



Informe de la Defensoría del Pueblo de Boliviaⁱ al Examen Periódico Universal

Introducción

1. El presente informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos en el marco del EPU a Bolivia. Sin pretender ser exhaustivo, en dicho documento se destacan los principales temas de derechos humanos desde la óptica de la DP. De forma genérica se detallan en cada una de las temáticas identificadas, la situación actual, incluyendo los principales avances, obstáculos y desafíos, algunas buenas prácticas, así como una reseña de los marcos normativo e institucional. Al final del documento, se recogen las principales recomendaciones para lograr un avance en el disfrute de los derechos contemplados en el presente informe.

Derechos de niños, niñas y adolescentesⁱⁱ

2. La Constitución Política del Estado (CPE), reconoce a niños niñas y adolescentes (NNA) como titulares de derechos de protección (artículos 58 a 60).
3. Persiste la violencia sexual y maltrato infantil en unidades educativas del área rural y periurbana. Como parte de la respuesta e ha creado un Comité Nacional contra la Violencia, que exige al Estado implementar acciones de protección y atención oportuna para víctimas..
4. Se han logrado pocos avances frente a la magnitud de las peores formas de explotación infantil, como son la zafra de caña de azúcar y de castaña. Se busca la implementación de mecanismos para evitar explotación infantil en la minería.
5. NNA trabajan a cambio de alimentación, techo y/o ropa, y en el mejor de los casos asistir a la escuelaⁱⁱⁱ. En el contexto rural, el trabajo infantil es visto como parte del proceso de socialización y, por tanto, es alentado desde la familia.
6. Ligados a la problemática migratoria están los casos relacionados con trata y tráfico de NNA. Es elevado el elevado número de NNA que cruzan las fronteras de manera irregular sin que las autoridades nacionales realicen un control efectivo para evitarlo.^{iv}.
7. Centenares de NNA viven junto a sus padres en los centros penitenciarios, lo cual suele ser preferible a la internación de aquéllos en centros de acogida, lo cual revela su precariedad.
8. Las y los Adolescentes en Conflicto con la Ley todavía no cuentan con una jurisdicción especializada ni centros de detención exclusivos y comparten prisión con adultos.
9. Se desconoce la verdadera cantidad de NNA que viven en situación de calle. Se precisa un diagnóstico nacional y un censo de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle para impulsar políticas públicas en este ámbito.

Derechos de las personas con discapacidad^v

10. Existe la obligación normativa de contratar a personas con discapacidad en un mínimo del 4% del total de personal de instituciones, tanto públicas como privadas, sin embargo, sólo el 11,6%

de las instituciones públicas y privadas que prestan servicio público cumplen con lo establecido y el número de personas con discapacidad empleadas es bajo^{vi}. Asimismo, Bolivia cuenta con un Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades (PNIEO) 2006-2011.^{vii}

11. Actualmente se ejecuta el Programa de Registro Único Nacional, Calificación y Carnetización de las Personas con Discapacidad, para contar con datos oficiales sobre esta población.
12. La CPE establece que las personas con discapacidad tienen derecho a la educación integral y permanente.^{viii}
13. No existe un seguro universal de salud para personas con discapacidad^{ix}. La Prefectura de Tarija, y el Gobierno Municipal de Cobija, otorgan seguro de salud a todas las personas con discapacidad que viven en sus respectivas jurisdicciones.

Derechos de las mujeres

14. Bolivia avanzó en normativa y políticas públicas de género desde un enfoque integral, intersectorial e intercultural. la no discriminación e igualdad de oportunidades de la mujer es reconocida en la normativa vigente.^x
15. Por sus grandes limitaciones en la aplicación efectiva existe la necesidad de modificar la Ley 1674 Contra la Violencia Intrafamiliar. Asimismo, el país no cuenta con una Ley sobre Trata y Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes desde un enfoque de género.
16. Existe una sistemática violación de los derechos de las mujeres en prostitución por parte de autoridades y propietarios de locales, además de la discriminación de que son objeto por la sociedad.^{xi}

Derechos de las personas adultas mayores^{xii}

17. El país aún no cuenta con una Ley de Protección a los Adultos(as) Mayores. Pero un Plan Nacional del Adulto(a) Mayor está en proceso de aprobación por el Órgano Ejecutivo.
18. El fortalecimiento de las organizaciones de los Adultos Mayores^{xiii} en todo el país he permitido que éstos realcen monitoreo ciudadano al cumplimiento de sus derechos.

Derechos de las personas con VIH/SIDA

19. Bolivia cuenta con una Ley para la Prevención del VIH-Sida, Protección de los Derechos Humanos y Asistencia Integral Multidisciplinaria para las Personas que Viven con VIH. Sin embargo, para su aplicación plena aún requiere de un Reglamento que aún no ha sido promulgado^{xiv}.

Derechos de pueblos indígena originario campesinos^{xv}

a) Características del respeto, protección y realización del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales de los pueblos indígenas

20. Hasta diciembre de 2008 se llegó a titular el 35,3% de las tierras del país. En tierras bajas se han se ha titulado el 50,4% de las demandas de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Del total de títulos emitidos entre 1997 y 2008 el 19% fueron emitidos a favor de mujeres solas y el 30% a favor de varón y mujer. La cantidad de tierras dotadas a los PI en el Altiplano no es suficiente y con frecuencia las superficies reconocidas no expresan los límites de sus territorios ancestrales.

21. Existen numerosos obstáculos al proceso, algunos de ellos atribuibles al Estado, en sus ámbitos ejecutivo, normativo y judicial, y muchos otros a la acción de privados^{xvi}.
22. Falta de comprensión de la visión de desarrollo de las TCO y las responsabilidades con las futuras generaciones^{xvii}. Por defender sus derechos territoriales, los PI son percibidos como “nuevos latifundistas”, “separatistas” y otros calificativos.
23. No siempre se toma en cuenta las características culturales de los pueblos semi nómadas, en estos casos los territorios titulados no corresponden a las áreas tradicionales de trabajo, de caza y pesca.

b) Consulta sobre afectación al territorio y recursos naturales (RRNN)

24. Una decisión del Tribunal Constitucional señala que el derecho de consulta a PI no puede entenderse como necesidad de una autorización de éstos para actividades de explotación^{xviii}.
25. Hay vacíos legales en el tema de la consulta, falta de reglamentos específicos, necesidad de ampliar el marco normativo (Vg. promulgar una ley de transparencia, precautelar los lugares sagrados, elaborar un reglamento de consulta en el sector de minería y metalurgia y/o una norma marco de ejercicio del derecho a la consulta).
26. La comunicación entre los PI y la autoridad competente es dificultosa. La información está dispersa^{xix}. Las nuevas empresas públicas no realizan la consulta previa libre e informada y politizan el tema.
27. Los procedimientos de la consulta no se hacen en el idioma indígena. Escaso entendimiento por parte de las empresas de los impactos no tangibles (sociales, culturales, espirituales) de las actividades desarrolladas en los territorios indígenas. No se toma en cuenta las normas e instituciones propias de los PI.
28. Le empresas establecen muy pocas medidas para mitigar consecuencias nocivas de carácter ambiental, económico, social, cultural o espiritual. El resarcimiento no responde a la gravedad de los daños, a veces es una compensación simbólica^{xx}.

c) Servidumbre y derechos laborales^{xxi}

29. El obstáculo mayor es la violencia que genera el proceso de reversión de la tierra por causas ligadas a la existencia de formas de servidumbre en el predio. Además, para las víctimas se presenta la dificultad de salir de la lógica del empatronado.

d) Acceso a la salud

30. Las prestaciones del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) deben adecuarse a las prácticas y conocimientos de la medicina tradicional^{xxii}. Sin embargo, la medicina tradicional no recibe la legitimidad que le pertenece, siendo considerada como “terapia alternativa”.
31. El acceso a la salud de los pueblos indígenas, especialmente en el área rural, es deficiente^{xxiii}.

e) Acceso a la educación

32. La enseñanza bilingüe no ha sido implementada adecuadamente, pues persiste la idea de que el fortalecimiento de la lengua indígena puede constituir un obstáculo en cuanto al ejercicio de los derechos en una sociedad monocultural. El acceso y permanencia en los centros educativos depende de la afinidad de los beneficiarios con los gobernantes regionales.

Víctimas de violencia política^{xxiv}

33. La Ley 4069. De esta manera se ha generado inseguridad jurídica hacia las víctimas al cambiarse al órgano encargado de la calificación de expedientes, pudiendo ponerse en duda la voluntad del Estado de concluir este proceso con el pago dispuesto en la norma.
34. La Ley dispone que los fondos para el pago deberán ser cubiertos por el Tesoro General de la Nación en un 20% y el 80% restante por donaciones del sector privado o extranjero y de organismos internacionales, y dicho financiamiento aún no está garantizado.

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

35. Históricamente Bolivia es un país discriminador, y la sociedad así lo reconoce: según encuestas de la DP, en promedio ocho de cada diez personas reconocen este lamentable extremo, aunque sólo dos de cada diez reconocen haber sido víctimas de discriminación. Las mismas encuestas confirman que los grupos más discriminados en el país son, en ese orden, indígenas y campesinos, homosexuales y lesbianas, personas con discapacidad, y personas adultas mayores, por encima del promedio con que se menciona al resto de grupos de población cuyos derechos son más vulnerados.
36. Persiste la discriminación a las mujeres; el ejemplo más elocuente es la participación política de éstas, pues tuvieron a su cargo solamente el 24 por ciento de los cargos públicos a pesar de una ley que requiere que cada tercer candidato que aparece en las listas de los partidos políticos sea mujer; además muchas denuncian acoso político para obligarlas a renunciar a su cargo. Asimismo, otras manifestaciones de la desigualdad que afecta a las mujeres son el menor acceso al trabajo y la desigualdad de remuneración por igual trabajo, las dificultades de acceso a la vivienda y tenencia de la tierra.
37. Desde 2006, cuando además de iniciarse la gestión presidencial de Evo Morales se instaló la Asamblea Constituyente, se ha producido un proceso de racialización de la violencia política^{xxv}.
38. Existe un proyecto de Ley contra la Discriminación elaborado por en una mesa técnica a la que asistieron, además de la DP, el Ministerio de Justicia, el Poder Legislativo, la OACNUDH y organizaciones de la sociedad civil; el proyecto incluye tipos penales y un marco general para la política pública contra el tema, además de estipular todas las causales de discriminación de las normas internacionales de derechos humanos y de la nueva CPE^{xxvi}.

Acceso a la justicia

39. Debido a falencias graves en el sistema de administración de justicia penal se han generado, entre otros, problemas de retardación de justicia, alto índice de detenidos sin condena (más del 70% de las personas privadas de libertad), desconfianza en el sistema e incremento de linchamientos.
40. El Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, ejecuta una reforma penal integral en Bolivia, cuya adecuación a los DDHH no ha sido de conocimiento de la DP^{xxvii}.
41. El Juicio de Responsabilidades contra el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y sus colaboradores por los sucesos de 2003 sobre violaciones a derechos humanos se encuentra en su fase final a través de la instalación de las audiencias del juicio oral el 18 de mayo de 2009.

42. El Gobierno ha dispuesto la creación de un Registro Público de Abogados a cargo del Ministerio de Justicia. El DS 100 contravendría lo señalado por el Comité de Derechos Humanos en la Observación General N° 32 y en el Caso Bielorusia, CCPR/C/79/Add.86, 19 de noviembre de 1997; así como lo manifestado por el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados.^{xxviii}

Conclusiones y recomendaciones

43. Bolivia es el primer país —y el único en el mundo hasta ahora— en adoptar como Ley la declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, se requiere aún un largo desarrollo normativo para asegurar que éstos sean plenamente exigibles.
44. De idéntica manera, la CPE incorpora un muy extenso catálogo de derechos fundamentales (artículos 13 al 76), además de tener un evidente enfoque de derechos humanos a lo largo de todo el texto; sin embargo, también aquí hace falta un desarrollo normativo acorde con los compromisos que el Estado asume para con las y los bolivianos.
45. Considerando que toda violación de derechos humanos genera responsabilidad estatal y que dicha obligación no puede ser transferida a terceros, la única alternativa real para concluir el proceso de pago a víctimas de violencia política es que el Estado asuma el total del presupuesto destinado a resarcimiento económico.
46. El derecho de acceso a la justicia es uno de los que más preocupación provoca, pues al margen de los aspectos señalados en los párrafos 53 al 55, un proceso de desinstitucionalización del Poder Judicial de larga data, agravado por la naturaleza del “proceso de cambio” impulsado por el actual Gobierno, incide negativamente en la imagen pública del sistema jurídico y, lo que es peor, provoca innumerables obstáculos institucionales e ideológicos al acceso a la justicia de las personas. La virtual parálisis del Tribunal Constitucional a causa de las sucesivas renunciadas de sus miembros es el punto más crítico de este proceso debido a la ausencia del tribunal de garantías.
47. Bolivia lleva muchos años de retraso en el cumplimiento de sus compromisos internacionales para penalizar la discriminación, fundamentalmente la referida a cuestiones raciales y de xenofobia. Los proyectos de ley presentados tanto por la mesa técnica formada a instancias de la DP como por el Ministerio de la Presidencia son la esperanza de que este déficit normativo sea superado, sin embargo, es un riesgo que un excesivo celo indigenista haga invisibles las muchas otras formas de discriminación cotidiana en la sociedad
48. Se insta al Estado a acelerar el proceso de extradición de los imputados que se encuentran en EEUU, así como de quienes se encuentren en el Perú en calidad de refugiados, toda vez que se trata de un juicio por delitos de lesa humanidad.
49. La DP está consciente del enorme reto que implica garantizar la vigencia de los derechos humanos en un contexto de transformación estructural como el que vive el país; y en esa medida hace público su compromiso de no sólo mantener el buen trabajo que le ha permitido gozar de un gran prestigio como INDH, sino sobre todo, aprovechar la oportunidad que le da el proceso de adecuación institucional para responder de mejor manera a las expectativas que tiene la sociedad boliviana en esta materia.

7.

ⁱ La Defensoría del Pueblo (DP) es la Institución Nacional de Derechos Humanos creada constitucionalmente en 1994 — originalmente, Defensor del Pueblo— para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación con la actividad administrativa de todo el sector público y, asimismo, por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. Es una institución independiente que no recibe instrucciones de los poderes públicos. Su ámbito de competencia nacional comprende la administración pública centralizada, descentralizada, entidades autónomas, desconcentradas, gobiernos municipales y todo organismo del Estado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica. Esta competencia se extiende a las cooperativas e instituciones privadas que prestan servicios públicos.

2. La Constitución Política del Estado (CPE) promulgada el 7 de febrero de 2009 además de cambiar el nombre de la institución, incorpora entre las atribuciones de ésta "la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y los bolivianos en el exterior".

3. Tal como lo dispone la norma que regula a la Institución, una vez que termina la gestión del Defensor del Pueblo y hasta que el Poder Legislativo designe al nuevo titular, "desempeñarán el cargo, interinamente los Delegados Adjuntos del Defensor del Pueblo por su orden" (artículo 13, Ley 1818). Así, desde el 19 de diciembre de 2008 la Adjunta Primera de Atención a la Ciudadanía, la abogada Rielma Mencías, es Defensora del Pueblo en Suplencia Legal.

ⁱⁱ En Bolivia, el 47,24% de la población está compuesto por menores de 18 años.

ⁱⁱⁱ Al menos dos investigaciones de la DP han servido para constatar la existencia y calidad del trabajo infantil tanto en el Chaco boliviano como en las haciendas ganaderas del Departamento del Beni. (Ver: Defensor del Pueblo (2006, reimp. 2008) *Quiero ser libre sin dueño*. Defensor del Pueblo (2008) *Investigación sobre el estado de los Derechos Humanos de trabajadores en estancias ganaderas del Beni*. Ambos disponibles en www.defensor.gov.bo).

^{iv} Ver: Defensor del Pueblo (2008) *La defensa de los derechos Humanos un compromiso con la vida*. pp 89-91.

^v Del total de la población en Bolivia, el 10% corresponde a personas con discapacidad.

^{vi} El Decreto Supremo (DS) 27477 establece la obligación de contratar a personas con discapacidad en un mínimo del 4% del total de personal de instituciones, tanto públicas como privadas, asimismo determina la inamovilidad funcionaria tanto de las personas con discapacidad como de los trabajadores o funcionarios que tengan bajo su dependencia a personas con discapacidad; el DS 29608 reduce la inamovilidad para trabajadores o funcionarios que tengan a cargo personas con discapacidad menores de 18 años.

^{vii} Adoptado como política pública y aprobado por DS 28671.

^{viii} CPE, artículos 70 y 85. Asimismo, la Ley 1678 reconoce la educación como un derecho irrenunciable de las personas con discapacidad en todos niveles de la educación pública o privada sin discriminación en razón de su discapacidad.

^{ix} Salvo el que existe para las personas con discapacidad visual, toda vez que éste emerge de forma obligatoria del bono anual que tienen asignado.

^x La temática es abordada en el conjunto del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, en la CPE y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 2008-2012, que responde a una construcción colectiva con las organizaciones de femeninas.

^{xi} Ver: Defensor del Pueblo (2008) *El Derecho de los Derechos Humanos: Balance crítico del estado de los Derechos Humanos en Bolivia*. pp 150-154.

^{xii} En Bolivia se estima una población de 615.000 personas mayores de 60 años (el 7% del total de la población), de la cual el 54% son mujeres.

^{xiii} Una de las líneas de acción de la DP es la capacitación y el empoderamiento de las organizaciones naturales de personas pertenecientes a las poblaciones priorizadas por la institución.

^{xiv} Además, pese a la existencia de la norma, la DP ha continuado recibiendo quejas por falta de acceso al derecho a la salud de las personas serológicas.

^{xv} En Bolivia existe una amplia legislación que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, aún existen brechas en la implementación institucional y en el ejercicio y goce de estos derechos por sus titulares (los pueblos indígenas).

7.

^{xvi} Entre los obstáculos del proceso se cuentan: Programas de redistribución y asentamiento humano retrasados, se denuncian irregularidades en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el Tribunal Agrario Nacional (TAN). Falta de recursos financieros para el saneamiento. Actos de violencia en contra de las organizaciones indígenas y sus asesores. Terceros y ganaderos —en complicidad con participación y colaboración de las autoridades locales— se apropiaron de las tierras indígenas. Conciliaciones irregulares como método para obtener cesión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas (PI). Violencia y resultados precarios en el proceso de saneamiento en el Chaco boliviano. Falta el reglamento de reparaciones, resarcimiento y compensaciones previsto en la Ley de Hidrocarburos. Falta de claridad en las normas de la distribución de los beneficios generados en el campo hidrocarburífero. Falta un marco normativo ambiental general para abordar el tema de las actividades extractivas. Politización de los procedimientos de otorgación de licencias ambientales. Las instancias de reclamo identificadas no funcionan de manera efectiva. Obstáculos en el control eficaz de algunas TCO por inaccesibilidad

^{xvii} 1. Se denuncia la participación de los dirigentes indígenas en actividades ilegales (Vg. tala de madera). Propuestas de revisión de la certificación étnica amenazan a los derechos territoriales de los PI. No se protege efectivamente los derechos sobre la tierra. La contratación de los campesinos y colonizadores por las empresas petroleras y mineras en las TCO puede ser una estrategia de división y generación de conflictos. No hay política integral del Estado en cuanto a la preservación de la capacidad productiva de la tierra.

^{xviii} Decisión del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 2006: “la consulta a los pueblos indígenas solamente pretende cuantificar los daños y no debe entenderse en el sentido de requerirse una autorización para desarrollar actividades de explotación. Justificación: el subsuelo pertenece al Estado y el interés de la mayoría no puede verse afectado por falta de consentimiento de los pueblos originarios”.

^{xix} Los Estudios de Impacto Ambiental no se han hecho de manera imparcial. Los Documentos de Información Pública no reflejan la realidad de las comunidades ni las formas de vida de los PI. No se tiene base cuantitativa para negociar los beneficios de las actividades. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) recibe la información de las empresas hidrocarburíferas y no la difunde.

^{xx} La compensación no tiene reglamentación y surge a través de la negociación, por lo tanto no se puede establecer si es justa y equitativa.

^{xxi} La CPE (art. 398) y la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento, establecen a la servidumbre como incumplimiento de la Función Económica Social y, por lo tanto, como causal de reversión de la tierra. Decreto Supremo 28159 (2005), en el que se establece el registro de las familias y las comunidades cautivas, su incorporación a la Ley General del Trabajo, la dotación preferente de tierras fiscales y/o el financiamiento para la compra de tierras, la superficie requerida por familia y el saneamiento de áreas comunales.

^{xxii} La Ley 2426, del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) establece: “Las prestaciones del Seguro Universal Materno Infantil, cuando corresponda, se adecuarán y ejecutaran mediante la medicina tradicional Boliviana donde los usos y costumbres de los pueblos indígenas, originarios y campesinos de Bolivia, sean de elección”.

^{xxiii} Se reporta mucha discriminación en el área de salud por la condición étnica y económica de los pacientes. La discriminación contra personas indígenas o campesinas en el acceso a la salud en muchos casos deriva en muertes e incapacidades por mala praxis o por negligencia en la atención. El servicio de salud con frecuencia se aplica de acuerdo al origen del paciente y no según la gravedad de su situación de salud.

^{xxiv} La Ley 2640, de 11 de marzo de 2004 tiene por objeto reparar actos de violencia política, cometidos por agentes de gobiernos inconstitucionales, que conculcaron los derechos humanos entre los años 1964 y 1982. Incluye como hechos resarcibles: detención y prisión arbitraria; tortura; exilio o destierro; lesiones e incapacidad calificadas; muerte en el país o en el exterior por razones de violencia política; desaparición forzada y persecución por razones político sindicales. Se establece que tales hechos deben ser probados por medios legales e idóneos.

^{xxv} Los extremos más notables de este fenómeno en 2008 se dieron en mayo de, cuando un grupo de indígenas campesinos fueron humillados públicamente en la plaza central de Sucre. Lo mismo sucedió en Santa Cruz semanas después, cuando un grupo de jóvenes azotó con látigos a cuantos comerciantes provenientes del occidente del país encontraron en la plaza central de esa ciudad, obligándoles a desalojar la zona. Finalmente, la masacre ocurrida en Pando en septiembre de ese año, tuvo entre sus motivaciones el odio racial.

7. _____

^{xxvi} Este documento fue presentado al Congreso en noviembre de 2008. Sin embargo, el Poder Ejecutivo presentó otro proyecto de ley que toma algunos artículos literales del proyecto consensuado, pero que da un enfoque sólo de pueblos indígenas, eliminando de la norma a todas las otras poblaciones afectadas por la discriminación.

^{xxvii} El documento final de borrador de Proyecto del Código Penal no ha sido compartido con la DP, olvidando que el poder punitivo del Estado es uno de los más fuertes y su regulación debe ser minuciosa para evitar la vulneración de derechos fundamentales.

^{xxviii} El Ministerio de Justicia otorgará la credencial y el número de matrícula profesional para habilitar a cada abogado al ejercicio libre de la profesión; también será el órgano competente para conocer y resolver las denuncias por faltas éticas de los abogados no afiliados a colegios de abogados, o de abogados afiliados cuyos colegios no tengan tribunales de honor.