 2019), pues si bien las empresas deben colaborar, el hecho de que la responsabilidad de la entrega de información se encuentre principalmente radicada en las empresas, resta de veracidad la información entregada, y junto con ello torna ineficiente las medidas.

Esta última observación es clave para comprender el alcance de la responsabilidad de los Estados en la materia, pues tal como sucede en La Oroya y en Quintero-Puchuncaví, los Estados han implementado algunas acciones y recursos con el objetivo de atender la contaminación en dichas zonas, pero al no ser adecuadas a las características y magnitud del caso, no han sido suficientes ni eficaces en atacar el problema. En el caso de Chile, si bien se han realizado varios estudios sobre distintos elementos del ambiente, éstos concluyen, generalmente, que la inconsistencia de la información disponible no permite hacer una sistematización y modelización suficiente, que se necesitan más estudios en otras épocas del año, o que las conclusiones si bien son alarmantes sobre el estado de contaminación en determinados puntos muestreados, no permiten hacer una conclusión generalizada, por nombrar algunas.

Por otro lado, el ejemplo de política pública materializado en los Programas de Recuperación Ambiental y Social (PRAS), en el caso de Quintero y Puchuncaví manifiesta que los recursos utilizados han sido principalmente para difundir entre la población las acciones que contempla, sin efectivamente realizarlas⁴. De esta manera, se retrasan las medidas que se puedan adoptar para mejorar la situación en la zona, al mismo tiempo que se crea una situación de indefensión, que profundiza la desigualdad y la vulneración al derecho humano a vivir en un ambiente sano.

Con respecto a la evaluación de los impactos, esta debe considerar los pasivos ambientales que se han generado a lo largo de la vida útil de los proyectos, pues en muchos casos los Estados no tienen claridad del destino y medidas de prevención de riesgos en torno a estos. La falta de

⁴ Al respecto véase Rogers Cerda, Lya, Fallas del estado en la recuperación de una zona de sacrificio: el caso del PRAS para Quintero y Puchuncaví, Tesis magister en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/50044>

evaluación de los pasivos desatiende los efectos crónicos y agudos que estos generan en suelo, agua y atmósfera a largo o corto plazo.

En cuanto al establecimiento de legislación, reglamentos y normas sobre la calidad del aire, los Estados tienen la obligación de que estas se mantengan, que sean sustantivas, estrictas, no regresivas ni discriminatorias para proteger especialmente a la población más vulnerable (párr. 69, A/HRC/40/55, ONU, 2019). Para ello los Estados deben adecuarse a las directrices sobre calidad del aire definidas por la Organización Mundial de la Salud y asegurar la progresividad de las mismas en el tiempo, adecuarse según contextos y considerar las revisiones al respecto. En este sentido la ONU ha advertido la revisión de aquellas directrices pues actualmente existen datos que indican “que no hay nivel de exposición que no sea perjudicial en el caso de ciertos contaminantes atmosféricos, como las partículas finas” (ONU, 2019, párr. 69).

Es por esto que el deber de los Estados de evaluar y revisar las normas y planes sobre calidad del aire es permanente y periódica, incorporar participación de la población, exámenes y toda nueva información científica que aparezca (ONU, 2019). Esto debe ser aplicable a los planes de salud y a los de mejoras técnicas efectuadas por las empresas. Sin el cumplimiento de esta obligación no es posible asegurar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

Así las cosas, es fundamental que esta magistratura se pronuncie sobre este asunto bajo un enfoque de Derechos Humanos, y teniendo a la vista los principios que rigen el derecho ambiental, para así poder restablecer el imperio del derecho en una zona tan devastada por el extractivismo, como es la comuna de La Oroya.

CONCLUSIONES

Las semejanzas entre la situación de contaminación ambiental que aqueja a los habitantes de La Oroya y Quintero y Puchuncaví manifiestan una realidad frecuente en el sur global. La injusticia ambiental en dichos territorios es una consecuencia directa y necesaria de la política económica extractivista, sobre lo cual la aplicación del derecho internacional de derechos humanos puede contribuir a resolver, aminorar y reparar aquellos daños causados.

Aun cuando tanto Chile como Perú, han realizado acciones tendientes a aminorar los conflictos ambientales citados, estas han sido inoportunas, inadecuadas, incompletas y por tanto ineficientes e ineficaces y generalmente reactivas. Por otro lado, la buena voluntad empresarial, no ha sido suficiente para asegurar su compromiso en detener la vulneración a derechos humanos sino más bien ha servido como una pantalla que justifica su supuesta responsabilidad, sin traducirse en medidas concretas adecuadas que contribuyan

La reciente declaración del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible por el relator de asuntos ambientales de las Naciones Unidas hace eco de una realidad evidente, que ya ha sido reconocida a nivel interno e internacional, desde el punto de vista de los derechos humanos: la naturaleza equilibrada permite una vida digna y la posibilidad de gozar de todas las libertades y garantías individuales y colectivas por las personas, y las generaciones futuras.

El pronunciamiento de la honorable Corte puede contribuir a determinar más específicamente el alcance y responsabilidades en estos complejos conflictos ambientales de la región y plantear estándares adecuados para la protección y garantía del derecho a vivir en un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boyd, D. R. (2021). *Zonas de Sacrificio: 50 lugares más contaminados*. Organización de las Naciones Unidas.
- Boyd, D. R. (2022). *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: un catalizador para acelerar la acción a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas A/77/284.
- CIDH, C. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15.
- Corte IDH OC-23/17, C. I. (2017). *Opinion Consultiva OC-23/17 Solicitada por la República de Colombia*.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
- Gudynas, E. (2017). Post-extractivismos en Chile: posibilidades y urgencias. *El Ciudadano*. Obtenido de <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosPostChileElCd.pdf>
- Hervé, D. (julio de 2010). Noción y elementos de la Justicia Ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica. *Revista de derecho (Valdivia)*, XXIII(1), 9-36.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2014). *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2014*. Obtenido de <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/INDH-2014-Final.pdf>
- Martínez-Alier, J. (2011). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- OCMAL, O. (2022). *Mapa Conflictos Mineros*. Obtenido de https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/
- ONU, A. (1999). *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las*. A/72/170.
- ONU, A. (2017). *Situación de los defensores de derechos humanos: Informe relator Especial situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst*. A/72/170.

- ONU, A. G. (2019). *La cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: Informe del Relator Especial A/HRC/40/55*.
- ONU, A. G. (2022). *Derecho a un medio ambiente limpio, saludable sostenible: el medio ambiente no tóxico; Informe del Relator Especial A/HRC/49/53*.
- Sentencia Lhaka Honat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Corte IDH (Corte IDH 2020).
- Svampa, M. (2021). *Las fronteras del Neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALA).
- Terram. (s.f.). Obtenido de <https://www.terram.cl/carbon/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/PLIEGO-PETICIONES.pdf>
- Thomssen, I., & Sauß, M. (2014). Hechos y cifras: Extractivismo en América Latina. Fundación Heinrich Böell. Recuperado el octubre de 2022, de <https://www.boell.de/sites/default/files/factsheet-extractivismo-en-america-latina.pdf>
- Witness, G. (2022). *Una década de resistencia: Diez años informando sobre el activismo por la tierra y el medio ambiente alrededor del mundo*. Global Witness.