

Empire State Building, #4202
New York, NY 10118
Tel +1-212-246-8486
info@hrf.org

Thor Halvorssen
PRESIDENT AND CEO

Garry Kasparov
CHAIRMAN

Kenneth Anderson
Diego Arria
George Ayittey
Vladimir Bukovsky
Abdel Nasser Ould Ethmane
Palden Gyatso
Ron Jacobs
Mart Laar
Alexander Lloyd
Jacqueline Moudeina
Amir Ahmad Nasr
Marina Nemat
Park Sang Hak
Robert A. Sirico
Mutabar Tadjibaeva
Cameron Colby Thomson
Álvaro Vargas Llosa
Yeonmi Park

IN MEMORIAM

Václav Havel
Chairman Emeritus
(1936-2011)

Elie Wiesel
(1928-2016)

Harry Wu
(1936-2016)

Ramón José Velásquez
(1916-2014)

Eduardo Mendoza
(1917-2009)

Santa Cruz, Bolivia, 17 de agosto de 2018

Señor

José Eguiguren Praeli
Comisionado Relator sobre Derechos Humanos para Bolivia
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Organización de los Estados Americanos (OEA)
Presente.-

Ref. Aplicación de la Carta Democrática Interamericana en Bolivia
para evitar tercera postulación y reelección ilegal del presidente Evo
Morales.

Distinguido comisionado:

Human Rights Foundation (HRF) se dirige a usted en oportunidad de
su visita a Bolivia para llamar su atención sobre la alteración sostenida
del orden constitucional en ese país, que afecta gravemente el orden
democrático boliviano, a cargo del gobierno autoritario del presidente
Evo Morales.

Concretamente, HRF le pide respetuosamente que (i) en sus calidades
de comisionado de la CIDH y relator para Bolivia; (ii) en
reivindicación de los resultados del referéndum donde el pueblo
boliviano decidió mayoritariamente en contra de que se modifique la
constitución boliviana para permitir la tercera postulación y reelección
ilegal¹ de Morales; y (iii) en apoyo al estado de derecho en Bolivia;
promueva una recomendación de la CIDH a los Estados miembros de
la OEA para la aplicación sin demora de la cláusula democrática de la
Carta Democrática Interamericana en Bolivia.

¹ Una interpretación correcta del artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana
sugiere que, a pesar de que la reelección en sí misma puede ser perfectamente legal y
democrática, las reformas constitucionales que modifican el término de los mandatos
para beneficiar al gobierno en ejercicio constituyen una alteración del orden
democrático y una violación de la Carta que debería activar la aplicación de su
cláusula democrática. Ver el artículo del 27 de mayo de 2013 de Javier El-Hage y Thor
Halvorssen, de HRF, en El País:
https://elpais.com/internacional/2013/05/27/actualidad/1369606489_800894.html

Esta semana, el gobierno del presidente Morales hizo alarde de sus doce años, seis meses y veintitrés días en ejercicio del poder político del país. El presidente describió este momento como un “hecho histórico” y agradeció “al pueblo boliviano por un récord más en la permanencia de la presidencia”. Pero este “logro” que el presidente Morales celebra no es más que el resultado de doce años de abuso del poder político que le fue delegado por los bolivianos, en los cuales se ha servido de los poderes públicos para legitimar su permanencia en el gobierno.

La permanencia ininterrumpida del presidente Evo Morales en el gobierno responde a una erosión gradual, sostenida y sistemática de principios democráticos y derechos consagrados en la Carta Democrática Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Muy particularmente, la permanencia ininterrumpida del presidente Morales en el gobierno es predominantemente una consecuencia de la violación de elementos esenciales de la democracia representativa y de los derechos políticos, en particular, del principio de la separación de los poderes públicos y independencia del poder judicial, así como del derecho al acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho.

Pérdida de independencia del poder judicial: El caso del Tribunal Constitucional Plurinacional

Una de las circunstancias más determinantes para la permanencia de Morales en el poder ha sido la erosión gradual² de la independencia del Tribunal Constitucional de la República, el órgano del poder público con un mandato exclusivo para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes e interpretar la constitución. El Tribunal actualmente denominado Tribunal Constitucional Plurinacional luego de la supuesta “refundación” de la “República de Bolivia” por el nuevo “Estado Plurinacional de Bolivia”.³

² Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno del presidente Morales contra la independencia de los poderes públicos y en favor del reeleccionismo indefinido tuvo lugar el 2006 durante su primer periodo de gobierno. El presidente anunció una serie de medidas destinadas a implementar una política de austeridad administrativa y poco después decretó la reducción del salario mensual de los funcionarios estatales a la mitad. En realidad, la medida no fue otra cosa que una purga indirecta de funcionarios públicos antiguos en ejercicio. Servidores públicos de carrera a cargo de la administración de la justicia, como jueces, fiscales, magistrados de los tribunales de justicia y constitucional, fueron afectados con esta medida de “despido indirecto” implementada por el gobierno del presidente Morales.

³ En febrero de 2009 entró en vigencia la nueva constitución del Estado y el gobierno del presidente Morales anunció la “refundación” de la República de Bolivia” por el “Estado Plurinacional de Bolivia”. Asimismo, anunció su planes de reformar los órganos públicos de administración de justicia del país, con la inclusión del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, la Fiscalía y la Corte Electoral. El nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional fue instituido en enero de 2010, cuando el presidente Morales inició su segundo mandato.

En el 2011, durante el segundo periodo presidencial de Morales (2010-2015), el gobierno organizó elecciones judiciales inéditas en Bolivia con la finalidad de reemplazar, esta vez mediante el voto popular, a funcionarios antiguos en ejercicio a cargo de la administración de la justicia en Bolivia, incluidos los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En ese entonces, el presidente Morales ya había hecho conocer sus aspiraciones reeleccionistas, a pesar de que la nueva constitución del mismo Morales prohíbe expresamente la postulación a la presidencia luego de dos periodos consecutivos de gobierno. Con la celebración de estas elecciones judiciales, el partido de gobierno buscaba abrirse una vía para lograr un tercer periodo presidencial consecutivo, ilegal en Bolivia, esta vez mediante el establecimiento de un Tribunal Constitucional Plurinacional integrado por magistrados afines al gobierno.

El proceso electoral se desarrolló en un marco de ilegalidad, arbitrariedad y falta de transparencia. Tanto la oposición del país como las organizaciones de la sociedad civil— incluidos el Colegio de Abogados de Bolivia, expertos constitucionalistas y expresidentes del extinto Tribunal Constitucional de la República— fueron completamente marginados de este proceso electoral por denunciar la serie de irregularidades en su etapa formativa y posterior implementación.

La Asamblea Legislativa Plurinacional controlada por el partido del presidente Morales estuvo a cargo de la selección de los candidatos. Mediante el establecimiento de prohibiciones discriminatorias de postulación, los asambleístas eliminaron a candidatos críticos del gobierno y favorecieron a aquellos ideológicamente afines al oficialismo. A partir de las elecciones judiciales celebradas el 2011, el Tribunal Constitucional Plurinacional pasó a estar conformado por catorce nuevos magistrados afines al gobierno del presidente Morales.

Decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional da curso a segunda reelección del presidente Morales, su tercer término consecutivo y segunda postulación ilegal

El 29 de febrero de 2013, tres años después de un primer intento fallido del oficialismo en el 2010, el Tribunal Constitucional Plurinacional afín al gobierno habilitó al presidente Evo Morales a postularse ilegalmente por segunda vez, pese a la existencia de disposiciones constitucionales expresas sobre (i) la prohibición de postulación luego de dos periodos

consecutivos de gobierno⁴ y (ii) el cómputo obligatorio de mandatos anteriores a la vigencia de la nueva constitución para efectos de nuevos periodos de funciones.⁵

La decisión del Tribunal estuvo precedida por la presentación de un proyecto inconstitucional de “ley habilitante”⁶—elaborado y promovido por la Asamblea Legislativa Plurinacional controlada por el oficialismo y remitido al Tribunal por el senado, también controlado por el oficialismo, y el vicepresidente Álvaro García Linera—en calidad de consulta para que se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del contenido del proyecto de ley.

La “ley habilitante”, que no era más que una ley interpretativa de la constitución, propuso una interpretación alternativa para modificar las limitaciones constitucionales expresas sobre la reelección presidencial en Bolivia, en violación de la potestad exclusiva del Tribunal Constitucional Plurinacional para interpretar la constitución. A pesar de ello, el Tribunal del gobierno, en violación de su mandato expreso, declaró la constitucionalidad del proyecto de “ley habilitante” con la finalidad de encauzar la postulación del presidente Morales para el periodo presidencial 2015-2010.

En su decisión, el Tribunal interpretó que las disposiciones constitucionales expresas de (i) prohibición de segunda reelección y (ii) cómputo obligatorio de los mandatos presidenciales anteriores a la vigencia de la nueva constitución, no eran aplicables al presidente Morales. Según el Tribunal, el primer periodo presidencial de Morales del 2005 al 2009 no contaba como su primer periodo de gobierno, puesto que se había desarrollado durante la época republicana de Bolivia, cuando el país todavía era la “República de Bolivia”. El Tribunal argumentó que no fue hasta enero de 2010, luego de la “refundación” de Bolivia bajo la nueva constitución, que el presidente Morales comenzó su “primer” mandato como presidente del refundado “Estado Plurinacional de Bolivia”. Por tanto, interpretó el Tribunal,

4 El artículo 168 dispone que “[e]l periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”.

5 El texto de la “Disposición Transitoria Primera”, párrafo segundo de la constitución establece: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”.

6 El artículo 4 del proyecto de “ley habilitante” que hace referencia específica al tema en cuestión establece: “I. De conformidad a los establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua. II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, parágrafo II de la Constitución Política del Estado es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento”.

el presidente Morales no se encontraba legalmente impedido para candidatear en las elecciones generales del 2014.⁷

En el desarrollo de estos procedimientos legislativo y de control de constitucionalidad viciados, la Asamblea Legislativa Plurinacional controlada por el oficialismo, con la anuencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, usurpó la competencia exclusiva de este último para interpretar la constitución. Los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional confirmaron sumisión absoluta a los poderes ejecutivo y legislativo, violaron su mandato de velar por la supremacía de la constitución, violentaron la voluntad popular y el estado de derecho y dieron curso a la segunda reelección del presidente Morales.

Decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional da curso a tercera reelección del presidente Morales, su cuarto término consecutivo y tercera postulación ilegal

El 29 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional dio curso a la tercera postulación ilegal del presidente Morales. En esta ocasión, el Tribunal controlado por el oficialismo simplemente eliminó los límites de postulación en la administración pública. El presidente Morales fue habilitado nuevamente para postularse, esta vez para una tercera reelección, en los próximos comicios generales del 2019.

Esta vez, la decisión del Tribunal estuvo precedida por un referéndum, celebrado el 21 de febrero de 2016 a convocatoria del propio presidente Morales frente a un creciente descontento nacional motivado por sus afanes reeleccionistas. Como resultado del referéndum, el pueblo boliviano rechazó mayoritariamente, con un 51,3% de votos, la modificación de la constitución para permitir la tercera reelección de Morales.

A pesar de que la voluntad popular en contra de una posible reelección había sido confirmada de manera contundente en el referéndum, en septiembre de 2017, miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional pertenecientes al oficialismo presentaron un recurso abstracto de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional. El recurso fue en esta oportunidad el nuevo mecanismo empleado por el oficialismo para encauzar la tercera reelección del presidente.

⁷ El Tribunal Constitucional Plurinacional argumentó textualmente que *“el nuevo orden es diferente al preexistente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico política basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución realizar el cómputo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creó un nuevo orden jurídico político”*.

Esta vez, el planteamiento de los asambleístas fue que la limitación constitucional de reelección continua para ejercer un cargo público, dispuesta en la constitución y las leyes electorales, violaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concretamente el artículo 23 referido a los derechos políticos para elegir y ser elegido. La Asamblea argumentó que la limitación, “que no solamente resultaría inconstitucional, sino inconvencional”, violaba estos derechos políticos y, en consecuencia, los derechos humanos del presidente Morales y de los bolivianos en su conjunto, garantizados en la Convención.

En noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional se pronunció favorablemente sobre el recurso interpuesto por la Asamblea y ratificó la interpretación errada del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En su sentencia, el Tribunal señaló que el artículo era “la norma más favorable en relación a los derechos políticos” en contradicción con el espíritu del artículo.

En respuesta a esta decisión, el 9 de abril del 2018, el Secretario General de la OEA Luis Almagro, citando un informe especial sobre el tema encargado a expertos legales independientes de la Comisión de Venecia,⁸ declaró lo siguiente: “La reelección presidencial no es un derecho humano e impedir la reelección no limita los derechos de los candidatos o de los votantes...el derecho a la reelección no es un derecho humano en sí, sino que deriva del derecho a la participación política y no se vulnera con la imposición de límites de mandatos. Estos límites buscan evitar la perpetuación en el poder y que la democracia se convierta en una dictadura de facto. Esa restricción...proviene de una decisión soberana del pueblo plasmada en la parte orgánica de su constitución, y no en el capítulo de los derechos fundamentales. En consecuencia, nadie puede argumentar tener derecho a postularse a una reelección después de un mandato si la constitución establece lo contrario.”

Consideraciones finales

En Bolivia se ha producido una erosión gradual, sostenida y sistemática de elementos esenciales de la democracia representativa y los derechos políticos que amerita la aplicación

⁸ En octubre del 2017, el Secretario General de la OEA solicitó a la Comisión de Venecia una opinión sobre el derecho a la reelección. El secretario solicitó un análisis legal del tema debido a la reciente proliferación de “malas prácticas con respecto a la modificación de términos presidenciales a través de decisiones de cortes constitucionales en lugar de procesos de reforma constitucional”. De acuerdo con el secretario Almagro, el informe confirmó el criterio planteado por las Misiones de Observación Electoral de la OEA, y fue enviado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana y el Comité Jurídico Interamericano. Tanto el mensaje del secretario como el informe de la Comisión de Venecia pueden ser encontrados aquí: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-011/18

de la cláusula democrática de la Carta Democrática Interamericana. Esta situación se ha hecho patente a través de varios hechos específicos:

- (i) La realización de elecciones judiciales, desarrolladas en un marco de ilegalidad, arbitrariedad y falta de transparencia, que favorecieron a personas ideológicamente afines al partido oficialista en perjuicio de los principios de independencia del poder judicial y estabilidad e inamovilidad de los jueces, magistrados y otros funcionarios de carrera en ejercicio;
- (ii) El copamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional en el 2011, a través de la “elección” de catorce nuevos magistrados afines al gobierno del presidente Morales;
- (iii) la violación de los derechos políticos de los bolivianos que votaron en contra de la reelección de Evo Morales en el referéndum realizado el 2016; y
- (iv) las múltiples declaraciones públicas del presidente Evo Morales en las cuales ataca el principio universal de independencia de los poderes del Estado, más recientemente calificándolo como de “doble moral”, “al servicio del imperio [Estados Unidos]” y como “doctrina norteamericana”.

Petitorio

La CIDH tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. Una de sus atribuciones es la de recomendar a los Estados miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del hemisferio. Este mandato debe ser ejercitado bajo la premisa de que la democracia es fundamental para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales.⁹

Como ha sido descrito brevemente en esta carta, el gobierno autoritario del presidente Evo Morales es responsable de una alteración sostenida del orden constitucional en Bolivia que afecta gravemente el orden democrático boliviano. Por este motivo, HRF le pide respetuosamente que (i) en sus calidades de comisionado de la CIDH y relator para Bolivia;

⁹ El artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana dispone que: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

(ii) en reivindicación de los resultados del referéndum donde el pueblo boliviano decidió mayoritariamente en contra de que se modifique la constitución boliviana para permitir la tercera postulación y reelección ilegal de Morales; y (iii) en apoyo al estado de derecho en Bolivia; promueva una recomendación de la CIDH a los Estados miembros de la OEA para la aplicación sin demora de la cláusula democrática de la Carta Democrática Interamericana en Bolivia.

Atentamente,



Centa B. Rek Chajtur
Abogada Asociada Internacional
Human Rights Foundation