

fidh

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

ORGANISATION INTERNATIONALE NON GOUVERNEMENTALE AYANT STATUT CONSULTATIF AUPRES DES NATIONS UNIES, DE L'UNESCO,
DU CONSEIL DE L'EUROPE ET D'OBSERVATEUR AUPRES DE LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

International Federation
for Human Rights

Federación Internacional
de los Derechos Humanos

الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان

Federación Internacional De Derechos Humanos (FIDH)
Misión de Investigación 20-29 de agosto de 2008

BOLIVIA: RACISMO, DISCRIMINACIÓN E IMPUNIDAD

La Federación Internacional de Derechos Humanos y sus misiones de investigación

Creada en 1922, la FIDH es una organización internacional no gubernamental, con estatuto consultivo, entre otros ante los organismos de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos (OEA). Reúne actualmente a 155 organizaciones en cerca de 100 países. Su organización miembro en Bolivia es la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), con apoyo de la cual la FIDH realizó esta misión. La FIDH es apolítica, aconfesional e independiente de cualquier gobierno. Su misión consiste en llevar a cabo acciones concretas en favor del respeto de todos los derechos proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Misión de la FIDH en Bolivia: Racismo, discriminación e impunidad.

Bolivia es un país de una inmensa riqueza cultural y étnica. Sin embargo, se caracteriza por los fuertes contrastes y tensiones que existen entre, por un lado, las clases populares, indígenas y campesinas, mayoritarias en el oeste del país, su parte andina y, por otro lado, la población en su mayoría mestiza, localizada principalmente en la llamada "Media Luna" que reúne a los departamentos más prósperos: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija donde están presentes fuertes grupos de poder. Estas tensiones se traducen por un marcado racismo contra la población indígena (a pesar de que ésta sea mayoritaria en Bolivia¹) y contra la población del occidente del país. Si bien estas tensiones tienen un carácter histórico, se hicieron más evidentes desde la elección, en diciembre de 2005, del Presidente Evo Morales Ayma, candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS), primer Presidente indígena y líder sindical cocalero.

Como es de sobra conocido, Bolivia atraviesa actualmente una fase de profundos cambios políticos económicos y sociales, que cristalizará en una nueva constitución elaborada por la Asamblea Constituyente elegida en 2006 por fin respetuosa con las

¹ Según el censo de 2001, representan el 61,8% de toda la población.

tradiciones indígenas del país². El proceso, lejos de ser pacífico, ha venido siendo acompañado por una aguda crisis política y social en la que no solo continúa manifestándose la discriminación y el tradicional racismo sistémico y estructural de la sociedad boliviana, sino que han surgido recientemente algunos capítulos sumamente violentos a carácter racista y discriminatorio. Esta situación está directamente relacionada con la creciente influencia de las clases populares, indígenas y campesinas en los asuntos de gobierno de esta Nación y con el bloqueo a toda costa de la reforma constitucional en curso y el proceso de registro de tierras por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), relacionados con la generación de condiciones sustantivas de ciudadanía para el vasto sector de la población boliviana que, por siglos, ha sido excluido de los derechos humanos al desarrollo y a la igualdad, sin discriminación. Esta vinculada, también, a la disputa por la distribución de la renta generada por el uso de los recursos naturales con que cuenta el país.

Para examinar esta situación en detalle y con profundidad, la FIDH comisionó a Javier Mujica (abogado peruano, representante de la misma ante los órganos de la OEA), a José Ricardo de Prada (magistrado de la Audiencia Nacional de España y exjuez del Tribunal de Crímenes de Guerra de Bosnia Herzegovina) y Anantonia Reyes Prado (antropóloga guatemalteca y Presidenta del Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos -CALDH-) a llevar cabo una misión de investigación en Bolivia entre los días 20 y 29 de septiembre de 2008.

Como parte de su misión, los representantes de la FIDH se entrevistaron en la capital y los Departamentos de La Paz, Chuquisaca y Santa Cruz con los más altos representantes de los poderes del Estado, tanto ejecutivo, como judicial, fiscalía y policía, miembros de las Prefecturas y Comités Cívico e Interinstitucional de los Departamentos de Santa Cruz y Sucre, respectivamente, la Defensoría del Pueblo, víctimas y familiares de víctimas, representantes de organizaciones campesinas, indígenas y de derechos humanos, entidades internacionales y de la Unión Juvenil Cruceñista.

Los representantes de la FIDH recibieron numerosos testimonios acerca de una larga cadena de sucesos ocurridos durante el mes de noviembre de 2007 en el Departamento de Sucre, con ocasión de la realización de la Asamblea Constituyente, cuando fueron atacadas las instalaciones del Liceo Militar, agredidos varios Constituyentes y asesinadas tres personas; así como, en mayo de 2008, con ocasión del acto de entrega de ambulancias en el Estadio Patria, que devino en una violenta protesta alentada por el Comité Interinstitucional de Sucre, según testimonios recibidos, en el que fueron atacados y sometidos a múltiples vejámenes un importante número de campesinos e indígenas, en el camino entre el estadio y el centro de Sucre, en cuya plaza principal fueron golpeados y vejados por su condición étnica.

Los representantes de la FIDH fueron informados, de igual forma, que en Santa Cruz, en septiembre de 2008, fueron destruidas las oficinas de ENTEL y del IDH, así como saqueados los de organizaciones sociales que trabajan con éstas, en el marco de reiterados hechos de vandalismo y amenazas contra las personas y entidades críticas frente a la posición de las autoridades del Departamento.

Finalmente, los representantes de la FIDH fueron informados de que en Pando, y específicamente en la comunidad "El Porvenir", fue detenida violentamente la marcha de un grupo multitudinario de campesinos que se dirigía a un Ampliado Departamental convocado por la Federación Departamental de Campesinos de Pando, registrándose la muerte de 19 personas; la retención temporal de otras 23 entre los cuales 6 cívicos y 17 campesino. Según las denuncias, estos últimos

² Después de este informe, la nueva Constitución fue sometida a Referéndum constituyente el 25 de enero de 2009, que la aprobó con el voto favorable del 61,43% de la población y promulgada el 7 de febrero siguiente.

fueron llevados a las instalaciones del Comité Cívico de Pando, donde sufrieron vejámenes. También resultaron heridas unas 53 personas³. Es por estos hechos que se encuentra privado de libertad actualmente el Prefecto del Departamento de Pando, Leopoldo Fernández, a quien se imputa la responsabilidad de estos hechos.

Los representantes de la FIDH también recibieron información de que organizaciones sociales que se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos y las organizaciones indígenas y campesinas en Riberalta, Beni, Sucre y Santa Cruz trabajan en condiciones de gran riesgo, de lo cual es muestra la destrucción de las sedes de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPES), del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), y la Confederación Indígena del Oriente de Bolivia -CIDOB-, cuyos integrantes no pueden realizar su trabajo con las garantías que establece la Declaración de Defensores de 1998, en tanto otras organizaciones encuentran serias dificultades para la obtención de la personalidad jurídica.

Sin embargo, no consta que los episodios racistas conocidos hayan tenido la correspondiente respuesta judicial, que hayan sido investigados de una manera independiente e imparcial ni sometidos a un proceso judicial eficaz para dilucidar la responsabilidad de los autores y satisfacer las legítimas demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas. La impunidad parece ser la moneda común en todas estas situaciones.

La FIDH ha expresado en reiteradas oportunidades su preocupación por el recrudecimiento de los actos violentos fundados en la intolerancia, la discriminación y el racismo en Bolivia y ha denunciado también los ataques, actos de hostigamientos, amenazas e intentos de asesinato de defensores de derechos humanos y dirigentes campesinos que luchan contra la impunidad, o por una repartición más equitativa de la tierra, perpetrados por actores radicales.

La FIDH estima que resulta legítima la discrepancia política de las personas, autoridades y comunidades que se sienten negativamente afectadas por este proceso y que tienen todo el derecho a utilizar todas las vías legítimas de oposición que las constituciones políticas de las sociedades modernas les reconocen. A lo que, sin embargo, de ninguna manera están autorizados es a emplear métodos ilegales, violentos o racistas para ejercer o reivindicar sus derechos.

A través de todas las anteriores informaciones recibidas se han constatado las siguientes situaciones, que han de ser motivo de honda preocupación:

- La dificultad extrema que entraña la lucha contra el racismo sistémico y estructural que constituye una lacra histórica de la sociedad boliviana. Los pocos avances en la realidad producidos, no obstante los profundos cambios políticos y constitucionales ocurridos, determinan que de facto la mayoría de indígenas, campesinos y sectores populares del país tenga que seguir siendo afectada por los más altos índices de pobreza y pobreza extrema, y por las escalas más bajas del desarrollo humano.
- La reacción de la oposición frente a los cambios políticos propugnados por el Gobierno del Presidente Evo Morales no se ha mantenido dentro de los márgenes políticos y jurídicos permisibles, sino que ha ido mucho más allá. El repliegue y bloqueo a las iniciativas gubernamentales ha venido acompañado de un incremento de reivindicaciones autonomistas caracterizadas por la violencia, especialmente de tinte racista, y acciones adoptadas fuera de la legalidad, generándose una profunda inestabilidad política que pone en peligro la paz y la viabilidad democrática del país.

³ Estas cifras provienen del informe elaborado por la Defensoría del Pueblo, Informe defensorial de los hechos de violencia suscitados en el mes de septiembre de 2008 en el departamento de Pando, 27 de noviembre de 2008

- Como ha señalado la Defensoría del Pueblo⁴, el conflicto político y regional boliviano se ha transformado en un conflicto racial, en el que grandes sectores de bolivianos han sido convertidos - por otros bolivianos - en "*enemigos internos*".
- La extrema debilidad institucional y ausencia del Estado en las regiones del país comprometidas por los sucesos violentos de los últimos meses no permite afrontar con efectividad la conflictividad social desatada en éstas.
- La impunidad frente a las manifestaciones racistas violentas es la norma general, al renunciar las autoridades - a las que constitucionalmente compete la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos - a su deber de prevenir, reprimir, investigar y sancionar los actos delictivos que se han cometido contra estos derechos, subrayando la gravísima falta de asunción de sus responsabilidades por parte de la Policía Nacional, tanto en sus labores preventivas como de persecución de los delitos de motivación racista, lo que puede generar una sensación de impunidad y afecta gravemente a las posibilidades de persecución penal, perdiéndose en muchos casos la posibilidad de recogida y preservación de pruebas esenciales para la efectividad de la persecución penal.
- La impunidad se ve favorecida por la posición altamente politizada de algunos miembros de la judicatura, que actúan en forma sesgada a favor de una de las partes del conflicto, con clara desatención de sus obligaciones constitucionales y profesionales frente a los actos violentos racistas y la persecución de sus autores; y, a la vez, por la actuación indulgente e inhibida de muchos representantes del Ministerio Fiscal, que en muchos casos no agotan todas las posibilidades de investigación, cuando no sesgada en favor de los autores de los actos racistas.
- La inexistencia de una estrategia política coordinada, aunando todos los esfuerzos, dirigida en contra del racismo, mas allá de la política general del gobierno de Evo Morales a favor de la recuperación de los derechos de las clases menos favorecidas y de los indígenas.
- La inexistencia de una legislación adecuada en materia de racismo, especialmente por la falta de leyes penales específicas que sancionen tanto la comisión de actos de carácter xenófobo o racista, así como la propaganda o incitación a cometer esta clase de actos. En el 2003 el Comité contra la Discriminación Racial (CERD) había comunicado su preocupación ante la "falta de disposiciones legislativas que castiguen la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, así como los actos de violencia o incitación a la violencia y las organizaciones que fomentan la discriminación racial, como se exige en el artículo 4 de la Convención" y "reitera(do) su recomendación anterior, instando al Estado Parte a que cumpla su obligación de tipificar como delito todas las formas de discriminación racial, como se especifica en el artículo 4 de la Convención". Sin embargo, el Estado Boliviano sigue sin cumplir esta obligación, cuando tiene ratificada y hace parte de su derecho interno.
- Las dificultades extremas del trabajo de las organizaciones sociales y los defensores de derechos humanos que realizan sus actividades en un contexto de alto riesgo.

⁴ Defensoría del Pueblo. "Observando el Racismo. Racismo y regionalismo en el proceso constituyente". La Paz, agosto 2008, pág. 58.

- La connivencia y parcialidad de algunos medios de comunicación social, en cuya actividad se alejan conscientemente de su función social de informar y orientar con veracidad e independencia a la ciudadanía; y traicionan con ello la misión que les es propia, desconociendo las disposiciones expresas establecidas en el artículo 4° de la Convención internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial que proscriben toda forma de propaganda racista o tendente a promover el odio y la discriminación racial, emitiendo informaciones que desatienden dichas prohibiciones y que, en algunos casos, han tenido como consecuencia directa o indirecta, o han coadyuvado a la realización de dichos actos de violencia racista o de ataque contra organizaciones indígenas o de defensa de los derechos humanos.
- La existencia de organizaciones armadas, que practican una violencia racista y ataques contra instituciones de un Estado que ellas mismas no asumen como propio, en gran medida por consideraciones de tipo racista y que, en no pocas ocasiones, se encuentran también vinculadas a entidades públicas que pertenecen a la estructura regional del Estado boliviano, es generadora de conflictividad social.
- La justificación, por la inacción de los aparatos judiciales y policiales, del progresivo empleo de una justicia por mano propia, con la subsiguiente escalada de violencia intersocial.

La FIDH, al margen del llamamiento a la concordia, al dialogo político, intersocial, intercultural e interétnico constructivo por parte de todos los actores y a la rebaja de la tensión política existente como medio imprescindible para la superación en lo posible del conflicto político, institucional y territorial extraordinariamente dañino para la continuidad y viabilidad de Bolivia y el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas, considera imperioso y urgente encarar la problemática del racismo y de la violencia racista emergente que afecta a Bolivia, en particular, sobre la base de un Plan Integral fundado en cinco ejes estratégicos: Medidas institucionales y legislativas para promover la igualdad, prevenir el racismo y cualquier otra forma de discriminación; medidas para combatir el racismo y especialmente la persecución judicial de los actos racistas; fortalecimiento institucional de la policía, el Ministerio Público y la Judicatura y mejora de la eficacia de estos órganos del poder público; medidas de promoción y fortalecimiento de mecanismos dentro de la sociedad civil para fomentar la igualdad, el dialogo intercultural e interétnico y prevenir la discriminación; y medidas dirigidas hacia el cumplimiento de la obligación de asegurar el derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz y no manipuladora.

VI. Recomendaciones

Vista la situación bajo examen, la FIDH formula las siguientes recomendaciones:

1/ La necesidad de elaborar e implementar, con participación de la sociedad civil, de un **Plan Integral Contra el Racismo y la Violencia Racista**; bien sea en forma autónoma o dentro de un **Plan Nacional de Acción por los Derechos Humanos**, en el marco de los compromisos asumidos por Bolivia en el marco de la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993. Este Plan deberá incluir las medidas siguientes:

➤La urgente **promulgación de una ley contra la discriminación y el racismo**, incluyendo en ella obligaciones positivas y claras de trato igualitario en todos los aspectos relativos a la participación en la vida pública, económica, social y cultural del país; incluso mediante la inclusión de razonables normas y medidas de discriminación positiva que aseguren una igualdad de participación igual, real,

efectiva y no discriminatoria, teniendo en cuenta tanto las cuestiones de género como étnicas.

➤ El **establecimiento de normas penales de carácter sustantivo** en las que se tipifiquen expresamente los delitos de discriminación y racismo, la propaganda racista tendente a promover el odio y la discriminación racial; y que sancionen, tanto la comisión de hechos de carácter xenófobo o racistas, o agraven las penas de aquellos otros que tengan esta motivación. También se castigue como asociaciones ilícitas y se acuerde su disolución de todas aquellas entre cuyas finalidades esté la comisión de actos racistas, y especialmente cuando medie el porte y uso de armas en ese contexto, todo ello con independencia de los actos efectivamente cometidos.

➤ La adopción de un **paquete de medidas legislativas, de tipo procesal y orgánico**, para mejorar la eficacia de la persecución penal en esta clase de delitos. Entre ellas, estableciendo:

- o La obligación de investigar de oficio estos delitos por parte de la Fiscalía,
- o La obligación de la policía de intervenir de forma inmediata en casos de delincuencia con connotación racista o xenófoba, para llevar a cabo las primeras investigaciones y recogida de pruebas "*in situ*",
- o El establecimiento de instrucciones claras y precisas, así como de protocolos claros dirigidos a la Policía Nacional, para una intervención prioritaria en esta clase de delitos. Creación de grupo policial especial enfocado en la desarticulación de organizaciones cuya actuación tenga connotaciones racistas.
- o El establecimiento de una fiscalía especial para la persecución de esta clase de delitos, con sede centralizada y delegados en todos los departamentos,
- o Un plan de formación especial para fiscales y jueces con competencia en materia de racismo, xenofobia y cuestiones de género.
- o La adopción e implementación de normas competenciales que permitan enjuiciar los hechos en lugar diferente de donde fueron cometidos, en caso de que fuese necesario.
- o La adopción e implementación de normas relativas a la protección de testigos; incluso un sistema integral de protección de testigos con posibilidades de reubicación en otros lugares.

➤ La creación de una **red de agentes y mediadores sociales**, altamente capacitados, que se ocupen especialmente del dialogo intercultural, de la integración de todos los sectores que componen la Nación Boliviana, además de atender a las patologías constatadas, especialmente las manifestaciones racistas y discriminatorias, con capacidad incluso de denunciar las situaciones ante la policía y la fiscalía.

➤ Promover **una campaña coordinada por las coaliciones de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, nacionales y locales y el Defensor del Pueblo** sobre el hecho de que defender los derechos es un derecho y un deber, para respaldar el trabajo de los defensores derechos humanos, en el marco de una concepción legítima de éstos, centrada en la dignidad y de la convivencia pacífica

➤ Proponer, promover y concertar con los medios de comunicación, y otros actores involucrados, **normas autoregulatorias, incluyendo Códigos de Ética, que impidan el uso o la difusión no veraz o manipuladora, así como el empleo comunicacional de estereotipos discriminadores o racistas.**

➤ Apoyar el trabajo de **observación ciudadana de los medios de comunicación**.

2/ Considerar **la necesidad de invitar a Bolivia al Relator de Libertad de Expresión y otros relatores especiales del sistema universal y regional de derechos humanos** a fin de que se profundice en el monitoreo de la situación general de los derechos humanos en Bolivia, y la de los Pueblos Indígenas en particular.