

Naciones Unidas: violación de derechos políticos en Bolivia

En tan solo ocho meses, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, uno de los órganos más importantes del sistema internacional, se ha pronunciado nuevamente respecto a Bolivia¹. Lo acaba de hacer a través de dos decisiones que resolvieron las comunicaciones (denuncias) de Rebeca Delgado² y Eduardo Maldonado³ contra nuestro Estado, por haber impedido que participaran como candidatos en las últimas elecciones subnacionales. Las dos denuncias internacionales fueron tramitadas en su etapa final por **Derechos en Acción**.

Ambas decisiones declararon plausibles las alegaciones de los dos ciudadanos disidentes del MAS que, en 2015, pretendieron postularse como alternativas de oposición a la dirección de los gobiernos municipales de Cochabamba y Potosí, respectivamente. Delgado y Maldonado no pudieron inscribir sus candidaturas debido a una determinación irrazonable del Tribunal Supremo Electoral (TSE) contenida en la Circular TSE 71/2014. Los dos precandidatos tenían buenas posibilidades de ganar.

Como se recuerda, la Circular TSE 71/2014 deriva de los Arts. 285.I.1⁴ y 287.I.1⁵ de la CPE que exigen a los "ciudadanos" que pretendan candidatear a un cargo subnacional, haber residido permanentemente los dos últimos años antes de la elección en el lugar para el cual pretenden postularse. Pero la circular va más allá, pues extiende el requisito en cuestión a los *asambleístas nacionales* del interior del país que *tuvieron que vivir en La Paz*, justamente para representar a los electores de sus regiones que los eligieron como diputados o senadores.

¹ El Comité de Derechos Humanos es el órgano de las Naciones Unidas equivalente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA). El Comité se encarga, *inter alia*, de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de sus protocolos facultativos. El primero de sus dos protocolos faculta al Comité a conocer y decidir denuncias contra los Estados parte por violaciones a los derechos civiles y políticos tutelados por el pacto. El PIDCP es el tratado de las Naciones Unidas equivalente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de "San José" (OEA).

² Comité de Derechos Humanos. Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la Comunicación N° 2628/2015. CCPR/C/122/D/2628/2015, en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1191&Lang=en

³ Comité de Derechos Humanos. Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la Comunicación N° 2629/2015. CCPR/C/122/DR/2629/2015, en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1191&Lang=en

⁴ Constitución Política del Estado. Art. 285. I. I. Para ser candidata o candidato a un cargo electivo de los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, y: 1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en el departamento, región o municipio correspondiente.

⁵ Constitución Política del Estado. Art. 287. I. Las candidatas y los candidatos a los concejos y a las asambleas de los gobiernos autónomos deberán cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, y: 1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la jurisdicción correspondiente.

A este sinsentido, hay que agregar que la Circular TSE 71/2014 se enfocó en los *asambleístas nacionales* que buscaban la postulación a ciertos cargos de elección popular —entre ellos a alcaldes—, no a todos. En efecto, la exigencia no alcanzó a los asambleístas en igual situación que buscaban ser electos a gobernadores departamentales. Así, por ejemplo, el asambleísta nacional Juan Carlos Cejas fue elegido gobernador de Potosí, pese a que no había vivido los últimos cinco años en ese departamento, sino en La Paz, donde fungió como diputado del MAS.

1. La decisión del Comité de Derechos Humanos

El pasado 28 de marzo, el Comité de Derechos Humanos concluyó que la Circular TSE 71/2014 —que había sido impugnada sin ningún éxito por Delgado y Maldonado ante el Órgano Electoral Plurinacional y ante la jurisdicción constitucional— restringió a ambos ciudadanos "su derecho a postular al cargo de alcaldesa [y alcalde, respectivamente⁶] en las elecciones subnacionales del 29 de marzo de 2015"⁷.

El Comité razonó de la siguiente forma respecto a la violación a los derechos políticos de los dos ciudadanos. En alusión al Delgado, partió de la siguiente constatación:

11.3... la circular 71/2014 impidió que varias personas que habían sido miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (senadores y diputados) en el período legislativo 2010-2015 pudieran postularse como candidatos para las elecciones de 2015 a consejos municipales, entre otros cargos. El Comité observa asimismo que, con base a la interpretación establecida por la circular 71/2014, la autora fue inhabilitada para presentarse al cargo de alcaldesa porque había ejercido como diputada en el período legislativo anterior...

Seguidamente, el Comité analizó si dicha restricción era razonable y justificable⁸; concluyó que no. Para arribar a esa conclusión, analizó el argumento estatal sobre el requisito de los dos años de residencia extendido a los asambleístas nacionales vía circular. Según el Estado, ese requisito buscaba "asegurar que los/as representantes conozcan directamente las condiciones socio-económicas y culturales de las comunidades a las que representan, y que dicha representatividad se requiere especialmente de los/as representantes municipales por la íntima relación que debe existir con la localidad⁹".

Ese argumento no convenció al Comité, que estableció que

el Estado parte no ha justificado en qué medida una candidata como la autora dejaría de conocer la situación socio-económica y cultural de la comunidad de la que proviene, a la que representa, y donde tiene

⁶ En el caso de Eduardo Maldonado.

⁷ Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/122/D/2628/2015, párrafo 11.3.

⁸ Ídem. 11.4.

⁹ Ídem. 11.5.

su residencia habitual, por el hecho de haber sido diputada en la legislatura anterior y haber debido trasladarse regularmente a La Paz para asistir a las sesiones parlamentarias en cumplimiento de dicho cargo, retornando a su residencia permanente en Cochabamba los fines de semanas y durante las sesiones semanales que presidía en esta ciudad como Jefa de Bancada¹⁰.

Para el órgano de Naciones Unidas, "[e]l Estado [boliviano] tampoco... proporcion[ó] argumentos convincentes para justificar que el cargo de representante municipal (o regional) sea sustancialmente distinto al de otras circunscripciones (nacional y departamental), de forma que se justifique una distinción tan importante, distinción, por otra parte, no prevista en la Constitución ni normativa nacional"¹¹.

Por esto, y algunas otras razones más, "el Comité consider[ó] que la inhabilitación de [Delgado y de Maldonado] con base a la Circular 71/2014 no se basó en criterios razonables y objetivos claramente previstos por la ley. En consecuencia, la inhabilitación... constituyó una restricción indebida a sus derechos contenidos en el artículo 25 del Pacto, en violación de dicha provisión"¹².

Las conclusiones del Comité de Derechos Humanos no se agotan en que hubo una violación a los derechos políticos (Art. 25 PIDCP) de los dos ciudadanos, también determinó que hubo una violación al derecho a la igualdad (Art. 26 PIDCP), aunque decidió subsumirla en la transgresión del Art. 25: "*Habiéndose concluido la existencia de una violación del artículo 25 del Pacto, el Comité no examinará separadamente la queja relativa a la violación del artículo 26 del Pacto por los mismos hechos*"^{13 14}.

¿Y por qué el derecho a la igualdad ante la ley en el tapete? Porque, ¿cómo se puede explicar, si no es desde la igualdad ante la ley, que el Estado boliviano hubiera emitido un dispositivo normativo para impedir candidatear a los dos asambleístas disidentes del MAS al cargo de alcalde(sa), y sí al diputado oficialista Cejas? (hoy gobernador de Potosí).

Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos determinó que el Estado Plurinacional violó el debido proceso de Delgado y Maldonado: "las dilaciones indebidas que afectaron el procedimiento constitucional que resolvió el recurso de amparo de [Delgado] constituyeron una violación del derecho... reconocido en el artículo 14(1) del Pacto"¹⁵. Consiguientemente, recordó (al Estado)

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ Ídem. 11.6.

¹⁴ El Art. 25(c) del PIDCP señala: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". El elemento de la igualdad ya está incluido en el derecho político, por lo que no siempre es necesario analizar a la igualdad de manera autónoma en el contexto del Art. 26 del PIDCP.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/122/D/2628/2015, párrafo 11.8.

que "un importante aspecto de la imparcialidad de un juicio es su carácter expeditivo, y que las demoras que no pueden justificarse por la complejidad del caso o el comportamiento de las partes no son compatibles con el principio de una vista imparcial..."¹⁶

Al final de ambas decisiones, el órgano de la ONU determinó que el Estado boliviano tiene la obligación de reparar las violaciones cometidas. En palabras del Comité, se

requiere una reparación íntegra a los individuos cuyos derechos ha[n] sido violados. [...] [E]l Estado parte debe, entre otras medidas, ofrecer una compensación adecuada a [las víctimas], que incluya los gastos de representación legal a nivel nacional e internacional. El Estado parte también tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, incluido asegurando que el marco normativo regulador del proceso electoral y la aplicación del mismo sean acordes con el artículo 25 del Pacto¹⁷.

Para el cumplimiento de las reparaciones, el Comité otorgó a Bolivia 180 días¹⁸.

2. Lo que sigue (en 180 días)

Antes de abordar este punto final, cabe traer a colación los siguientes antecedentes. En una anterior opinión (de septiembre de 2017¹⁹), señalábamos que Bolivia ha tenido una muy escasa relación con el Comité de Derechos Humanos en cuanto al trabajo de este órgano en el conocimiento y resolución de denuncias por violaciones a los derechos individuales tutelados en el PIDCP²⁰.

Decíamos entonces, que solo dos asuntos bolivianos habían sido tramitados por el Comité de Derechos Humanos hasta los años noventa del siglo pasado: *Lafuente Peñarrieta y otros*, decidido en 1987, y *Fillastre y Bizouarn*, en 1991, ambos con fallos adversos para el Estado boliviano. Luego hubo un periodo de 25 años en que el Comité no se pronunció sobre casos de nuestro país.

En 2017 se rompió esa etapa de *sequía* ante el Comité, cuando éste resolvió la comunicación No. 2491/2014 presentada por dos de los integrantes del Alto Mando Militar de Sánchez de Lozada (Quiroga Mendoza y Aranda Granados), quienes alegaron ante el órgano de Naciones Unidas

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem. 13.

¹⁸ Ídem. 14.

¹⁹ Derechos en Acción. "El Comité de Derechos Humanos de la ONU: una puerta que se abre". 15 de septiembre de 2017, en: <http://derechosenaccion.org/2017/09/15/el-comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-una-puerta-que-se-abre/>

²⁰ En el caso boliviano, como en el de la mayoría de Estados de la región, se prefirió siempre acudir a los órganos del sistema interamericano, es decir, a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

violaciones al debido proceso en la tramitación del caso "octubre negro". En una decisión algo discutible²¹, el Comité consideró inadmisibles esos reclamos.

Cuando se hizo público el dictamen favorable a Bolivia en *Quiroga Mendoza y Aranda Granados vs. Bolivia*, la Procuraduría General del Estado (PGE), que es la entidad que representa al país en este tipo de controversias internacionales, destacó dicha decisión. Lo hizo en un comunicado oficial²² en el que celebró el veredicto, de donde se colige que Bolivia, como Estado respetuoso del Derecho Internacional y de las decisiones de sus órganos, acepta las decisiones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Siendo esto así, deberíamos esperar que nuestro Estado sea consistente respecto a los casos Delgado y Maldonado y, consecuentemente, ver que en los próximos 180 días i) indemnice a las víctimas, ii) pague costas y gastos (por el patrocinio de las causas a nivel interno e internacional), iii) abrogue/modifique la legislación electoral incompatible con el Art. 25 del PIDCP, y iv) publique las dos decisiones en los idiomas oficiales de Bolivia.

Hacemos hincapié en este aspecto de las reparaciones y su cumplimiento, ante eventuales evasivas que pudiera esgrimir el Estado para no acatar las determinaciones del Comité, muy a pesar de lo señalado por este último en sus dos decisiones, a saber:

14... por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado [boliviano] reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto **y a garantizar una reparación efectiva y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación**²³. (Énfasis agregado).

En este contexto, nos parece muy oportuno alertar que las discusiones teóricas del pasado respecto a la dudosa obligatoriedad de las decisiones del Comité de Derechos Humanos son ya una cuestión superada²⁴. El razonamiento con el que se despejó cualquier duda —"duda" que era muy propia de los Estados perdidosos en los litigios internacionales— fue que el hecho jurídico internacional de hacerse parte de un tratado, impone a los Estados la obligación de cumplir de **buena fe** los compromisos adquiridos. En el caso del PIDCP, del que Bolivia es parte desde 1982,

²¹ Cuando menos debió haber admitido la denuncia y fallado que hubo violación al Art. 14.5 del PIDCP, que dispone: "*Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*". Tanto la actual Constitución como la de 1967, así como la ley de juicio de responsabilidades de 2010 (Ley 44) y su predecesoras (leyes 2445 y 2623 de 2003) no contemplan el derecho de los acusados a apelar una sentencia condenatoria.

²² "Comité de Derechos Humanos de la ONU declara inadmisibles las peticiones presentadas por condenados en el caso Octubre Negro". PGE, 23 de agosto de 2017, en: <http://www.procuraduria.gob.bo/2017/?p=2888>

²³ Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/122/D/2628/2015, párrafo 14.

²⁴ Se decía que las únicas decisiones jurídicamente vinculantes eran las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por el hecho de ser un "tribunal" en sentido estricto, y que las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas no eran obligatorias en su cumplimiento por no emanar de una corte.

dos de los compromisos fundamentales son: *respetar y garantizar a todos los individuos los derechos reconocidos en el pacto* (Art. 2.1) y *cumplir toda decisión en que se haya estimado procedente un recurso* (Art. 2.3.1). En el caso del primer Protocolo Facultativo del PIDCP, del que Bolivia es parte también desde 1982, el compromiso básico libremente adquirido es *aceptar la competencia del Comité y, en consecuencia, acatar sus determinaciones*.

Sobre esto último, y para terminar de despejar dudas, el Comité aprobó en 2009 la Observación General No. 33²⁵ referida a las *Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*²⁶. En ese instrumento interpretativo, elaboró cuatro párrafos muy esclarecedores:

12. El término empleado en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo para las decisiones del Comité es "observaciones". En esas decisiones se exponen las constataciones del Comité sobre las violaciones alegadas por el autor y, cuando se ha comprobado la existencia de una violación, se señala el medio de reparar esa violación.

13. Los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al Protocolo Facultativo representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación de ese instrumento. El carácter y la importancia de esos dictámenes dimanar de la función integral que incumbe al Comité con arreglo al Pacto y al Protocolo Facultativo.

14. Conforme al apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, cada uno de los Estados partes en el Pacto se compromete a garantizar que "[t]oda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el [...] Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales"...

15. El carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales²⁷.

3. El significado de la decisión del Comité de Derechos Humanos

Tres aspectos hacen que las decisiones del Comité en los casos Delgado y Maldonado tengan un profundo significado.

²⁵ A través de sus "Observaciones Generales", el Comité de Derechos Humanos interpreta las disposiciones del PIDCP y de sus dos protocolos facultativos a fin de que los Estados —principalmente— conozcan bien la extensión de sus obligaciones legales. En buena medida, es una tarea similar a la que cumple la Corte Interamericana cuando se pronuncia a través de sus Opiniones Consultivas.

²⁶ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 33 Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/GC/33, 25 de junio de 2009.

²⁷ Ídem, párrafos 12-15.

Primero. En las últimas semanas, como sociedad, hemos sido testigos de que importantes determinaciones jurídicas con relación a la situación de los derechos humanos en el país han sido adoptadas por órganos internacionales o extranjeros, no por el órgano de justicia nacional. Por un lado, la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de admitir la denuncia contra Bolivia de cinco personas implicadas en el "caso terrorismo"; por otro, el veredicto de un jurado de los EEUU contra Sánchez de Lozada y Sánchez Berzaín por las muertes de "octubre negro". Estos hechos son una prueba más de las debilidades profundas de nuestra administración justicia, caracterizada por su poca independencia, poca imparcialidad y demás vicios.

Segundo. Las dos decisiones del Comité de Derechos Humanos son finales, es decir, son conclusiones de fondo adoptadas en dos trámites que se ventilaron internacionalmente por casi tres años, que es un tiempo mucho menor al que toman los órganos del sistema interamericano para decidir un asunto. Hagamos una simple comparación con los dos últimos casos decididos por la Corte Interamericana a finales de 2016.

En *I.V. vs. Bolivia*, la denuncia fue presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de marzo de 2007. La decisión de fondo de la Comisión fue adoptada el 15 de agosto de 2014 (siete años y cinco meses). Luego la Comisión sometió el asunto a la jurisdicción de la Corte Interamericana y ésta adoptó su sentencia de fondo el 30 de noviembre de 2016. En resumen, todo el trámite ante el sistema interamericano se completó en nueve años y nueve meses. En *Andrade Salmón vs. Bolivia*, la denuncia a la Comisión Interamericana se presentó el 2 de abril de 2001. La Comisión emitió su informe de fondo el 18 de marzo de 2013. Ante el incumplimiento estatal de las recomendaciones de la Comisión, ésta presentó el caso a la Corte Interamericana el 8 de enero de 2015. La sentencia final fue dictada por el tribunal de Costa Rica el 1 de diciembre de 2016. Todo tomó cerca de 16 años.

En cambio, en *Delgado y Maldonado* las respectivas denuncias fueron presentadas al Comité de Derechos Humanos el 8 de junio de 2015 y las decisiones de fondo datan del 28 de marzo de 2018, vale decir, dos años y nueve meses más tarde. Prácticamente el mismo tiempo en *Quiroga Mendoza y Aranda Granados vs. Bolivia*. En este último caso, la denuncia fue presentada al Comité de Derechos Humanos el 31 de marzo de 2014 y la decisión final fue adoptada el 21 de julio de 2017. El trámite se completó en tres años y cuatro meses.

En virtud a estos tiempos, claramente el Comité de Derechos Humanos, así como los demás *órganos de tratados* de las Naciones Unidas (i.e. Comité contra la Tortura, Comité contra la Discriminación Racial, Comité de los Derechos del Niño, etc.), se presenta como un foro más atractivo para la denuncia internacional por violación de derechos humanos, por lo menos en términos de oportunidad.

Tercero y por último. A diferencia de los demás casos bolivianos con decisiones de fondo proferidas por los órganos internacionales en los últimos diez años, es decir, *Quiroga Mendoza y Aranda Granados vs. Bolivia*, por el Comité de Derechos Humanos, y *Ticona Estrada y otros, Ibsen, Pacheco Tineo, Andrade Salmón, e I.V. vs. Bolivia*, por la Corte Interamericana, *Delgado*

vs. Bolivia y *Maldonado vs. Bolivia* se refieren a hechos violatorios de derechos humanos cometidos durante el gobierno actual, no durante las dictaduras ni durante los regímenes constitucionales anteriores a 2006. En otras palabras, estos dos últimos casos del Comité de Derechos Humanos son desde ya una especie de preludeo del tipo de causas que se irán decidiendo internacionalmente en los próximos años. El informe de admisibilidad de la Comisión Interamericana en el caso *Tadic y otros vs. Bolivia*²⁸ confirmaría esta nueva orientación.

Derechos en Acción, abril de 2018
www.derechosenaccion.org

²⁸ Cf. Derechos en Acción. "[Sobre el informe de la CIDH en el caso terrorismo](http://derechosenaccion.org/opinion/)". 13 de abril de 2018, en: <http://derechosenaccion.org/opinion/>