

LA AGENDA ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REGIÓN ANDINA: REFLEXIONES PARA EL ANÁLISIS Y EL DEBATE

*Nataly Ponce**

L'objectif de cet article est d'aborder différentes problématiques de l'actuel agenda en matière de droits humains au sein de trois pays andins : l'Équateur, la Bolivie et le Pérou. Cet essai analyse l'agenda traditionnel, axé sur les violations graves de droits humains dans le contexte des violences politiques des années 1980 et 1990. À ce sujet, l'article met en lumière les travaux des Commissions de vérité et réconciliation en Équateur et au Pérou, et identifie les défis liés aux enquêtes et peines pour ces crimes, mais également l'importance de renforcer les réparations individuelles et collectives aux victimes en tant que façon d'améliorer la réconciliation et la paix sociale dans ces pays. Cet essai étudie également des sujets à l'agenda actuel en matière de droits humains en Équateur, en Bolivie et au Pérou. En Bolivie, cet article met de l'avant l'usage abusif des détentions avant jugement. Selon les statistiques officielles, 80% des détenus sont en détention avant jugement. Ce problème est causé par la lenteur du système de justice et résulte en une situation criante de surpopulation carcérale, occasionnant des dommages significatifs aux droits humains et aux garanties de procédure équitable. En ce qui concerne l'Équateur, cet essai démontre comment les nouvelles lois adoptées par le gouvernement équatorien représentent un risque pour le droit à la liberté d'expression dans ce pays. Le gouvernement équatorien a annoncé « la démocratisation de l'accès aux médias » par des mesures limitant les droits à la liberté de la presse et d'expression. Finalement, quant au Pérou, cet article aborde les conflits sociaux liés à l'exploitation de ressources naturelles, spécifiquement l'or. Il y existe de fortes tensions entre des projets visant l'exploitation de ressources naturelles et les communautés habitant aux endroits où les ressources sont situées, résultant en des conflits sociaux. Ces problèmes apparaissent dans les cas de l'industrie minière à large échelle et de l'industrie informelle. L'an dernier, le gouvernement péruvien a créé le crime d'« activités minières illégales », qui mena à des manifestations de mineurs informels dans plusieurs provinces. Dans ce contexte, les peuples autochtones et leurs droits à l'auto-détermination et de contestation sociale sont en tension avec le devoir de l'État d'assurer la sécurité, l'ordre public, et la liberté de transit.

The purpose of this article is to address issues on the current human rights agenda in three Andean countries: Ecuador, Bolivia and Peru. This paper analyzes the traditional agenda that is focused on serious human rights violations in the context of political violence in the 1980s and 1990s. Concerning this topic, this paper highlights the work of the Commissions of Truth and Reconciliation in Ecuador and Peru, and identifies the challenges related with the investigation and punishment of these crimes, but also the importance of strengthening the individual and collective reparations for victims as a way to improve the social reconciliation and peace in these countries. This paper also studies some topics of the current agenda of human rights in Ecuador, Bolivia and Peru. In Bolivia, the article presents the abusive use of pretrial detention. According to official statistics, more than 80% of detainees are in pretrial detention. This problem is due to the slowness of the justice system and causes a prison overcrowding crisis, resulting in significant damages to human rights as well as to the guarantees of due process. In the case of Ecuador, this paper shows how the new laws passed by the Ecuadorian government represent a risk for the right to freedom of expression in this country. The Ecuadorian government is announcing "the democratization of the access to media" through measures that limit the rights to freedom of the press and expression. Finally, regarding Peru, this paper addresses the social conflicts related to the exploitation of natural resources, specifically gold. There exist strong tensions between projects for the exploitation of natural resources and the communities who live where these resources are located, causing social conflicts. These problems arise in cases of mining on a large scale as well as in cases of informal mining. Last year, the Peruvian government created the crime of "illegal mining", which has led to protests by informal miners in several

* Abogada, Magister en Estudios Latinoamericanos. Directora Ejecutiva del Centro para el Desarrollo de la Justicia y la Seguridad Ciudadana (CERJUSC, Perú). natalyponce@hotmail.com, nataly.ponce@cerjusc.org.pe.

provinces. In this context, native people and their right to self-determination and social protest are in tension with the duty of the state to provide security and ensure public order and freedom of transit.

El objetivo de este artículo es abordar temas acerca del actual Programa de Derechos Humanos en tres países Andinos: Ecuador, Bolivia y Perú. Este artículo analiza dicho programa, centrandose su atención en serias violaciones a los derechos humanos en el contexto de la violencia política en las décadas de los años ochentas y noventas. Al respecto de este tema, este artículo destaca el trabajo de las Comisiones de la Verdad y Reconciliación en Ecuador y en Perú e identifica los desafíos relacionados con la investigación y el castigo de estos crímenes, pero también la importancia de reforzar las reparaciones individuales y colectivas de las víctimas como medio para mejorar la reconciliación social y la paz en estos países. Este artículo también estudia algunos asuntos del Programa de Derechos Humanos en Ecuador, Bolivia y Perú. En Bolivia, este artículo presenta el empleo abusivo de la detención preventiva. Según la estadística oficial más del 80 % de detenidos se encuentran bajo ella. Este problema es debido a la lentitud del sistema de justicia y causa una crisis de hacinamiento en las cárceles, representando daños y perjuicios significativos a los derechos humanos así como a las garantías del debido proceso. Relacionado con Ecuador, este artículo muestra como las nuevas leyes aprobadas por el gobierno ecuatoriano representan un riesgo para el derecho de la libertad de expresión en ese país. El gobierno ecuatoriano anuncia " la democratización del acceso a medios de comunicación " a través de medidas que limitan los derechos en cuanto a la libertad de prensa y de expresión. Finalmente, en cuanto a Perú, el presente artículo se relaciona con los conflictos sociales relacionados con la explotación de recursos naturales, de manera especial con el oro. En Perú hay fuertes tensiones entre los proyectos para la explotación de recursos naturales y las comunidades que viven donde estos recursos han sido localizados, causando conflictos sociales. Estos problemas surgen en la minería a gran escala y en la minería informal. El año pasado, el gobierno peruano estableció como delito la "minería ilegal", lo que condujo a protestas por parte de mineros informales en varias provincias. En este contexto, los nativos y su derecho a la autodeterminación y a la protesta social están en tensión con el deber del estado que debe velar por la seguridad, asegurar el orden público y la libre circulación.

Este artículo analiza temas centrales de la agenda actual de los derechos humanos en tres países de la región andina: Ecuador, Bolivia y Perú. Para entender ello, en primer lugar, presentamos algunos elementos del contexto de la región andina. Posteriormente, analizamos la agenda de los derechos humanos en los países mencionados, considerando dos perspectivas: por un lado, la agenda tradicional de los derechos humanos, que comprende las graves violaciones a estos derechos en el siglo pasado; por otro lado, analizamos temas de la nueva agenda de los derechos humanos, la cual desarrolla tópicos de la problemática vigente. Esta presentación termina con reflexiones finales.

I. La agenda tradicional de los derechos humanos

Ecuador, Bolivia y Perú, al igual que otros países latinoamericanos, tienen una historia de militarismo, de izquierda y de derecha, así como de golpes de Estado; estos hechos han generado una situación de fragilidad democrática, que a su vez ha ocasionado fragilidades institucionales y en sus respectivos sistemas políticos. En este marco, entre los años 60s y 90s se suscitaron graves violaciones a los derechos fundamentales principalmente cometidos por los agentes de los Estados. En comparación con la situación vivida en esos años, hoy en día la democracia en la región andina ha mejorado. Sin embargo, la crisis de los años pasados ha significado que el principal tema de la agenda de los derechos humanos en la región se focalice aún en las graves violaciones del pasado, cuya problemática rige hasta hoy.

Una de las respuestas más importantes de cara a las graves violaciones a los derechos humanos en la región andina ha sido la conformación de Comisiones de la Verdad y Reconciliación. En el caso de Ecuador, en 1996 se creó la Comisión de la Verdad y la Justicia¹, con el mandato de investigar los hechos ocurridos entre los años 1998 y 2007. En Bolivia, se tuvo el propósito de conformar una Comisión de la Verdad a fin de investigar los hechos ocurridos entre los años 1964 y 1982, no obstante, dicha Comisión nunca se creó en este país.

En el caso del Perú, la actuación de los grupos subversivos Sendero Luminoso (SL) y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) entre los años 80s y 90s, y las respuestas violentas del Estado frente a éstos, originó la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), en junio de 2001, la cual elaboró su Informe Final², que comprendió la investigación de los hechos ocurridos entre los años 1980 y 2000.

¹ Track Impunity always (TRIAL), “Comisión de la Verdad y la Justicia”, Quito-Ecuador (1996), en línea : TRIAL <<http://www.trial-ch.org/es/recursos/comisiones-de-la-verdad/america/equateur.html>>.

² Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima-Perú (2003), en línea : <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>> [Comisión de la Verdad y Reconciliación].

Visión panorámica de la región andina: Ecuador, Bolivia y Perú



Las graves violaciones a los derechos fundamentales en el siglo pasado constituyen el principal foco de atención de las organizaciones que defienden los derechos humanos en la región andina, y asimismo, de las instituciones estatales que trabajan en esta materia. En líneas generales, observamos que se han desplegado esfuerzos en la región para la investigación, el esclarecimiento y el juzgamiento de los responsables de estos hechos, que no solamente han trascendido los escenarios militares, sino también los ámbitos jurídicos y políticos.

Sin embargo, si bien se conformaron Comisiones de la Verdad en la región andina, los resultados han sido pocos en términos del esclarecimiento de los casos y de la sanción de los responsables. Consideramos que esto obedece a varios motivos. En primer lugar, destaca que las entidades involucradas – por ejemplo los Ministerios de Defensa – no siempre han brindado la información necesaria para la investigación penal de los casos. Investigar delitos complejos como son las desapariciones forzadas y las masacres, después de más de veinte o treinta años de ocurridos, requiere de una sólida y sostenida voluntad política de los Estados, así como de capacidades institucionales y de experticias para poder desarrollar una persecución penal eficiente de estos casos, elementos que no se evidencian en los países andinos.

En efecto, en los países andinos, las fragilidades históricas de las instituciones del sistema de justicia penal han limitado la investigación de las violaciones de los derechos humanos del pasado, a lo que se suma una insuficiente voluntad política. En el Perú y Ecuador, los Estados crearon unidades especializadas para la investigación de estos casos, lo cual constituye un significativo avance y además tiene un efecto simbólico relevante. En el Perú en el año 2002³, y en Ecuador en el año 2010⁴, se crearon las Fiscalías Especializadas en el juzgamiento de delitos de lesa humanidad. Este trabajo ha sido promovido por las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y ha alcanzado logros destacables; por ejemplo, en el Perú se condenó al ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori y a varios ex militares y ex funcionarios públicos, por la comisión de delitos contra los derechos humanos. Del mismo modo, en Ecuador actualmente hay 138 casos que están siendo analizados por la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos.

Consideramos que el esclarecimiento y la sanción de los responsables de las violaciones de los derechos humanos en los países andinos requiere fortalecer los esfuerzos en el nivel político y en el nivel técnico. En cuanto al nivel político, debiera verificarse el máximo respaldo a las autoridades investigativas y políticas públicas sólidas de transparencia y acceso a la información estatal que pudiera facilitar la investigación de las violaciones a los derechos humanos.

En el ámbito técnico, consideramos que es necesario fortalecer los equipos forenses especializados, y además, desarrollar políticas de persecución penal que incluyan la selectividad de los casos; esto último significa que al interior de los

³ En el Perú en el año 2002 se creó la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas, la cual posteriormente al uniformizarse el sistema en el año 2004, cambió su denominación a Fiscalía Penal Supraprovincial, habiéndose creado posteriormente la Fiscalía Provincial Especializada en Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco en el año 2008. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) “Organigrama del Ministerio Público”, (2009), en línea : IDEHPUCP <http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/docs/organigrama%20_fiscales_mp_2009.pdf>.

⁴ En Ecuador, en el año 2010 la Fiscalía oficializó la creación de la Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad para indagar 118 casos que tenían soporte documental para su investigación judicial. De esa fecha hasta julio del 2011, los avances no fueron mayores y por ello se decidió cambiar dicha estructura; por ello, en marzo de 2012, la Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad cambia su denominación a Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos, con el objetivo de coordinar, apoyar e investigar los casos de violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad con competencia en todo el territorio ecuatoriano. Fiscalía General del Estado Ecuador, “Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos”, en línea : Fiscalía General del Estado Ecuador <<http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/servicios/fiscalias-especializadas/comision-de-la-verdad.html>>. En el año 2010, esta unidad se hizo cargo de la investigación de 118 casos sobre 456 víctimas, incluidas 68 víctimas de ejecuciones extrajudiciales y 17 de desaparición forzada, que habían sido documentadas por una Comisión de la Verdad creada por el gobierno de Correa. En 2012, la cantidad de casos investigados ascendió a 138. En octubre de 2013, dos ex ministros de defensa del gobierno y ocho militares y policías retirados fueron acusados de desaparición forzada y torturas en relación con la detención ilegal y la tortura de tres personas vinculadas con una organización guerrillera en 1985. En octubre de 2013, el trabajo de una unidad de investigación en derechos humanos adjunta a la Fiscalía General había conseguido imputar a 36 funcionarios gubernamentales en otros tres casos del período analizado por el informe de la Comisión de la Verdad. Human Rights Watch (HRW), *World Report 2014: Ecuador* (2014) en línea : HRW <<http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/122004?page=2>>.

Ministerios Públicos se realice un ejercicio técnico orientado a analizar y clasificar cada caso en función de la cantidad y la calidad de la evidencia e información con que cuenta, a fin de priorizar las denuncias donde es posible obtener resultados. Sabemos que este punto es controversial y que dista de las posiciones de sectores de la sociedad civil que legítimamente exigen respuestas del sistema de justicia frente a todos los hechos denunciados. Sin embargo, planteamos que la ausencia de políticas de persecución penal y de criterios de selectividad de los casos en general en los Ministerios Públicos, y específicamente frente a los casos de violaciones a los derechos humanos, sólo perjudica su persecución penal pues, como es sabido, éstos se acumulan y presentan pocos avances año a año.

A los desafíos en materia de la investigación y la sanción de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el siglo pasado en los países andinos, se suman las reparaciones para las víctimas de estos hechos, punto que consideramos fundamental pues significa un gran avance y una esperanza para la sanación de nuestras sociedades y de las personas que fueron víctimas de la violencia, incluyendo a las viudas, hijos, padres y comunidades afectadas. Las reparaciones no sólo tienen un efecto simbólico o normativo, sino que exigen un desarrollo temático y técnico, a través de criterios y metodologías para el registro de las víctimas.

En Ecuador, en el año 2013 se promulgó la *Ley de Reparación de Víctimas*⁵, y en el Perú fue en el año 2005, mediante la *Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR Ley N° 28592*⁶. Es necesario prestar atención a estos esfuerzos de los Estados y fortalecerlos, dado que abarcan un conjunto diversificado de reparaciones simbólicas, pero también reparaciones de naturaleza económica que se basan en un conjunto de metodologías para la debida cuantificación y reparación. En el caso del Perú, la agenda de las reparaciones colectivas comprende políticas sociales especiales en los pueblos afectados por las violaciones a los derechos humanos. Como ya hemos mencionado, en Ecuador la *Ley de Víctimas* es reciente y en Bolivia no existe aún una agenda sobre este tema.

II. La nueva agenda de los derechos humanos

A continuación analizaremos la nueva agenda de los derechos humanos en Bolivia, Perú y Ecuador, a partir del análisis de un tema representativo en cada país.

⁵ *Ley para la reparación de Víctimas y la judicialización de graves violaciones a los Derechos Humanos (DD.HH.) y delitos de lesa humanidad.*

⁶ Congreso de la República, *Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR (LEY N° 28592)*, en línea : <<http://www.ruv.gob.pe/archivos/ley28592.pdf>>. Establece el Marco Normativo del Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas de la violencia ocurrida durante el periodo de mayo de 1980 a noviembre de 2000, conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: Comisión de la Verdad y Reconciliación, *supra* note 2.

A. **Bolivia : el uso abusivo de la prisión preventiva**

Especialmente entre finales de los 90s e inicios del 2000, varios países de América Latina⁷ iniciaron cambios orientados a reemplazar los modelos procesales penales inquisitivos por nuevos modelos de justicia penal de tendencia acusatoria. Estos procesos son conocidos en la región como las reformas procesales penales latinoamericanas⁸.

En Bolivia, la reforma procesal penal partió en el año 2000 y, al igual que los otros países, significó un proceso de transición dirigido a introducir un nuevo proceso penal basado en audiencias orales, públicas y contradictorias en la fase de la justicia previa al juicio y en el juicio oral; además de buscar el ejercicio exclusivo de la persecución penal del delito a cargo del Ministerio Público, y el respeto a los derechos de los imputados mediante el acceso y ejercicio de la defensa técnica.

Sin embargo, en Bolivia la implementación de la reforma procesal penal presentó serias debilidades y actualmente está en retroceso. Un factor que muestra ello es el excesivo uso de la prisión preventiva que este país registra; de acuerdo al último informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Bolivia el 84% de las personas privadas de libertad tiene la condición de procesados, es decir, son personas sin sentencia⁹.

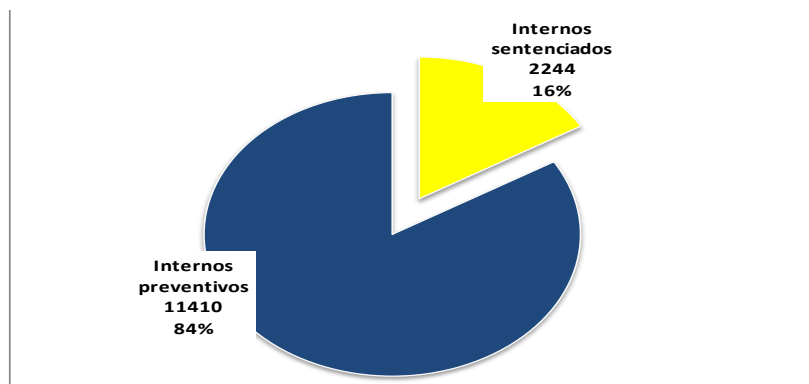
La situación de presos sin condena en Bolivia evidencia la gravedad de esta problemática en éste y otros países de la región. En nuestros países, el uso abusivo de la prisión preventiva es justificado por sus defensores como una medida para fortalecer la seguridad ciudadana; sin embargo, en la realidad, no sólo no existe evidencia de que ello sea así, sino que la ausencia de clasificación de los internos, el hacinamiento, la corrupción y la violencia, generan escenarios idóneos para el desarrollo de focos de planeamiento criminal desde las cárceles.

La problemática del uso abusivo de la prisión preventiva tiene importancia en la agenda actual de los países andinos y se relaciona con otros temas que actualmente están en debate, tales como la posible privatización de las cárceles.

⁷ Entre otros, Costa Rica, Guatemala, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.

⁸ Una institución intergubernamental que ha estado estos procesos en profundidad es el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en línea : <www.cejamericas.org>.

⁹ La información de Bolivia es oficial y está actualizada a octubre de 2012. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, Comisión IDH OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13 (2013), en línea : <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>> [Comisión IDH (2013)].



Bolivia: uso de la prisión preventiva¹⁰

B. Ecuador : limitaciones a la libertad de expresión

Ecuador está gobernado por el presidente Rafael Correa, quien tiene una tendencia política de izquierda. Desde inicios de su gestión, el gobierno ecuatoriano ha tenido serios enfrentamientos con los medios de comunicación de su país, siendo el punto más crítico su cuestionamiento público a la concentración de los medios de comunicación en determinados grupos económicos.

En este escenario, en el año 2013, se promulgó en Ecuador la *Ley Orgánica de las Comunicaciones*¹¹, que regula “el derecho a la comunicación” y establece que es necesario promover “la democratización de la propiedad y acceso a los medios de comunicación”¹².

Adicionalmente, en Ecuador se han creado nuevos delitos que sancionan las afectaciones al derecho a la igualdad, a la intimidad personal al honor y a la seguridad pública, por comunicaciones que “no han pasado por un proceso de verificación”. Finalmente, el gobierno de Ecuador ha cuestionado a la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a la atención prestada por este organismo a la situación de la libertad de prensa y expresión en este país.

Las medidas adoptadas por el gobierno de Ecuador han generado críticas nacionales e internacionales, debido a las restricciones que representan a la libertad de expresión y de prensa. Estas críticas han provenido de diversos sectores, que incluyen a los propietarios de los medios de comunicación, y también a los periodistas y a la comunidad ecuatoriana, registrándose en los últimos años diversos actos de protesta.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ley Orgánica de Comunicación* Quito-Ecuador, Suplemento del Registro Oficial No 22 (2013), en línea : <http://www.derecho-ambiental.org/Derecho/Legislacion/Ley_Organica_Comunicacion_Ecuador_2013.html>.

¹² *Ibid.*

El escenario antes descrito muestra la tensión que existe en Ecuador entre el derecho a libertad de expresión y prensa que debe ser garantizado por todo Estado democrático, y lo que el gobierno ecuatoriano denomina “la democratización de las comunicaciones”. En todo caso, es claro que las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano ponen en riesgo la independencia de los medios de comunicación, situación que afecta el adecuado desarrollo del sistema democrático en este país.

C. Perú : la explotación de los recursos naturales y los conflictos sociales

El Perú es un país históricamente minero, que actualmente ocupa el quinto lugar como productor mundial de oro. El 25% de las explotaciones mineras del Perú corresponden al oro; este mineral, junto con el cobre y la plata son los principales minerales explotados en el país. Por otro lado, en los últimos diez años el precio de estos minerales se ha incrementado significativamente a nivel internacional. Este escenario nacional y global genera en el Perú una gran cantidad de actores e intereses alrededor de la explotación minera.

En el Perú, desde el año 2000 se han agudizado los conflictos sociales relacionados con las actividades extractivas mineras y la violencia en ellos. Según la Defensoría del Pueblo, en marzo de 2014 hubo 161 conflictos sociales activos y 51 conflictos sociales latentes¹³; asimismo, según la misma institución, los conflictos sociales entre 2006 y 2011 dejaron 2,312 heridos y 195 muertos¹⁴. Según la oficina de conflictos sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁵, la minería causa más del 60% de los conflictos sociales en el país¹⁶.

Los conflictos sociales asociados a la minería se presentan transversalmente en los dos niveles de esta actividad extractiva, esto es, en la minería a gran escala y en la minería a pequeña escala. En el primer ámbito, los conflictos sociales se originan en el cuestionamiento de las comunidades a las grandes empresas extractivas, por su posible afectación al derecho de los pueblos originarios a preservar su territorio y ambiente y por el daño ambiental que pueden causar a poblaciones y zonas protegidas. El caso más emblemático de este tipo de conflictos sociales es el caso conocido como Conga¹⁷.

¹³ Defensoría del Pueblo, *Reporte de Conflictos Sociales No 122* (abril 2014), en línea : [defensoria.gob.pe <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-122.pdf>](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-122.pdf).

¹⁴ Defensoría del Pueblo, *Violencia en Los Conflictos Sociales: Informe defensorial No 156*, (2002) en línea : [defensoria.gob.pe <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf>](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf).

¹⁵ El Perú tiene un sistema de gobierno presidencial. El poder ejecutivo está constituido por ministerios, cuya coordinación es liderada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹⁶ “Minería causa más del 60% de los conflictos sociales en Perú” El Comercio Portafolio (19 de marzo 2014), en línea : <http://elcomercio.pe/economia/peru/mineria-causa-mas-60-conflictos-sociales-peru-noticia-1716927>.

¹⁷ Conga es un proyecto minero dirigido a explotar el oro en los distritos de Sorochuco y Huasmin, provincia de Celendín, región de Cajamarca. Se calcula que en esta zona hay más de 6 millones de onzas de oro. Los conflictos sociales en Conga se originan por el uso del agua por parte del proyecto

En un segundo ámbito están los conflictos sociales originados por las actividades extractivas a pequeña escala, como respuestas a las medidas adoptadas por el Estado para controlar y restringir este tipo de explotación minera, que además de causar daño ambiental, genera otras problemáticas complejas, como graves daños a la salud de los mineros informales debido al uso artesanal del mercurio, así como el fomento de los delitos de trata de personas laboral y sexual, y el lavado de dinero¹⁸.

Frente a este panorama, en el año 2002 el gobierno peruano aprobó la *Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal*¹⁹, por la cual se buscó regular las actividades mineras de los pequeños productores mineros y mineros artesanales, a través del fomento de su formalización. La política de formalización de la minería informal no presentó los resultados esperados en el país; por el contrario, la actividad minera informal se extendió tanto en el número de los mineros informales como de los operadores financieros y de las empresas ilegales involucradas. Debido a ello, en el año 2013, el Estado promulgó el *Decreto Legislativo N°1102*²⁰, por el cual crea el delito de minería ilegal, como un intento por contrarrestar esta actividad, y establece un plazo máximo para la formalización de los mineros ilegales.

Además de los intereses de proteger la salud pública y de controlar los delitos asociados a la minería informal, la política pública de criminalización de este tipo de minería en el Perú ha estado influenciada por otros elementos. En primer término, figura la demanda de las grandes empresas mineras por recibir un trato igualitario por parte del Estado, dado que para operar ellas deben presentar estudios de impacto ambiental y mecanismos de protección de la seguridad; mientras que los mineros informales no cumplen con ninguno de estos requisitos pues operan en la ilegalidad. Adicionalmente, la política de criminalización de la minería ilegal ha estado motivada por la necesidad de captar los tributos no percibidos por el Estado por esta actividad; se calcula que la minería ilegal peruana genera alrededor de 2.900 millones de dólares al año, cuyos impuestos no son percibidos por el Estado.

La criminalización de la minería ilegal ha generado fuertes reacciones por parte de los mineros informales y los sectores económicos que los avalan. Así se han registrado marchas de propuestas y bloqueos de carreteras en varias regiones del país, lo que ha llevado al gobierno a generar mesas de diálogo y a replantear los plazos para la formalización. Cabe señalar que se calcula que hay más de 20,000 mineros informales en el país.

minero, de las 20 lagunas naturales que existen en la zona. Actualmente el proyecto está detenido debido a las protestas sociales.

¹⁸ La región peruana donde se presenta esta problemática de una forma grave es Madre de Dios.

¹⁹ *Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal*, Lima-Perú, (2002): en línea : Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), <<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/pequenamineria/27651.pdf>>.

²⁰ *Decreto Legislativo que incorpora al Código Penal los Delitos de Minería Ilegal* DL N° 1102 (2002) en línea : Ministerio de Ambiente <http://www.minem.gob.pe/_legislacion.php?idSector=20&idLegislacion=8551>.

Desde la perspectiva vista de los derechos humanos, observamos que los conflictos sociales asociados a la minería evidencian las fuertes tensiones que pueden existir entre un conjunto de derechos, específicamente, por un lado está el derecho de los pueblos originarios a la libre determinación, a la libertad de expresión y a la protesta; y por otro lado, está el Estado y su obligación de preservar el orden público, el desarrollo, y garantizar la libertad de expresión.

III. Reflexiones finales

La actual agenda de los derechos humanos en los países andinos presenta múltiples problemáticas y desafíos, tanto con respecto a la agenda del pasado, como de cara a los derechos que actualmente son vulnerados.

La denominada agenda tradicional de los derechos humanos requiere respuestas claramente definidas a nivel político y técnico, entre las que destaca la necesidad de una sólida voluntad política y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el esclarecimiento de los casos, así como la implementación de políticas públicas para la reparación a las víctimas.

La nueva agenda de los derechos humanos en la región andina muestra las fuertes tensiones que pueden existir entre los derechos ciudadanos y los deberes del Estado; entre otros, se observa que el uso abusivo de la prisión preventiva en Bolivia evidencia la tensión entre el derecho al debido proceso y a la presunción de inocencia con la seguridad ciudadana. Asimismo, los conflictos sociales en Perú debido a la minería informal expresan las tensiones entre el derecho a la libre determinación de los pueblos, a la libertad de expresión y a la protesta social, versus el deber estatal de garantizar el orden público y la libertad de tránsito. En el caso Ecuador, estas tensiones se vinculan con el denominado “derecho a las comunicaciones” y el derecho a la libertad de expresión y prensa.

En este panorama general, es necesario que los Estados andinos recuerden su deber de protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos, y de garantizar y promover las condiciones necesarias para su ejercicio.