



Carta abierta a la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia

Amnistía Internacional dirige la presente carta abierta a los miembros de la recién elegida Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia a efectos de ofrecer comentarios relativos al debate de las reformas legislativas clave que harán efectivas las disposiciones de la Constitución de 2009.

Amnistía Internacional es una organización mundial que trabaja por el cumplimiento y el respeto de los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por tanto, está dedicada a la prevención de abusos graves contra los derechos a la integridad física y mental y a la libertad de conciencia y de expresión, así como a la prevención de la discriminación. Amnistía Internacional reconoce el carácter indivisible de todos los derechos humanos y trabaja para proteger y promover tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

Nuestra organización entiende que la Asamblea Legislativa Plurinacional debatirá en breve propuestas legislativas a efectos de adoptar leyes relativas al sistema de justicia y que, en virtud de la Constitución de 2009, dispone de 180 días para aprobar estas reformas. Amnistía Internacional entiende también que el Ministerio de Justicia ha elaborado propuestas legislativas para las siguientes leyes: la Ley del Órgano Judicial, la Ley de Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley del Consejo de la Magistratura y la Ley de Deslinde Jurisdiccional, y que estos textos servirán de punto de partida para los debates. Entre las reformas estructurales que, con arreglo a la Constitución de 2009, se van a introducir, figuran el reconocimiento e implementación de dos jurisdicciones paralelas de la misma jerarquía en el orden jurídico del país: la jurisdicción “ordinaria” y la jurisdicción “indígena originaria y campesina” (en adelante, “jurisdicción indígena”), así como un sistema de elección popular de jueces con base en una preselección de candidatos realizada por el órgano legislativo.

Basándose en el conocimiento del contenido de algunas de las propuestas que se debatirán en la Asamblea Legislativa Plurinacional, Amnistía Internacional expone los siguientes temas que considera fundamentales para el éxito del proceso de reforma y para que éste se atenga a los principios y normas legales de derechos humanos:

- i) La pertinencia de los principios de derechos humanos para Bolivia y su proceso de cambio
- ii) La independencia del poder judicial
- iii) El debido proceso como garantía del derecho al acceso a la justicia
- iv) La no discriminación y la igualdad ante la ley
- v) Criterios para seleccionar y elegir a jueces y funcionarios judiciales

Bolivia es, desde hace muchos años, Estado Parte en numerosos tratados internacionales de derechos humanos. Es vital que la labor que realice la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional refleje la obligación del Estado de garantizar la aplicación efectiva de estos tratados, con el fin de salvaguardar la universalidad y la protección de todos los derechos y garantizar que la ley prevé la igualdad de acceso a dichos derechos y su efectiva protección. Amnistía Internacional presenta sus comentarios como una forma de contribuir al debate en curso en Bolivia.

Amnistía Internacional viene pidiendo desde hace muchos años la adopción de medidas que fortalezcan el Estado de derecho y la independencia de los órganos judiciales en Bolivia. También ha solicitado la adopción de medidas para acabar con la discriminación y promover los derechos económicos, sociales y culturales de las personas más marginadas del país, al igual que en otros países, por lo cual acoge con satisfacción los esfuerzos que ha hecho el gobierno boliviano en este sentido.¹ La organización reconoce que las reformas legislativas en discusión son parte del significativo proceso de cambio que vive Bolivia, motivado por los principios de justicia social y respeto a los derechos humanos de todas las personas en el marco del legado de pluralidad del país, tal cual ha sido consagrado en una nueva Constitución que intenta reparar una historia basada en la discriminación racial y la dominación cultural. Amnistía Internacional es consciente de que este proceso exige reformas profundas de ciertas instituciones y leyes nacionales, y considera que la creación de instituciones de carácter único adaptadas a las necesidades de la sociedad boliviana ha de verse como una oportunidad para fortalecer el compromiso del país con los estándares y principios internacionales de derechos humanos.

Amnistía Internacional ha expuesto en varias ocasiones sus motivos de preocupación en relación con importantes desafíos serios para los derechos humanos que Bolivia debe enfrentar efectivamente para garantizar mejoras concretas en la situación de estos derechos en los ámbitos nacional y local, la más reciente en su informe para el examen periódico universal de Bolivia en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.² La organización cree que sólo se pueden abordar con éxito los arraigados problemas derivados de la impunidad imperante en el pasado, tanto de los derechos económicos, sociales y culturales como de los derechos civiles y políticos, y sus efectos duraderos incorporando estrictas salvaguardias de derechos humanos en las leyes e instituciones reformadas y, en especial, en las que tienen que ver con el sistema de justicia. La Asamblea Legislativa desempeña un papel esencial para garantizar que se den pasos concretos a efectos de asegurar que las mejoras prometidas en materia de derechos humanos se pongan en práctica y no se queden en mera retórica.

Dado lo crucial de las cuestiones que están en juego, Amnistía Internacional cree que no cabe subestimar la importancia de dedicar tiempo suficiente a un debate abierto en torno al alcance y el contenido de las propuestas concretas de reforma en todos los niveles de la sociedad

¹ Por ejemplo, en una carta abierta de 2005, Amnistía Internacional decía: “La crisis por la que atraviesa Bolivia tiene sus raíces en la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de los sectores históricamente más marginalizados del país [...] y en la discriminación que estos grupos padecen. Cualquier medida que el nuevo gobierno decida tomar solo tendrá impacto real si tiene en consideración las necesidades de estos grupos.” *Bolivia: Plan de acción, indispensable para el futuro de Bolivia. Carta abierta a los candidatos presidenciales*, <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR18/005/2005/es>

² *Bolivia: Información para el examen periódico universal de la ONU. Séptimo periodo de sesiones del grupo de trabajo del EPU del Consejo de Derechos Humanos*, febrero de 2010, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR18/002/2009/en/5dc60797-f37e-428e-b5e9-7262c98bb309/amr180022009spa.html>.

boliviana y en los foros internacionales. Esta es una oportunidad para hacer mejoras concretas e introducir salvaguardias esenciales para la protección de los derechos humanos de todos los bolivianos y bolivianas que no debería desperdiciarse.

El carácter ambicioso de las reformas que está implementando Bolivia, y concretamente el reconocimiento de su sistema de justicia plurinacional, presenta algunos desafíos que hay que abordar con cuidado. La escala sin precedentes de estos cambios hace que los legisladores tengan la responsabilidad especial de garantizar que las reformas respeten tanto los derechos colectivos como los indígenas sin comprometer la obligación legal internacional de Bolivia de proteger los derechos humanos individuales y los de las diferentes comunidades y grupos que coexisten en el seno de la sociedad boliviana. Amnistía Internacional cree que es posible alcanzar esta armonización de valores si se consideran detenidamente las cuestiones relativas a la igualdad en la protección y el disfrute de los derechos humanos de las personas y las comunidades. De este modo, el sistema boliviano constituiría un marco apropiado para combatir la discriminación de los pueblos indígenas y de los campesinos, así como la discriminación por otros motivos, como el sexo y el género, y daría un importante ejemplo a otros países que enfrentan los mismos desafíos.

Como forma de contribuir al debate en Bolivia, Amnistía Internacional desea llamar la atención sobre algunos principios específicos de derechos humanos que son relevantes para propuestas de reforma del sistema de justicia de Bolivia en discusión en la Asamblea Legislativa. Nuestra organización considera importante que quienes participan en los actuales debates que reconozcan y defiendan las normas de derechos humanos a las que Bolivia se ha adherido mediante la ratificación de tratados internacionales, así como otros principios generales del derecho internacional.

i) La importancia de los principios de derechos humanos para Bolivia y su proceso de cambio

Amnistía Internacional quiere aprovechar esta oportunidad para subrayar la importancia especial de los derechos humanos para el proceso de cambio de Bolivia. El mismo desarrollo de los derechos humanos tiene sus raíces en la lucha por la libertad y la igualdad en todo el mundo, lucha que Bolivia ha dado y sigue combatiendo para superar siglos de discriminación e injusticia. Los derechos humanos pertenecen a las personas simplemente por su calidad de seres humanos: son derechos inherentes a cada individuo. Los derechos humanos, como los derechos al debido proceso y a un juicio con las debidas garantías, son universales para todas las personas sin distinción alguna de raza, sexo, religión, etnia, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, o cualquier otra condición social. Como establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos: los derechos humanos son universales.

En Bolivia, al igual que en muchos países, los derechos humanos han desempeñado un papel crucial al proteger a las personas frente a los excesos del poder y permitirles enfrentar dichos excesos y pedir un resarcimiento por los abusos de poder. Los abusos contra los derechos humanos pueden ser obra de diferentes actores: pueden provenir de regímenes militares o fuerzas de seguridad que usan tácticas brutales para reprimir las voces de la oposición; también pueden derivarse de las acciones de empresas multinacionales que operan en un país que proporciona una protección insuficiente a las personas que podrían verse afectadas por dichas acciones. Es por esta razón por la que los principios en los que se basan los derechos humanos exigen que la ley se aplique y se interprete del modo que mejor proteja los derechos de los seres humanos.

Como subrayan tales instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los derechos humanos tienen implicaciones individuales y colectivas. Esta Declaración trata de promover los derechos de los pueblos indígenas y los de cada hombre, mujer, niño y niña indígena en particular. Amnistía Internacional reconoce el papel destacado que Bolivia ha desempeñado en la elaboración de la Declaración y para obtener su aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU. Es fundamental que el proceso de reforma en curso en Bolivia logre un cuidadoso equilibrio entre los derechos de las comunidades y los de los individuos, a fin de garantizar resultados positivos del proceso de reforma en curso, que a su vez reivindiquen la importancia de su legado indígena. Dado que además el país está desarrollando conceptos de derechos para abarcar la relación entre los seres humanos y su entorno natural, Amnistía Internacional sigue con gran interés los debates que están teniendo lugar en Bolivia en este sentido.

ii) La independencia del poder judicial

Toda persona que sea objeto de un juicio penal o de una demanda judicial de cualquier naturaleza tiene derecho a un juicio con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley.³ La garantía institucional primordial de un juicio con las debidas garantías es que las decisiones sean adoptadas por tribunales competentes, independientes e imparciales establecidos por la ley, libres de influencia política. A la hora de abordar problemas sistémicos que vienen de larga data y que han obstaculizado la acción de la justicia y permitido la impunidad en el pasado, Bolivia debe adoptar medidas concretas para reforzar el marco institucional que respalda la capacidad del órgano judicial para actuar con independencia, respetando plenamente el principio de la separación de poderes. Esta independencia debe estar consagrada en la ley y estar salvaguardada de cualquier injerencia en la administración de justicia, sea del Estado o de ciudadanos particulares.

Amnistía Internacional entiende que las propuestas que se están debatiendo incorporan algunos principios y mecanismos de “control social” que estarán a cargo de la sociedad civil, incluyendo organizaciones populares y sindicatos, así como comunidades indígenas, y que los mismos se proponen como medio para garantizar la rendición de cuentas del poder judicial. La organización insta a que se prevea este principio de un modo que apoye la independencia estructural y funcional del órgano judicial en lugar de intentar influir directamente en sus tareas. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos subraya que aunque los sistemas de democracia representativa consagrados en los regímenes constitucionales de sus Estados Miembros son reforzados por la “participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía”, entre los elementos esenciales de dicha democracia representativa figuran “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho [...] y la separación e independencia de los poderes públicos.”⁴

iii) El debido proceso como garantía del derecho al acceso a la justicia

Con la integración efectiva de las normas sobre el debido proceso en las reformas, el Estado boliviano podrá garantizar el ejercicio de los derechos humanos. El debido proceso es un concepto que sirve para garantizar los intereses y derechos individuales y sociales en el marco

³ Artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 8.1 y 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁴ Artículos 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana.

del interés supremo de la justicia. Por tanto, es un principio orientador para la correcta resolución de las actuaciones judiciales y un derecho fundamental de todas las personas que ha de aplicarse a todas las áreas de las actuaciones judiciales.

El derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un derecho absoluto que no puede tener ninguna excepción. Amnistía Internacional considera que es esencial que estos valores —independencia e imparcialidad— estén consagrados tanto en la jurisdicción ordinaria como en la indígena de Bolivia, en la teoría y en la práctica. Además, para garantizar el debido proceso, los tribunales han de ser establecidos por la ley;⁵ por tanto, Bolivia debe ofrecer un medio claro por medio del cual el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas y no-indígenas y la incorporación de las prácticas existentes se constituyen en un sistema coherente de derecho.

Uno de los mayores desafíos para garantizar la aplicación del debido proceso en el sistema propuesto está relacionado con las cuestiones de competencia. El funcionamiento de dos sistemas paralelos debe reforzarse mutuamente a fin de que ambos contribuyan a un sistema de justicia general en Bolivia que respete los derechos de todas las personas que comparezcan ante él. Es necesario establecer con claridad un procedimiento fiable, eficiente y factible para resolver los conflictos sobre jurisdicción y competencia de cada sistema.

iv) La no discriminación y la igualdad ante la ley

La acción positiva, que incluye un conjunto de medidas legislativas, administrativas y políticas para superar las desventajas del pasado y acelerar el progreso hacia la igualdad de grupos concretos, es un elemento necesario para lograr el derecho a la igualdad. Amnistía Internacional insta a Bolivia a que se asegure de que, al tiempo de reivindicar los derechos de todos y todas en su contexto plurinacional, todas las personas sigan siendo iguales ante la ley y tengan derecho sin discriminación a igual protección de la ley, uno de los principios más fundamentales de los derechos humanos consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁶

Al reconocer e implementar dos jurisdicciones paralelas, la ordinaria y la indígena, Bolivia debe asegurarse de que, a pesar de sus diferentes procedimientos, en ambas son aplicables garantías y valores fundamentales como el debido proceso y la transparencia. La existencia de cualquier diferencia de criterios pondría en peligro el derecho a la igual protección de la ley. Es necesario recordar que, para garantizar la plena protección de los derechos humanos, siempre han de aplicarse las leyes que ofrezcan la mejor protección para la persona en un caso (principio pro hómine). Hay que asegurar que los esfuerzos para reparar algunas formas de discriminación refuercen o creen otras formas de discriminación (por motivos de género, sexo y edad, entre otros).

De igual forma, las penas aplicadas deben ser proporcionales a la gravedad del delito y a las circunstancias del infractor. Ni la pena ni la forma en que se imponga pueden violar el derecho o las normas internacionales.

⁵ Artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶ Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por último, el derecho a recurrir contra la declaración de culpabilidad de un delito ante un tribunal superior es un principio fundamental que han de respetar tanto la jurisdicción ordinaria como la indígena. El Estado también debe proporcionar un recurso efectivo y garantizar que las autoridades competentes tienen la capacidad de hacer cumplir las reparaciones concedidas.⁷

v) Criterios para seleccionar y elegir a jueces y funcionarios judiciales

Amnistía Internacional reconoce que las propuestas que se están debatiendo encomiendan la elección definitiva de los jueces del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo de Justicia, así como de los miembros del Consejo de la Magistratura a la votación popular y que esto se propone como garantía de que los magistrados electos respeten estándares básicos de justicia. La organización hace énfasis en la necesidad de que, en cada fase de preselección y elección, se apliquen criterios objetivos, en concreto que los candidatos a cubrir puestos judiciales sean “personas íntegras e idóneas y [que tengan] la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas”,⁸ en cada fase del proceso de preselección y elección. Aunque los requisitos exactos necesarios que han de cumplir los funcionarios judiciales y los jueces de los sistemas paralelos puedan diferir, Amnistía Internacional cree que los valores de integridad, idoneidad y experiencia han de aplicarse de un modo equivalente a ambos. Los jueces deben ser seleccionados en base a su formación y experiencia, dando la debida consideración a su experiencia en las jurisdicciones ordinaria e indígena existentes cuando sea el caso. Si bien los pueblos indígenas tienen derecho a “promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propios [...] sistemas jurídicos”,⁹ estos deben existir “en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.⁹ En la selección de los jueces no se hará discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición.¹⁰

Sean designados o elegidos, los jueces deben gozar de la inamovilidad en el cargo para protegerlos de la preocupación de que su cargo se vea afectado por reacciones políticas a sus decisiones. Sean designados o elegidos, se deberá garantizar a los jueces esta inamovilidad hasta que lleguen a la edad preceptiva de retiro o, si tienen un mandato, éste deberá tener una duración razonable garantizada por la ley hasta que finalice. Sólo podrán ser suspendidos o cesados de su cargo si no pueden desempeñar sus obligaciones o por tener una conducta incompatible con su cargo.

En conclusión, Amnistía Internacional desea insistir respetuosamente que es crucial para el actual proceso un debate abierto en torno a las propuestas legislativas que estudiará la Asamblea. La organización cree que un proceso ambicioso de cambio social como el que atraviesa Bolivia tiene que seguir un ritmo que responda tanto al clamor para superar un sistema que permitió injusticias generalizadas en el pasado como a las salvaguardias necesarias que garanticen que la reforma no cree nuevos problemas para el futuro. Es esencial una visión a largo plazo que garantice que se puede acabar definitivamente con la discriminación del pasado infundiendo una nueva cultura de justicia basada en el legado de

⁷ Artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículos 8.2 h) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸ Principio 10 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la ONU.

⁹ Artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

¹⁰ Principio 10 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la ONU.

diversidad del país. Un proceso de este tipo debe además considerar detenidamente los recursos y el tiempo que serán necesarios para implementar en la práctica el nuevo sistema.

Los cambios en curso en Bolivia son seguidos con interés no sólo por sus ciudadanos, sino también por la comunidad internacional, la que anhela constatar que Bolivia está dando pasos concretos para mejorar su sistema de justicia. Dado el carácter ambicioso de las reformas, es mucho lo que está en juego, y por esta razón, tanto dentro como fuera de Bolivia existe una preocupación común por que la legislación que implemente el proceso de cambio refleje principios y normas compartidas de derechos humanos. Amnistía Internacional cree que de este modo, Bolivia demostrará su compromiso con la mejora de la situación de los derechos humanos de su pueblo y garantizará que nunca se repitan las inaceptables violaciones que se han perpetrado en el pasado en el país.

La Asamblea Legislativa Plurinacional debe garantizar en todo momento que los avances legislativos sean congruentes con las normas del derecho internacional cuyo respeto exige la Constitución del país. Ellas incluyen los requisitos de que los pueblos indígenas puedan gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales y de que, al ejercer su derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, éstas no sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.¹¹

Amnistía Internacional desea ofrecer las siguientes recomendaciones a los miembros de la Asamblea Legislativa que próximamente debatirán las propuestas:

- Garantizar que toda la legislación relacionada con el sistema de justicia y las jurisdicciones paralelas se adhiera estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos existentes, tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la ONU, entre otras;
- Prestar especial atención a los principios del debido proceso, la igualdad ante la ley, la independencia del poder judicial y los criterios para la selección de jueces cuando se debatan las propuestas legislativas;
- Promover la transparencia y un debate abierto en torno a las propuestas para garantizar que la legislación sea fortalecida y aceptada por todos y todas;
- Pedir el asesoramiento de expertos e instituciones como el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la implementación de la nueva Constitución en la legislación nacional.

Índice AI: AMR 18/002/2010

Febrero de 2010

¹¹ Artículos 3, 8 y 9 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.