

AVANZAR LA REFORMA JUDICIAL

UN CASO DE ESTUDIO DEL MEDIO AMBIENTE EN BOLIVIA

Marzo de 2000

Comité de Abogados para los Derechos Humanos

©2000 por el Comité de Abogados para los Derechos Humanos

Impreso en los Estados Unidos de América

Todos los Derechos Reservados

Comité de Abogados para los Derechos Humanos

Desde 1978, el Comité de Abogados para los Derechos Humanos ha venido trabajando en la promoción de leyes y procedimientos legales internacionales sobre derechos humanos y refugiados, tanto en los Estados Unidos, como en el extranjero. El Presidente del Comité de Abogados es William Zabel; Michael H. Posner es su Director Ejecutivo. George Black es Director Editorial y de Investigación. Robert O. Varenik es Director del Programa de Protección.

Se pueden obtener copias del presente trabajo en:

Lawyers Committee for Human Rights
333 Seventh Avenue, 13th floor
New York, NY 10001-5004 USA
tel: (212) 845-5240
fax:(212) 845-5299
e-mail: comm@lchr.org

100 Maryland Avenue, NE
Suite 502
Washington, D.C. 20002
tel: (202) 547-5692
fax:(202) 543-5999
e-mail: wdc@lchr.org

<http://www.lchr.org>
<http://www.witness.org>

Índice

PREFACIO.....	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. EL BANCO MUNDIAL Y LA REFORMA JUDICIAL EN LATINOAMÉRICA.....	3
A. Estrategia inicial del Banco Mundial	3
B. Cambios en la estrategia.....	4
III. EL PODER JUDICIAL BOLIVIANO.....	9
A. Condición del Poder Judicial y reformas recientes del gobierno boliviano.....	9
B. El apoyo del Banco Mundial al programa de reforma	13
C. Logros y límites de la estrategia de reforma	15
IV. UN NUEVO ENFOQUE PARA LAS INICIATIVAS DE REFORMA JUDICIAL. 17	
V. ANÁLISIS DE CASOS AMBIENTALES: NUEVOS CAMINOS PARA LA REFORMA JUDICIAL EN BOLIVIA	21
A. Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas	22
B. Contaminación del Río Piraí	27
C. El sistema del derecho administrativo de Bolivia	30
VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	33

PREFACIO

Desde inicios de la década de los noventa, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD), particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han llegado a reconocer que la reforma judicial y legal son claves para el desarrollo. Partiendo de este reconocimiento, los BMD paulatinamente han aumentado su apoyo para iniciativas de reforma judicial alrededor del mundo. El mayor número de proyectos hasta la fecha ha sido realizado en Latinoamérica y el Caribe. El Lawyers Committee for Human Rights (Comité de Abogados para los Derechos Humanos o LCHR, por sus siglas en inglés; en adelante Comité de Abogados), debido a su continuo interés en cuestiones de administración de justicia, emprendió un esfuerzo paralelo de monitorear los proyectos de reforma judicial de los BMD a partir del momento en que estas instituciones importantes iniciaron sus actividades en el campo.

El primer análisis realizado por el Comité de Abogados sobre las actividades de los BMD en relación con la reestructuración de los poderes judiciales trató del primer préstamo del Banco Mundial para la reforma judicial, firmado con Venezuela en 1992.¹ Después del informe sobre este proyecto, se realizó una conferencia en Caracas convocada por el Comité y Provea (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos). En la conferencia participaron 21 juristas de derechos humanos y ambientalistas de diez países latinoamericanos, incluidos representantes del gobierno venezolano, del Banco Mundial, y del BID para analizar el enfoque de los bancos sobre la reforma judicial. Fue particularmente interesante notar el grado de consenso entre el grupo diverso de juristas ambientalistas y de derechos humanos en cuanto la necesidad y las prioridades de la reforma judicial.

El Comité de Abogados considera que una consideración paralela de problemáticas compartidas entre las instancias administradoras del medio ambiente y los reformadores judiciales puede servir para echar luces importantes sobre el acierto de las actividades de reforma judicial apoyados por los BMD en Latinoamérica. Primero, porque la protección del medio ambiente es un área intrínsecamente de la ley del interés público. El apoyo o bien la falta de interés del Poder Judicial respecto a la protección del medio ambiente constituye un indicador importante sobre cuan bien funciona dicho Poder y cuan imparcial es su desempeño. Segundo, tanto el Banco Mundial como el BID manejan portafolios importantes de proyectos ambientales y de recursos naturales en países en donde también hay iniciativas de reforma judicial en marcha. Un buen manejo de proyectos, siguiendo un plan estratégico coherente para cada país, sugeriría que se deberían coordinar los dos tipos de proyectos. Tercero, el daño severo al medio ambiente y la falta de aplicación—inclusive por el gobierno—de las leyes ambientales en América Latina son crisis gemelas que hacen resaltar la conexión orgánica entre la actividad económica, la reforma judicial, y el medio ambiente. Por último, creemos que la metodología usada actualmente en el diseño de los proyectos no toma suficientemente en cuenta las opiniones y la experiencia de los usuarios no gubernamentales del sistema judicial. Para hacer frente a esta deficiencia creemos que un enfoque sobre estudios de casos, centralizado en la identificación de problemas y demandas en un sector o área particular, como el medio ambiente, ofrece un medio eficaz para incorporar la perspectiva de los usuarios en la estrategia global de reforma.

¹ Comité de Abogados para los Derechos Humanos y el Programa Venezolana de Educación – Acción en Derechos Humanos (Provea), *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System* (1996) [de aquí en adelante *Halfway to Reform*].

Desde que se llevó a cabo la reunión en Caracas, el Comité de Abogados ha ido perfeccionando la metodología de los estudios de casos ambientales a través de talleres en Paraguay² y Bolivia. Para preparar este informe se utilizó información y conclusiones desarrolladas en un taller realizado en La Paz en julio de 1998. En dicha oportunidad, tuvimos la oportunidad de poder trabajar con la Liga de Defensa del Medio Ambiente – LIDEMA.

Christine Pendzich, consultora del Comité de Abogados, preparó este documento. Robert O. Varenik, Director del Programa de Protección del mismo Comité y Patricia Armstrong, consultora del Comité sobre Instituciones Financieras Internacionales, hicieron importantes contribuciones al mismo. El informe fue redactado por Robert O. Varenik, y por George Black, Director Editorial y de Investigación del Comité de Abogados y fue traducido al español por Aura Lopez-Duco. El Comité de Abogados agradece a la Fundación W. Alton Jones por su apoyo financiero a nuestro trabajo en esta área. Finalmente, estamos en deuda con LIDEMA por su cooperación y respaldo en toda esta labor.

² Ver *Lawyers Committee for Human Rights, IFIs, Judicial Reform and the Environment – A Preliminary Assessment: Environmental Enforcement in Paraguay* (Mayo de 1998) [de aquí en adelante Aplicación efectiva de la ley del medio ambiente en Paraguay]

I. INTRODUCCIÓN

La transición de países bajo dictaduras a sistemas democráticos que empezó en los años ochenta ha transformado muchos aspectos de la vida en Latinoamérica. Los ciudadanos de casi toda la región emiten sus votos en elecciones; por lo general, los resultados de sus votos se llevan a la práctica. Los regímenes de comercio y las políticas fiscales protectoras de la industria—pero perjudiciales a los ingresos nacionales—han sido liberados. Como resultado, la inversión y el ingreso global en los países de la región han subido, aunque persiste un desequilibrio grave en la distribución de los ingresos y de la riqueza.

Uno de los cambios más fundamentales derivados de la transición ha sido la reestructuración importante pero aun incompleta de la relación entre las instituciones estatales y los ciudadanos de la región. El sector público, principalmente el Poder Ejecutivo, con sus organismos ubicuos reguladores y de servicio, ha sufrido escrutinio amplio y, en muchos países, si no en todos, reforma substancial. Los parlamentos y los partidos políticos en muchos países también han promulgado nuevas leyes y sistemas para modernizar sus operaciones y acercarlos a los votantes.

Un sector del gobierno que hasta la fecha ha sufrido poco cambio fundamental es el poder judicial latinoamericano. En términos de interés general y de recursos empleados, la reforma de los tribunales e instituciones afines se ha quedado atrás en comparación con los esfuerzos para reparar los poderes ejecutivos y legislativos del continente. Esto refleja y refuerza las tendencias históricas en la región de ignorar el poder judicial y minimizar su importancia -- precisamente las actitudes que lo han relegado a su estado actual de abandono y corrupción.

Tanto las autoridades gubernamentales como los analistas independientes reconocen cada vez más, sin embargo, que la mayoría de cambios que se están promoviendo entre la relación del ejecutivo y del legislativo con los ciudadanos no puede alcanzar su pleno potencial sin que dichos cambios no sean extensivos al poder judicial. Diversos estudios han comprobado que ni los inversionistas extranjeros ni los nacionales están dispuestos a celebrar contratos a largo plazo o inversiones en países cuyos tribunales tienen poca capacidad para resolver controversias comerciales de manera transparente y dentro de un lapso razonable de tiempo. La falta de tribunales eficaces y fidedignos limita, de esta manera, el crecimiento económico general del país. Por el lado político, la ausencia de un Estado de Derecho eficaz limita el grado al cual la población adulta puede alcanzar plena ciudadanía civil y política.³ En otros términos, no se puede alcanzar el pleno potencial político de un país hasta que sus ciudadanos gocen de igualdad de derechos. De tal manera, la falta de un poder judicial justo, independiente y eficaz, uno de los pilares del Estado de Derecho, impide también el desarrollo político.

Por estas razones, durante la década pasada se ha despertado lentamente un interés en la reforma del poder judicial. Desde los últimos años de los ochenta, los gobiernos de al menos veinte países en la región han lanzado programas diseñados a aumentar el profesionalismo, la eficacia y la credibilidad del poder judicial. Diversas agencias donantes bilaterales y multilaterales, incluyendo a la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus

³ Guillermo O'Donnell, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Juan E. Mendez, et al., ed., *the (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Imprenta de la Universidad de Notre Dame, 1999).

siglas en inglés), la agencia bilateral alemana GTZ, el Banco Internacional de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, también han reconocido la importancia de reformar el poder judicial y han asignado fondos para apoyar las estrategias oficiales. El Banco Mundial ha emergido como la figura institucional clave en las tentativas de la reforma judicial ya en camino en la región, en términos de apoyo financiero como también en el desarrollo del marco de justificación y de operación para estas actividades.

Este informe examina las labores en reforma judicial financiadas por el Banco Mundial a través del análisis de una iniciativa actual del Banco: el Proyecto de Reforma Judicial en Bolivia, aprobado en 1995.⁴ Los aprendizajes que se puede sacar del proyecto del Banco en Bolivia son ampliamente aplicables. Los problemas de estructura institucional y legal de Bolivia no son únicos, más bien son compartidos en sus aspectos fundamentales por muchos países de la región. Primero, se revisará brevemente en nuestro análisis la evolución del enfoque general del Banco en el tema de reforma judicial, notando cambios recientes como también las áreas claves donde todavía hay necesidad de más cambios. Se describirá en seguida la estructura del poder judicial boliviano y las reformas emprendidas desde 1993. Seguirá un resumen del Proyecto de Reforma Judicial en Bolivia financiado por el Banco Mundial, y que tiene la finalidad de apoyar la estrategia de reforma del gobierno. Después se evaluarán los logros y limitaciones de las reformas dirigidas por el gobierno y apoyadas por el proyecto del Banco. Finalmente, se presentará una metodología práctica para ampliar la participación pública en el diseño de los proyectos futuros del Banco. Esta metodología ha sido puesta a prueba en Paraguay y Bolivia. El análisis de casos ofrece un medio directo por el cual la sociedad civil puede contribuir a la reforma del Poder Judicial. Al involucrar a los miembros de la comunidad no gubernamental en las iniciativas de reforma, al lado de las autoridades gubernamentales principales como jueces, fiscales y secretarios, se suscita el apoyo político esencial para la reforma judicial entre sectores claves de la sociedad civil, al mismo tiempo que se identifican las prioridades de la reforma. El análisis también sugiere formas en que el Banco puede coordinar objetivos entre los proyectos de reforma judicial con los objetivos de otros proyectos, particularmente los que conciernen al medio ambiente y los recursos naturales.

Uno de los hilos conductores de este documento es la relación importante de la reforma judicial con la búsqueda de mejores formas de aplicar las leyes ambientales. Sin embargo, la metodología sugerida para la reforma judicial no depende de los resultados que se puedan obtener al aplicarla a una área particular—la ambiental—del derecho. Cualquier área del derecho puede estar sujeta a la misma revisión y podría producir contribuciones valiosas. La pregunta básica es cómo abrir el sistema judicial para permitir que particulares, a través del uso de las herramientas legales de “interés público” contribuyan al cumplimiento de las leyes y políticas, especialmente donde el “bien” a preservarse es colectivo. Gran parte de la iniciativa de reforma del Banco Mundial en el campo judicial, hasta la fecha, se ha enfocado en métodos para fortalecer los tribunales y el poder judicial en su totalidad para que a su vez se fortalezca la protección de la propiedad privada y contratos, con el objetivo final de fomentar la inversión. Al examinar los obstáculos para la aplicación de un conjunto de leyes (aquellas relacionadas con el medio ambiente; en un país: Bolivia) descubriremos por qué la falta de fortalecimiento de la defensa de intereses colectivos o “difusos” debilita también los contratos y la posibilidad de defender a la propiedad privada. De esta manera, el medio ambiente será un prisma especial,

⁴ Proyecto de Reforma Judicial, Crédito No. 2705, aprobado en abril de 1995.

puntual que permite una evaluación global de la estrategia del Banco en materia de reforma judicial.

II. EL BANCO MUNDIAL Y LA REFORMA JUDICIAL EN LATINOAMÉRICA

A. Estrategia inicial del Banco Mundial

El Banco Mundial ha resultado recientemente un protagonista institucional clave en la reforma judicial, particularmente en América Latina y el Caribe. Hasta julio de 1999, el Banco tenía once proyectos activos en ocho países de la región, siete aprobados (con un total mayor a US\$117 millones en préstamos) y cuatro más en preparación (con un total de US\$42 millones en préstamos proyectados).⁵ Los niveles de financiamiento para reforma judicial proporcionados por el BID a la región sobrepasan los de Banco Mundial, pero en varios sentidos el Banco sigue siendo un líder intelectual en la materia.⁶ Ya que el Banco no puede técnicamente iniciar labores de reforma, proporciona recursos y asesoramiento importantes para la implementación de estrategias incidas por los gobiernos. En muchos países, además, el Banco es el único y el más grande proveedor de fondos para la reforma del Poder Judicial. El método de reforma judicial del Banco es, entonces, un indicador importante de cómo la reforma se está llevando a cabo en la región en general.

El Banco Mundial ha respaldado las iniciativas de reforma judicial a través de proyectos independientes—donde la reforma judicial es el objetivo principal del proyecto, y no sólo un objetivo entre muchos otros—desde 1992. Sus actividades principales (o sea, los aspectos de reforma que acepta financiar) han cambiado de manera importante desde el primer proyecto, aprobado para Venezuela. En los proyectos iniciales, el Banco se concentraba en reformas administrativas y en nuevos sistemas para el manejo del sistema judicial, como también en la capacitación de jueces. Esto se debió en gran medida a una interpretación restrictiva de los estatutos del Banco, que distinguía entre componentes de sistemas judiciales que directamente propiciaban un mejor desempeño de una economía nacional y los que no tenían que ver con la economía. Para efectos prácticos, la distinción significaba que las actividades apoyadas que eran mayormente técnicas, por ejemplo, mejoras de infraestructura, computadoras y bibliotecas. Dichas mejoras solamente abordaban, muy indirectamente, los asuntos más delicados de la independencia judicial, acceso a la justicia y reformas constitucionales y legislativas pertinentes. Además, el enfoque inicial del Banco no fue abrangente en términos de los actores que reunía, sino que alcanzaba solamente a un sector limitado de aquellos interesados en un sistema judicial eficaz.

Este enfoque sobre al reforma judicial fue criticado por un gran número de fuentes. Un grupo de observadores señaló que proyectos de reforma judicial tendrían muy poco efecto a largo

⁵ La compilación del Comité de Abogados hasta julio de 1999 de proyectos de reforma judicial y legal del Banco Mundial anunciados públicamente. Un proyecto aprobado de US\$22.5 millones en Perú está incluido en la cantidad total del préstamo, pero fue subsecuentemente cancelado.

⁶ El BID actualmente ha aprobado o propuesto proyectos en 17 países, 14 de los cuales han sido aprobados (llegando a un total de más de US\$186 millones en préstamos) y 6 más en preparación con un total de casi US\$189 millones en préstamos estimados). La compilación del Comité de Abogados de los proyectos de reforma judicial y legal del BID anunciados públicamente, julio de 1999.

plazo si se ejecutaban sin un fuerte consenso entre el liderazgo político de un país apoyando el cambio.⁷ Otros argumentaron que el proceso de reformar a los tribunales podría en sí ser usado para generar debate público y para cimentar consenso político y respaldo para el cambio. Ambas críticas piden básicamente que se asignen más recursos y atención a los lineamientos grandes de reforma judicial, en vez de aspectos técnicos.

Los grupos de derechos humanos, además, advirtieron que un enfoque en la reforma que se concentre demasiado en factores económicos, estrechamente definidos, ignora la naturaleza intrínsecamente política del producto o servicio principal del sistema judicial: la justicia.⁸ Para estos grupos, consolidar la autonomía judicial, liberando al Poder Judicial de la influencia indebida de otros actores políticos, sigue central a cualquier reforma duradera. En vez de capacitar a los jueces en principios modernos de la jurisprudencia, los proyectos del Banco deben encontrar maneras de reorganizar los sectores judiciales para hacerlos completamente independientes. Los grupos de derechos humanos además criticaron el Banco por separar aspectos “comerciales” de los “no comerciales” (incluido el penal) del sistema judicial en el diseño de sus proyectos. Los sistemas judiciales, de acuerdo con las críticas, necesitan ser abordados como un conjunto integrado, sin separaciones artificiales de los aspectos “privados” de la ley de aquellos que pudieran estimarse más “públicos”.

B. Cambios en la estrategia

Dentro de un lapso relativamente corto, el Banco ha ampliado el alcance de su participación en la reforma judicial. Su enfoque ha cambiado rápidamente hacia uno más integrado, admitiendo la necesidad de contar con medidas para aumentar la autonomía judicial, combatir la corrupción y asegurar un mejor acceso a los servicios judiciales para los sectores marginados de la sociedad. También ha reconocido que los problemas que puedan no ser tradicionalmente “económicos” por naturaleza, por ejemplo, crimen y violencia, merecen atención debido a sus efectos negativos sobre el desarrollo.⁹

En respuesta a la críticas que se le ha hecho sobre la importancia de la autonomía judicial, el Banco ha señalado que el mandato de su organización no excluye la consideración de esta clase de asuntos.¹⁰ De hecho, los proyectos de reforma judicial patrocinados por el Banco han financiado actividades que afrontan indirectamente los problemas de autonomía política y apoyo político para la reforma. Varios proyectos proporcionan fondos para el fortalecimiento institucional del Poder Judicial (específicamente a través de la creación de un Consejo Nacional

⁷ Richard E. Messick, “*Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*”, *World Bank Research Observer*, Vol 14, No. 4, págs. 123-125 (Febrero de 1999)

⁸ Ver en general, *Halfway to Reform*, nota *supra* 1.

⁹ Ver, e.g. Robert L. Ayres, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America*, en 21-22, *World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints* (Banco Mundial, 1998); Francois Bourguignon, “*Crime, Violence and Inequitable Development*” (Abril de 1999) [documento distribuido en la conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Abril 28-30, 1999 y disponible en el sitio de la *web* del Banco Mundial]. Los sistemas de justicia penal son también factores en las tentativas del Banco de combatir la corrupción. Banco Mundial, “El Banco Mundial, Ayuda a los Países a combatir la corrupción – El papel del Banco Mundial” pág 43-44 (PREM, 1997).

¹⁰ Carta de Douglas A. Webb a el Comité de Abogados para los Derechos Humanos, 11 de julio de 1996, impresa en *Halfway to Reform*, apéndice B, nota *supra* 1.

de la Judicatura) con la esperanza que una institución más fuerte pueda resistir mejor la interferencia indebida del ejecutivo, legislativo, y de los partidos políticos o militares.

El Banco también ha tomado medidas para involucrar una mayor variedad de actores no gubernamentales (como colegios de abogados y sindicatos de notarios) en las reuniones convocadas para discutir los componentes principales y la estrategia para sus proyectos de reforma judicial. Mientras que dichas reuniones representan un esfuerzo importante para incluir una representación más amplia de la sociedad—y no tan sólo el liderazgo político de alto nivel—en el proyecto, en la práctica la divulgación de las actividades ha sido a menudo limitada. El propósito de las reuniones realizadas generalmente parece ser el de informar a los invitados sobre las intenciones del gobierno y del Banco en cuanto un proyecto particular, que tiene los objetivos y actividades ya definidos, en vez de consultar si la reforma judicial debería ser abordada y cómo. Además, como se verá más adelante, la variedad de participantes en dichas reuniones ha sido limitado usualmente a agrupaciones con interés en mantener el sistema judicial en su forma actual. Grupos como confederaciones indígenas o grupos ambientalistas, quienes representan a usuarios importantes de las cortes, no han sido invitados, en términos generales, a las reuniones patrocinadas por el Banco sobre futuros proyectos de reforma judicial. Muchos de éstos grupos sólo se enteran de un proyecto cuando ya está en marcha.

Tal vez lo más revelador es que, a pesar de los cambios en el alcance y el diseño de los proyectos de reforma judicial financiados por el Banco Mundial, muy pocos o casi ninguno de los proyectos financiados hasta la fecha ha conseguido impulsar el apoyo político amplio necesario para reformar a fondo un sector judicial. El Banco continúa concentrando sus esfuerzos en la reestructuración de los altos niveles del sistema judicial, como son las Cortes Supremas, los Ministerios de Justicia y los Consejos Nacionales de la Judicatura de la región. Estas medidas son indiscutiblemente necesarias e importantes; reflejan sin embargo un enfoque "de arriba hacia abajo" que busca satisfacer las necesidades de los proveedores de servicios en vez de las necesidades de los usuarios del sistema. Esto no será suficiente para motivar un cambio completo y duradero.

El enfoque mejorado del Banco tampoco ha abordado adecuadamente todavía el asunto de cómo lograr la autonomía del Poder Judicial frente a influencias políticas indebidas. El fortalecimiento institucional del poder judicial, ya sea que signifique el suministro de computadoras y *software* especializado para el manejo de casos en los tribunales, mejores edificios para los tribunales, o mejoras en la capacidad de planificar estratégicamente para el poder judicial, no eliminarán por sí mismos la corrupción o la capacidad de las influencias externas para dirigir casos hacia una resolución preferida. La creación de consejos nacionales de la judicatura enérgicos puede ayudar con el problema, a menudo sin solución, de tribunales supremos ineficaces, incompetentes y sobrecargados de trabajo. Sin embargo, el éxito del Consejo al final pesa sobre el profesionalismo y la imparcialidad de sus miembros. Esto a su vez depende del proceso político usado para seleccionar a los miembros del Consejo. Sin un consenso claro en el Congreso y en el Poder Ejecutivo acerca de la necesidad de un consejo independiente, ni los mejores esfuerzos para crear uno a través de las directrices del proyecto impedirán el fracaso. Por lo mismo, capacitar a los jueces sobre la ética sin cambiar la corrupción de su ambiente de trabajo es una labor destinada al fracaso. Los cambios en los altos

niveles no afectarán los obstáculos diarios que enfrentan los participantes desamparados del sistema.

Puede que los esfuerzos del Banco Mundial en reforma judicial no estén logrando su pleno potencial por una tercera razón también. En los países en donde el Banco está financiando la reestructuración del poder judicial, a menudo deja de coordinar sus proyectos en esta área con otros proyectos que está financiando simultáneamente en áreas relacionadas. Las pérdidas potenciales de esta falta de coordinación son evidentes al examinar la poca coordinación entre los proyectos del Banco en reforma judicial con sus extensos programas para el medio ambiente. El Banco ha financiado proyectos importantes diseñados para fortalecer la leyes ambientales, reforzar las agencias gubernamentales encargadas del manejo del medio ambiente y apoyar la construcción de bases de datos para mejorar la decisiones sobre el manejo de recursos en muchos países. En ninguno de los casos, sin embargo, haya tomado en cuenta como la debilidad de los tribunales impide el manejo eficaz del medio ambiente. Los poderes judiciales débiles contribuyen mucho a la poca aplicación de las leyes ambientales en toda América Latina.

El proyecto actual del Banco para la reforma judicial en Bolivia¹¹ ilustra estos puntos. El diseño y la ejecución del proyecto no han sido conversados, en términos generales, sino con un grupo limitado de autoridades gubernamentales. Como resultado, el proyecto ha perdido una oportunidad importante para lanzar un debate social amplio sobre los tipos de reformas que se necesitan y cómo se deberían llevar a cabo. El nivel de conciencia y el interés en reforma judicial permanecen bajos en el país. Prácticamente no se ha realizado un control independiente de la eficacia del proyecto. En general, mientras que se han llevado a cabo cambios potencialmente cruciales, como el establecimiento de un Tribunal Constitucional y un Consejo Nacional de la Judicatura, éstos no parecen haber captado la imaginación del público o alterado la relación básica entre los ciudadanos y el poder judicial de forma fundamental. ***Las reformas judiciales deben realizarse por etapas durante un período de varios años, pero parece que no existen planes de ampliar los aspectos de participación para futuras etapas del préstamo.***

Además, el proyecto de Bolivia proporciona un ejemplo particularmente claro de una falta de coordinación entre el área de reforma judicial y los proyectos importantes ya en marcha en otros sectores de los sistemas públicos bolivianos. Mientras que el proyecto de reforma judicial del Banco en Bolivia busca fortalecer la eficacia total de las instituciones judiciales, otro proyecto está ayudando a crear una corte especial de tierras.¹² Los dos proyectos fueron desarrollados al mismo tiempo, pero los supervisores no coordinaron su trabajo, ni mucho menos analizaron si podrían tener finalidades encontradas.

De esta manera, los problemas permanecen tanto en la teoría que orienta los proyectos actuales del Banco, como en la práctica. Los esfuerzos del Banco en cuanto a participación no han llegado suficientemente lejos. Ellos, por lo tanto, no han construido la voluntad política que

¹¹ De hecho, el primer proyecto de reforma judicial financiado por el Banco Mundial fue cerrado en septiembre de 1999. Un segundo préstamo esta en preparación, y se espera presentarlo a la Junta Directiva del Banco en abril del año 2000.

¹² Proyecto de Administración de Tierras Nacionales, Crédito No. 2742, aprobado en junio de 1995. Una percepción general respecto a estos asuntos contenciosos, como los derechos de la propiedad, estarían más equitativamente abordados por otro medio que no sea el poder judicial (al que no se conoce por su imparcialidad y su eficacia) y puede que hayan contribuido a la falta de coordinación.

se necesita para hacer realmente independiente al poder judicial. Por otra parte, los esfuerzos del Banco en reforma judicial continúan enfocándose considerablemente en los objetivos comerciales limitados, y, en términos de método, en la reagrupación de costos y beneficios requeridos para que el poder judicial sea más eficaz y más amistoso al mercado. Este enfoque continua ignorando la necesidad de que una muestra amplia de la sociedad tome parte en los esfuerzos de reforma.

Los efectos de subestimar la necesidad de apoyo político amplio para reforma judicial son evidentes en la historia de los proyectos del Banco. Uno tras otro, los proyectos se han topado con dificultades por una falta de voluntad por parte de grupos claves (notablemente las Cortes Supremas, pero también el poder ejecutivo, los colegios de abogados y hasta los notarios) de ejecutar las reformas que se necesitan. En otros casos, la reforma ha tenido éxito en infundir cambios en la eficacia del poder judicial, pero no ha alterado en lo más mínimo la percepción del público general y de las esferas comerciales que el sistema judicial de su país sigue altamente influenciado por el poder ejecutivo.

Una clave para orientar mejor los esfuerzos del Banco para reforma judicial sería la participación más amplia de la sociedad civil en el diseño, aplicación, y evaluación de los proyectos.¹³ Los beneficios de dicho enfoque son diversos. Primero, el diseño de los proyectos del Banco debe partir de un reconocimiento claro de que sin fuerza e independencia en todas las áreas de su jurisdicción, el Poder Judicial será visto por el sector privado como débil en todas las áreas. Consecuentemente, los proyectos del Banco necesitan dar más atención a como se les puede dar a los ciudadanos herramientas de bajo costo para usar el sistema judicial de país. Segundo, la experiencia y perspectiva de los usuarios del sistema judicial, a menudo representada por ONGs y abogados de interés público, pueden hacer una contribución valiosa al identificar las necesidades de reforma y las prioridades para el proyecto. Tercero, como la reforma judicial es necesariamente un proceso de largo plazo, requiere de apoyo político amplio y sostenido para poder triunfar. Los usuarios del sistema (los receptores de los servicios judiciales) son una fuente importante de dicho apoyo a largo plazo. Finalmente, si la reforma judicial busca mejorar la relación básica entre Estado y ciudadanos de un país, el proceso de reforma debería, en las primeras etapas, otorgar a los ciudadanos un mayor sentido de propiedad y de control sobre su sistema judicial. El convencimiento que los tribunales, fiscales, y el sistema del derecho administrativo pueden promover el bienestar individual (aun si la persona no dispone de influencias monetarias o políticas) seguramente ayudará a aumentar el interés del ciudadano en vigilar las reformas ya en marcha, como también su interés en promover nuevas. Dada la desconfianza generalizada en el Poder Judicial en Latinoamérica, despertar el interés de la sociedad civil en la reforma es difícil. Sin embargo, debe efectuarse para poder conseguir cambios significantes.

La historia reciente de la reforma judicial en Bolivia ilustra los problemas del enfoque del Banco mencionados arriba y provee un ejemplo de como un enfoque de reforma de los tribunales más balanceado y participativo puede generar voluntad política e ideas concretas de reforma. Las secciones siguientes de este documento proporcionarán primero una imagen de la estructura, condición y cambios recientes en el poder judicial de Bolivia. El papel y la actuación de la ayuda del Banco Mundial para la reforma judicial boliviana serán evaluados en ese contexto.

¹³ *Halfway to Reform*, nota *supra* 1; *Environmental Enforcement in Paraguay*, nota *supra* 2.

Seguidamente, se encontrarán las recomendaciones específicas para cambios al proyecto del Banco, con una ilustración detallada (basada en una experiencia reciente en Bolivia) de cómo pueden ejecutarse estas recomendaciones.

III. EL PODER JUDICIAL BOLIVIANO

A. Condiciones y reformas recientes del gobierno boliviano

La Constitución boliviana divide al gobierno del país en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En teoría, los tres poderes comparten el equilibrio de poderes equivalente y mutuamente. Aun los estudios más superficiales sobre la política de Bolivia hacen ver, sin embargo, que el Poder Ejecutivo, incluida la presidencia y los militares, dominan la vida política del país. El Congreso de Bolivia, cuando no directamente dominado por el Ejecutivo, ha sido generalmente ineficaz debido a riñas entre una multitud de bandos. Y el Poder Judicial boliviano ha sido desde hace mucho tiempo el más débil de los tres poderes, visto generalmente como apenas una herramienta que el Ejecutivo, los partidos políticos y los militares usan libremente para alcanzar sus objetivos privados o partidarios.

Los defectos del Poder Judicial boliviano son numerosos, profundos y extremadamente arraigados. La falta de independencia política indudablemente es uno de los problemas mayores. Entre 1950 y 1982, fueron cambiados diecisiete veces los jueces de la Corte Suprema.¹⁴ Los jueces en posesión tanto de los tribunales inferiores como los superiores son considerados corruptos, fáciles de llevar por las presiones políticas y financieras. Los costos de un caso son prohibitivos, y demasiadas veces incluyen sobornos y multas onerosas. Muchos jueces mal cuentan con la formación jurídica mínima para desempeñar sus cargos y muy pocos se inscriben en cursos para mantenerse al tanto con los cambios en la jurisprudencia. El Poder Judicial como un todo no cuenta con ningún sistema claro para evaluar a los jueces, para recompensar el buen manejo de la corte y de los casos o bien para sancionar un desempeño ineficiente del cargo. Estudios sobre los períodos para la disposición final de casos registran demoras excesivas, con algunos casos en que las demoras exceden por años el período prescrito en los códigos de procedimiento civil y penal.

Estos problemas con el Poder Judicial, además, los encara solamente la minoría en el país que actualmente goza de algún tipo de acceso a los servicios judiciales. La realidad para la mayoría de bolivianos, y especialmente para aquellos que viven en las áreas rurales, es que la corte más cercana queda muy lejos y el costo para siquiera llegar allí, mucho menos contratar un abogado y entablar un caso, es tan alto que ponen al sistema judicial fuera del alcance de ellos. La mayoría de las comunidades indígenas bolivianas a esta fecha resuelven prácticamente todos los casos de delitos menores a través de sus sistemas legales tradicionales o “informales.”

Como resultado de estos innumerables problemas, el boliviano común se abstiene de hacer contacto con el Poder Judicial, viéndolo como el último recurso para la resolución de casos que una de las partes cree tener el dinero o la influencia política para ganar de todas maneras. Esta abstinencia de las cortes se extiende a empresas tanto como a los particulares. Un estudio reciente de los círculos comerciales en Bolivia encontró que la falta de garantías judiciales y legales para el derecho a la propiedad privada y para el cumplimiento de los contratos es un obstáculo importante a la inversión doméstica e internacional.¹⁵

¹⁴ Informe de la evaluación del personal, pág. 4.

¹⁵ *Ibid.* pág. 2.

Desde 1993, las autoridades bolivianas han llevado a cabo un esfuerzo notable para abordar estos problemas y convertir al Poder Judicial en una rama de gobierno más independiente, transparente y eficaz. Aun cuando todavía queda mucho por hacer, sus esfuerzos ofrecen aprendizajes importantes para la reforma judicial en general. Las iniciativas de reforma fueron lanzadas por el gobierno de Sánchez de Losada mediante la aprobación de una Ley de Organización Judicial en 1993 que estableció nuevos procedimientos para nombrar a los jueces de la Corte Suprema. La misma ley requirió la creación de tribunales especializados con competencia en la seguridad social, asuntos laborales, minas e impuestos. Varios meses después, el mismo gobierno introdujo reformas a la Constitución boliviana, estipulando la creación de un Consejo Nacional de la Judicatura, un Tribunal Constitucional y un Ministerio de Justicia. En septiembre de 1993, el gobierno estableció el primer Ministerio de Justicia del país, otorgándole el mandato de coordinar los asuntos judiciales entre el Ejecutivo y el Judicial. El Ministerio de Justicia, junto con la Corte Suprema y otras instancias relevantes del gobierno, acordaron con el Banco Mundial para que éste financiara una serie de pasos adicionales hacia una reforma judicial amplia.

Además de las iniciativas respaldadas por el proyecto del Banco Mundial, que serán revisadas en más detalle abajo, el gobierno de Sánchez de Losada y la administración de su sucesor Banzer han adelantado varias medidas adicionales importantes de reforma judicial. Una oficina independiente del Defensor Público fue creada y empezó sus actividades en abril de 1998. Con apoyo parcial de donantes bilaterales, el gobierno además se ha encargado de revisar varios códigos de leyes importantes que han estado en inobservancia desde hace mucho tiempo, incluidos el Código de Comercio, el de Procedimiento Administrativo y el de Procedimiento Civil. Un nuevo Código de Procedimiento Civil ha sido preparado y actualmente está bajo consideración del Congreso boliviano. El Congreso similarmente está revisando un nuevo Código de Leyes Administrativas (una área potencialmente significativa para la aplicación efectiva de la ley del medio ambiente). Un borrador de la revisión del Código Civil ha sido desarrollado y está siendo distribuido a grupos pertinentes para su revisión y discusión. Una vez que estos nuevos códigos de leyes sean aprobados, el Ministerio de Justicia pretende revisar y posiblemente modificar las leyes sobre los derechos y la protección del consumidor, como también el Código de Menores y el Familiar.¹⁶

Una de las tareas claves del proceso de reforma de justicia ha sido la labor de rehabilitar el Código Penal obsoleto. Respaldado por fondos de la USAID y la agencia de ayuda bilateral alemana GTZ, el gobierno ha producido un borrador de la revisión del Código Penal que altera radicalmente la base teórica y la práctica de la defensa penal en el país. Algunos de los principios fundamentales del Código propuesto incluyen: la democratización de la justicia a través del uso de jurados; un idea cambiada de las víctimas de crímenes y el papel de las mismas; la simplificación de los procesos, especialmente para reducir costos y demoras, pero también para asegurar una transparencia mayor de los procedimientos y rendición de cuentas de las partes; y una defensa más fuerte de las garantías constitucionales para los demandados.¹⁷

¹⁶ Entrevista del Comité de Abogados con el viceministro de Justicia, Juan Chahin, en julio de 1998.

¹⁷ Presentación de Reinaldo Umana, consultor del código de reforma penal de la USAID en el taller de LCHR-LIDEMA el 14 de julio de 1998.

Otra de las alteraciones centrales propuestas en el borrador del Código es el uso del argumento oral como un proceso habitual en los casos penales. Esta innovación implicaría un cambio del llamado procedimiento “inquisitorial” a uno acusatorio, con una reducción posible del poder de los jueces bolivianos, quienes actualmente realizan investigaciones y después dictaminan en todos los casos llevados ante la corte. Los abogados de la defensa, quienes hasta ahora han sido marginados en los procedimientos judiciales, asumirían un papel mucho más activo e importante. Y por primera vez en Bolivia, la defensa y la prosecución tendrían la oportunidad de enfrentarse en la corte, cuando anteriormente todas las fases del juicio se ejecutaban a través de documentos, cuya circulación y distribución era controlada por los jueces y secretarios. A menudo, los demandados ni siquiera pudieron conocer los cargos presentados contra ellos ni los documentos justificativos. Si el Congreso lo aprueba y las cortes lo aplican, el nuevo Código alteraría dramáticamente el curso del procedimiento criminal en el país.

Otra reforma llevada a la práctica por el Ministerio de Justicia bajo el gobierno de Sánchez de Losada proporciona un vistazo revelador del estado actual del sistema judicial boliviano y al mismo tiempo una clave a los tipos de reformas que pueden hacer la diferencia tanto en el corto como en el largo plazo. Bajo su primer ministro, el recientemente establecido Ministerio de Justicia decidió abordar el problema del servicio de la deuda que atormentaba a Bolivia.¹⁸ De acuerdo con estudios del Ministerio y de afuera, desde los principios de los años noventa, el 91% de los prisioneros que permanecían en las cárceles de Bolivia se encontraban detenidos sin previa sentencia, una de las tasas más altas de detenidos previo al juicio en el hemisferio. Muchos de éstos permanecían en prisión más allá del término máximo al cual hubieran sido sujetos si hubiesen sido hallados culpables de los cargos de los que se les acusaba. Una de las razones principales por las que éstos permanecían en prisión era porque no podían pagar la indemnización por daños y perjuicios que se les acusaba haber causado. Permanecían en prisión hasta que pudieran pagar, obviamente dificultando cualquier posibilidad de pago. Peor todavía, otra causa de la alta tasa de detención sin previa sentencia era porque muchas de las partes en una demanda no podían pagar a sus abogados. En dichos casos, los abogados interponían demandas en contra de sus propios clientes y los ponían en prisión hasta que pudieran pagar. Esta práctica constituye una violación sistemática del derecho internacional de la prohibición de encarcelamiento por causa de deuda.¹⁹

Para abordar la situación, el Ministerio introdujo la Ley de Abolición de Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, la que eliminaba el encarcelamiento por causa de deudas. Una ley relacionada—la Ley de Fianza Juratoria—establece que los individuos de bajos recursos acusados de crímenes podrían ser absueltos de tener que pagar la fianza mientras esperan el juicio. Antes de aprobar esta ley, las personas que no podían pagar la fianza eran detenidas, muchas veces durante períodos prolongados, hasta que sus casos fueran sometidos a juicio. Una vez aprobada, la Ley de Fianza Juratoria permitió la libertad inmediata de 130 prisioneros. La ley que eliminó el pago de deuda puso en libertad al menos 100 personas más quienes habían estado languideciendo en la cárcel.²⁰

¹⁸Entrevista del Comité de Abogados con Rene Blattman, ex Ministro de Justicia, febrero de 1998.

¹⁹ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Artículo 11; Convención Americana de los Derechos Humanos, Artículo 7.

²⁰ Alvaro Infante de la Torre, “La Ley de Fianza Juratoria y la Retardación de Justicia”, en CEJIS, Primer Artículo, enero/abril, 1997, págs. 64-67 (Santa Cruz).

Estas iniciativas enfrentaron fuerte resistencia al inicio pero fueron aprobadas a la larga. Uno de los grupos que se oponían al cambio desde muy temprano fue el colegio de abogados, que argumentaba que sin la posibilidad de medidas punitivas los bolivianos simplemente no pagarían las indemnizaciones por los daños y perjuicios. Por otro lado, ya que muchos de los prisioneros que se beneficiaron de esta ley provenían de los grupos de bajo ingreso del país, el Ministerio ganó mucho apoyo popular con dicha medida. De acuerdo con el Ministro, esta ley fue la medida más popular aprobada bajo su administración²¹.

La aplicación de estas medidas por la administración Banzer no ha sido, sin embargo, rigurosa. Algunos estudios indican que el Poder Judicial boliviano está aplicando estas leyes sólo parcial o indebidamente. La Ley de Fianza Juratoria, por ejemplo, dice que individuos acusados pueden ser exentos del pago de fianza si sus ingresos son muy bajos. Los jueces, según se informa, han ordenado a los acusados a presentar una serie de documentos (declaraciones certificando que no son propietarios de bienes raíces o de un carro, que no tiene un cuenta de banco y que no declaran impuestos, inclusive) para poder establecer su condición de bajo ingreso y, por ende, la elegibilidad para la exención de la fianza. La gente pobre, sin embargo, podrían muy bien no disponer del dinero que se necesita para pagar los honorarios notariales y otros gastos que habría que cubrir para conseguir los certificados. Su pobreza es usada así para descalificarlos de un beneficio que se suponía recibirían precisamente por su condición de indigentes.

Las lecciones de los esfuerzos recientes en Bolivia para eliminar el encarcelamiento por motivo de deuda son claras:

- Para poder provocar el interés popular en la reforma judicial, y para conseguir respaldo general para la misma, es importante que las reformas aborden los problemas diarios que enfrentan los bolivianos medios.
- Las medidas que ofrecen mejoras tangibles e inmediatas para el boliviano común son discutiblemente tan importantes como los cambios estructurales como la modernización de la Corte Suprema o la creación de un Consejo Nacional de la Judicatura.
- Las medidas para abordar las reformas de alto nivel son vitales y bien pueden dar en cambios importantes a largo plazo. No obstante, como lo indican los acontecimientos actuales en Bolivia, éstas pueden ser descarriladas o perjudicadas si la sociedad civil no vigila sobre su aplicación y no demanda transparencia y rendición de cuentas del gobierno y del Congreso en las labores de reforma.
- A la larga, los gobiernos sucesivos pueden tener poco interés en llevar a cabo reformas que fortalezcan efectivamente la autonomía del Poder Judicial a menos que haya una fuerte exigencia de ello por parte del público. La exigencia pública necesaria sólo surgirá cuando un sector activo y organizado de bolivianos sienta que la reforma judicial los beneficia directamente.

²¹ Entrevista del Comité de Abogados con Rene Blattman, ex Ministro de Justicia, febrero de 1998.

B. Las medidas de reforma respaldadas por el Banco Mundial

En abril de 1995, la junta directiva del Banco Mundial aprobó un préstamo de US\$11 millones (como parte de un proyecto de US\$12,8 millones) para “financiar la primera fase del Programa de Reforma Judicial general en Bolivia.”²² La descripción del proyecto del Banco señalaba que “las reformas institucionales bajo el programa beneficiarían el sistema de justicia como un todo, pero las intervenciones específicas se enfocarían exclusivamente en la justicia civil”.²³ El proyecto provee apoyo para la creación de un Consejo Nacional de la Judicatura, diseñado para asumir las responsabilidades administrativas del sector judicial (incluido el manejo del sector presupuestario y la supervisión del reclutamiento, nombramiento, evaluación y, cuando sea necesario, la sanción de los jueces) en lugar de una Corte Suprema sobrecargada. Un Consejo imparcial podría ayudar a asegurar que el Poder Judicial mayor autonomía política. Un planteamiento claro de un Código de Ética, seguido por una aplicación eficaz de éste, podría también contribuir de modo importante a la mejorar la autonomía del sector. Un Consejo de la Judicatura fuerte podría asimismo ayudar a asegurar que los jueces retengan autonomía de acción relativa a las presiones posibles de otras partes del Poder Judicial.

La Corte Suprema comparte la responsabilidad de la ejecución del proyecto con el Ministerio de Justicia. El proyecto financia varios aspectos del fortalecimiento institucional de ambas entidades, particularmente para mejorar las capacidades de planeamiento y manejo del Poder Judicial. Aparte de eso, el proyecto asigna al Ministerio de Justicia responsabilidad por realizar cambios al marco legal e institucional en el que opera el Poder Judicial, mientras que la Corte Suprema tiene a su cargo el desarrollo y la aplicación de cambios importantes en las operaciones diarias de las cortes y de los jueces. El proyecto esta destinado a finalizar a finales de septiembre de 1999.

El Ministerio de Justicia fue responsable de los componentes menores del préstamo, manejando un total de US\$2,8 millones, y ha logrado varios objetivos claves. Desarrolló y promovió la aprobación de leyes claves que eran necesarias para fundamentar las reformas. Las nuevas leyes incluyeron la legislación para el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, formalmente establecidos bajo la Constitución de 1993. El Ministerio desarrolló con éxito ambas partes de la legislación y obtuvo su aprobación del Congreso. El nuevo Consejo Nacional de la Judicatura de Bolivia comenzó sus actividades formalmente en abril de 1998. Como una de sus primeras actividades, el Consejo preparó y presentó al Congreso una lista de candidatos para el nuevo Tribunal Constitucional. Está programado que dicho Tribunal empiece sus labores en junio de 1999. El Ministerio también redactó un nuevo Código Civil, un nuevo Código de Derecho Administrativo y uno nuevo de Derecho Civil. Como se mencionó anteriormente, desde enero de 1999, las primeras dos leyes ya han sido presentadas al Congreso boliviano, mientras que el tercero está bajo revisión por grupos relevantes. El Ministerio también fue responsable de diseñar y poner en práctica los sistemas mejorados de resolución alternativa de litigios, buscando reducir el número de casos estancados en las cortes como también para mejorar el acceso a los servicios de resolución de conflictos para los grupos sociales marginados.

²² Informe de la evaluación del personal, pág. 15.

²³ *Id.*

Un subcomponente pequeño pero importante del proyecto del Ministerio de Justicia se enfocó en analizar los sistemas judiciales tradicionales usados por varias comunidades indígenas de Bolivia. Organizaciones no gubernamentales (ONG) regionales con conocimiento amplio de las culturas indígenas fueron contratadas para llevar a cabo los estudios. Los estudios fueron motivados por un reconocimiento de que grandes sectores de la sociedad boliviana efectivamente no gozan de acceso al sistema nacional de justicia. La población indígena a menudo prefiere usar las formas tradicionales de justicia para resolver los conflictos dentro de las comunidades o entre comunidades vecinas del mismo origen étnico. El sistema nacional legal no tiene legitimidad para estos grupos; sus sistemas tradicionales pueden en realidad funcionar mejor para ellos porque los sistemas locales gozan de mayor resonancia moral y cultural dentro de las comunidades nativas y porque se observa que producen resultados más concretos y eficaces. Después de finalizar diez estudios iniciales, un comité comenzó a desarrollar propuestas preliminares sobre cómo los aspectos de la ley tradicional indígena podrían ser reconocidos como válidos legalmente dentro del sistema nacional legal. Este componente del proyecto, si se llevara a cabo, ofrece una oportunidad innovadora para integrar diferentes tradiciones legales de manera que fortalezca la legitimidad total del sistema de justicia. También podría potencialmente mejorar en gran parte el acceso a la justicia para grupos que desde hace mucho se han quedado afuera de los límites de cualquier medio formal eficaz de manejo de conflicto.

El componente más grande del proyecto (US\$7,8 millones) financiado por el Banco estuvo bajo la dirección de la Corte Suprema. Las tareas delegadas a la Corte están relacionadas críticamente a la reducción potencial de la corrupción dentro del poder judicial y al desarrollo de las capacidades de los jueces de aplicar los procedimientos modernos de administración en la sala de justicia. En general, la Corte Suprema aceptó el proyecto (y específicamente el establecimiento y operación de una Unidad de Coordinación del Proyecto) pero su desempeño dejó mucho que desear, ya que acabó no ofreciendo prácticamente ningún apoyo activo para las actividades del proyecto. Una vez que el Consejo Nacional de la Judicatura comenzó sus operaciones en 1998, se convirtió en el complemento del proyecto oficial y asumió la supervisión de los componentes del mismo originalmente asignados a la Corte. Aunque el cambio de entidades responsables creó esperanzas para un rendimiento mejorado, siguen actuales muchas preocupaciones en cuanto al cumplimiento de estos componentes del proyecto.

Una de las primeras tareas de la Corte Suprema fue de emitir directrices para los jueces que manejan los procedimientos civiles, como también pautas para la duración promedio de procedimientos judiciales. El trabajo no se completó en la fecha límite de finales de 1995 y fue con el tiempo incorporado al nuevo Código Civil desarrollado por el Ministerio de Justicia, el que está actualmente bajo la consideración del Congreso. La Corte Suprema estuvo también a cargo de desarrollar programas de capacitación para los jueces con respecto a los cambios de procedimiento en los Códigos Civil y Penal, para apoyar la aplicación de estos cambios. Finalmente, la Corte Suprema se encargó de desarrollar un sistema de reclutamiento mejorado, evaluación del desempeño y ascensos de los jueces. Varios programas de capacitación fueron realizados hasta finales de 1998.

Podría ser que las razones de la demora de los componentes del proyecto bajo control de la Corte Suprema se deba al hecho que muchos de los cambios previstos por el proyecto (particularmente la creación y ejecución del Tribunal Institucional y del Consejo Nacional de la

Judicatura y el nuevo sistema para reclutar y evaluar a los jueces) restaron autoridad y recursos de la Corte Suprema. El proyecto del Banco para reforma judicial en Bolivia, como en otros países, se dio así con el problema cardinal de cómo asegurar la voluntad política para reforma dentro de las instituciones claves involucradas.

El Banco Mundial ha iniciado discusiones con el gobierno de Bolivia con respecto a un segundo préstamo para apoyar la reforma judicial, el cual podría proporcionar hasta US\$20 millones para actividades adicionales. La identificación del proyecto está en marcha. Las áreas de posible enfoque incluyen el desarrollo de una carrera judicial clara para los jueces y la continuación de la labor de la integración de los sistemas legales indígenas con la ley nacional. La preparación del segundo proyecto ofrece una oportunidad de rectificar las deficiencias en la elaboración del primero.

C. Logros y limitaciones de las reformas recientes

Dos gobiernos bolivianos sucesivos, apoyados por los donantes multilaterales y bilaterales, se han encargado de pasos importantes y necesarios hacia la reforma del Poder Judicial. No obstante, queda en duda todavía la integridad y la continuidad de los esfuerzos de reforma y por consiguiente sus logros finales. Si la selección de los magistrados para el nuevo Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Judicatura ha sido manipulada de tal manera que jueces políticamente comprometidos o que no llenan los requisitos han sido nombrados para los nuevos cargos, ni la creación de los nuevos organismos gobernantes estimulará la mayor eficacia o autonomía que se propone dentro del Poder Judicial boliviano. Tampoco lograrán desarrollar la confianza en el sistema judicial que animaría mayor actividad económica ni protegerán los derechos de todos quienes comparecen ante las cortes. En general, prácticamente cada una de las reformas elegidas para modernizar la judicatura boliviana pueden todavía puede resultar ineficaz sin el compromiso adecuado y la vigilancia vigorosa.

El elemento principal de reforma que hace falta hasta ahora, tanto en el gobierno boliviano como en las estrategias del Banco Mundial, es una participación pública mas amplia y la edificación de un sentido de interés directo entre muchos bolivianos en un sistema judicial eficaz y accesible. Como en muchos países cuyos gobiernos toman a su cargo la reforma judicial, el público general ha sido excluido del diseño y la aplicación, y por ende de la evaluación de las medidas que se tomaron. Como lo sugiere el caso boliviano, aun los cambios “de arriba hacia abajo” mejor considerados y apropiados pueden venirse abajo si no se aplica algún sistema continuo de seguimiento y modificación. Y, como lo indica fuertemente la medida para eliminar el encarcelamiento por deuda, la adopción de reformas que mejoran directamente el bienestar del público en general provocarán un grado importante de interés público en las reformas, como también apoyo para ella.

IV. UN NUEVO ENFOQUE A LAS INICIATIVAS DE REFORMA JUDICIAL FINANCIADO POR EL BANCO.

Un diálogo bastante directo y económico puede ofrecer ideas concretas de cómo se puede integrar a la sociedad civil en el diseño y control de las estrategias oficiales de reforma judicial. La metodología se centra en convocar a grupos pequeños de organizaciones no gubernamentales (ONG) y autoridades gubernamentales para examinar las demandas judiciales de interés público y cómo éstas marchan en los tribunales. Tal análisis, trabajado durante un taller, logra satisfacer varios propósitos simultáneamente. Primero, se puede interesar a las ONGs, que tal vez no hayan pensado sobre el papel de sistema judicial en hacer cumplir las leyes, en la importancia de la reforma de justicia. Con el enfoque adecuado, esta oportunidad inicial de pensar sobre el papel del poder judicial en la ejecución de leyes puede convertirse en un interés de largo plazo con la integridad de la reforma judicial en general. Segundo, los talleres ofrecen la oportunidad de conocer la perspectiva de los usuarios sobre el sistema judicial, lo que provee un complemento útil a las reformas de “arriba hacia abajo” dirigidas por la Corte Suprema y que dominan la opinión actual sobre la reforma judicial en la mayoría de países en la región. Finalmente, pero no menos importante, los talleres enfocan las iniciativas de reforma que pueden fortalecer la defensa del interés público en un país dado. Es crucial poner de relieve estos asuntos de “interés público” como contrapeso al énfasis continuo sobre ley privada que la mayoría de reformas judiciales en Latinoamérica actualmente apoya. Se elaborará cada uno de estos puntos más adelante.

Las ONGs (y tal vez particularmente los grupos en pro de los derechos humanos y del medio ambiente) tienen una importante perspectiva sobre la reforma judicial. Los asuntos substanciales que son centrales a su trabajo afectan típicamente a los grupos cuyos derechos e intereses son escasamente servidos por el sistema legal formal y quienes no tienen los medios y la oportunidad de obtener una reparación no judicial adecuada (p.e., el arbitraje privado). En muchos casos, el trabajo de las ONGs los pone en contacto con representantes del gobierno quienes confrontan serios obstáculos a sus propios intentos de hacer cumplir la ley. Como resultado, muchas ONGs han adquirido una idea muy concreta de cómo los “usuarios” cotidianos de primera línea del sistema legal ven la necesidad de mejoras. Un esfuerzo sistemático para identificar las necesidades de “las bases,” a través de la experiencia de usuarios, puede servir como un complemento importante al diseño del proyecto que hasta el momento ha caracterizado a los esfuerzos del Banco en esta materia.

Una ventaja más de interesar a los actores no gubernamentales en la reforma judicial es que ellos pueden apoyar la aplicación de las leyes de interés público, con lo cual se fortalecerá la ejecución en general. El problema de la implementación adecuada de la ley pública es similar en muchos aspectos a la pregunta de cómo preservar y asegurar los bienes “públicos” de la mejor manera. Esto, a su vez, a menudo ha sido planteado en términos de una alternativa estratégica; si se trata de combatir la corrupción de los funcionarios, o hacer cumplir las reglamentos ambientales, una pregunta central ha sido si es más eficaz asegurar el cumplimiento por medio por la actuación del gobierno o a través de la acción de los ciudadanos. Bajo ambos modelos, la administración de justicia juega un papel importante en la implementación de las leyes. Sin embargo, las dificultades aumentan donde, como en muchas de las naciones en donde el Banco trabaja, el sistema de justicia no ha demostrado mucha capacidad para ser eficaz. ¿Qué clase de

reformas judiciales y legales son las mas indicadas para hacer de la ley un vehículo eficaz de protección de los derechos e intereses sociales?

Por supuesto que el cumplimiento “público” y el “privado” no se excluyen mutuamente, ni mucho menos. Ambos son necesarios, aunque el potencial de cada uno variará de nación a nación, dependiendo de la eficacia relativa de diversos niveles del sistema judicial, de las agencias administrativas y de la sociedad civil. Para ser suficientemente sensibles a las necesidades y al potencial de cada país, las iniciativas de reforma judicial deben ser fundadas en un modelo que contemple el fortalecimiento de las instituciones estatales principales y el mejoramiento de los medios e incentivos que permiten a los particulares jugar un papel complementario. El Banco Mundial ya ha hecho grandes avances en la primera área. Los esfuerzos para fortalecer a las instituciones líderes como la Corte Suprema o el Consejo Judicial, y para mejorar la administración de la Corte (actividades recientemente financiadas por los proyectos del Banco) son importantes—particularmente en cuanto promueven un sistema de valores importantes como la autonomía e independencia judicial.

Sin embargo, este enfoque tiene limitaciones practicas importantes. Los jueces son fundamentalmente actores pasivos; su alcance no puede exceder lo que se presenta ante ellos. Tampoco es que los jueces constituyen por sí solos el “sistema judicial”, éste también engloba los actores pasivos del sistema legal, incluidas las partes afectadas, los abogados, el organismo administrativo y procesal, y las cortes. Un enfoque complementario de “abajo hacia arriba” será particularmente importante en lo que concierne a los asuntos de derecho público, ya que los arreglos actuales en la mayoría de países no proporcionan incentivos, o a menudo proporcionan incentivos negativos, para que los particulares carguen con parte del peso de asegurar que la ley está siendo respetada. Dos ejemplos ilustran la necesidad de dicho enfoque:

- En Bolivia, diversos funcionarios públicos, abogados privados y organizaciones no gubernamentales consultadas pudieron nombrar solo pocos ejemplos de litigios interpuestos para ejecutar leyes ambientales vigentes. (Un caso identificado tuvo que ver con una violación de las leyes ambientales, que culminó en una muerte causada por negligencia; y la demanda civil, en vez de la violación ambiental, formó la base del proceso.) El gran número de impedimentos al uso de las cortes ha llevado a que los ciudadanos no cumplen con la ley.
- En Paraguay, el jefe de la de la división del medio ambiente en la Contraloría Nacional, la que supervisa las instancias gubernamentales, estuvo de acuerdo con los abogados privados que ni las leyes ambientales actuales ni el proceso contencioso administrativo del Tribunal de Demandas fueron útiles, ni contra organismos obviamente corruptos o ineficaces. La práctica administrativa requiere que el organismo acusado agote primero sus procedimientos internos de investigación. De acuerdo al Contralor, estos análisis iniciales son raramente completados, imposibilitando aso el inicio del proceso contencioso administrativo. El mecanismo judicial primordial para asegurar el ejercicio apropiado de la autoridad administrativa ha resultado puramente teórico en una área de importancia nacional.
- En Perú, el enredo burocrático y legal hecho famoso en el estudio de Hernando de Soto, el que habla sobre la formación y operación de negocios registrados legalmente, ofreció una explicación práctica en cuanto al sector creciente de negocios informales y sobre la base de

los impuestos mercantiles reducidos concomitantemente. El análisis y las reformas sugeridas se derivan de una percepción al "nivel de la calle" de los obstáculos que se enfrentan en la formación de la empresa pequeña.

Las situaciones mencionadas arriba y muchas otras como ellas continuarán aunque las reformas judiciales consigan fortalecer la capacidad institucional de los Tribunales Supremos y los Consejos Judiciales. Particularmente en áreas de derechos o bienes difusos o colectivos se necesitará más. Las reformas deben motivar al público y a la comunidad legal a que presionen para una mejor y más extensa observación de la ley. Los talleres enfocados en las experiencias de la sociedad civil con las cortes fácilmente pueden generar otros ejemplos y articular algunas conclusiones.

Los talleres que el Comité de Abogados ha ayudado a organizar hasta la fecha bajo esta metodología han logrado convocar a las autoridades judiciales o procesales de medio nivel; abogados privados con familiaridad con los asuntos de derecho público; representantes de agrupaciones locales, representantes de ONGs; representantes de los organismos reguladores y supervisores; y legisladores, como observadores. Los talleres ha sido intencionalmente basados en "casos." Quiere decir, se organizan presentaciones y discusiones de situaciones que están amparadas, al menos en teoría, por el derecho sustantivo existente, y con respecto a qué procesos administrativos o judiciales parecen ser medios obvios de reparación. Si estos procesos se han iniciado, se relatan las dificultades y los triunfos; si no se han iniciado, se analiza por qué las partes afectadas no optaron por o no lograron anteponer una demanda.

Este enfoque puede identificar las reformas institucionales, normativas, administrativas, de información/educacionales y de presupuesto necesarias. Muchos gobiernos no podrían sostener iniciativas en cada área al mismo tiempo (y probablemente no sería aconsejable tratar de hacerlo) y el Banco Mundial probablemente no respaldaría labores en todas las áreas. No obstante, aun enunciando un programa de reforma que busca mejorar el acceso a la justicia y mejorar el desempeño de la maquinaria legal contribuiría significativamente a un área en la que se ha realizado relativamente poco trabajo de base. La metodología descrita es igualmente útil para áreas del derecho privado, como por ejemplo la aplicación judicial de los títulos de propiedad individual o contratos comerciales, los que presentan menos complicaciones que los asuntos de derechos colectivos. Por último, como se menciona arriba, este enfoque ofrece el beneficio adicional de promover apoyo política para la reforma. Si el Banco orientara sus esfuerzos hacia la resolución de los problemas institucionales que las personas experimentan directamente, la reforma probablemente parecería más inmediata, de mayor valor, y mas merecedora de apoyo.

Las iniciativas recientes del Comité de Abogados se han enfocado en áreas específicas como el medio ambiente, títulos de tierra, y derechos de los indígenas. Es importante notar, no obstante, que el enfoque no depende del sector por dos razones: Primero, cualquier área del derecho o política puede ser sujeta al mismo análisis. Se puede prevenir sesgo indebidos en favor de un sector al verificar las ideas de reforma con una muestra representativa de sectores. Segundo, las necesidades de los usuarios a través las diferentes áreas del derecho tenderán a coincidir. Por ejemplo, las reglas sobre quien tiene derecho de representar a una colectividad dañada, las reglas con respecto a los costos de acciones colectivas, y los procedimientos

administrativos probablemente surjan como candidatos para la reforma en discusiones de las leyes ambientales así como también en conversaciones sobre leyes comerciales. Por último, este estudio no es fundamentalmente sobre los sectores individuales de política pública, sino sobre cómo se puede promover mejor el uso de mecanismos legales para hacer cumplir las leyes y políticas que han sido promulgadas.

Iniciativas de este tipo podrían ser fácilmente incorporadas al proceso de desarrollo de proyectos de reforma judicial financiados por el Banco. Existen ya experiencias análogas en otros proyectos del Banco. Como se mencionó antes, en Bolivia, un subcomponente del préstamo del Banco para reforma judicial ha financiado estudios de cómo incorporar las leyes indígenas y las consuetudinarias en el marco legal formal; financiamiento futuro apoyará los esfuerzos del gobierno en la aplicación. Una parte del préstamo para reforma judicial de Perú estaba reservada para proyectos diseñados a mejorar el acceso a la justicia.²⁴ Similarmente, los diseños de los proyectos podrían incorporar labores (ya sea estudios, seminarios, u otros medios) para detectar las necesidades de los usuarios de las cortes, y para evaluar las diferentes estrategias correctivas.

La primera ronda de talleres organizada bajo esta perspectiva se ha enfocado en demandas judiciales sobre temas ambientales y han estado co-patrocinadas por grupos locales ambientalistas. En muchos países de Latinoamérica, las leyes ambientales han pasado por una evolución y avance particularmente acelerados durante la última década. La aplicación de las nuevas leyes es notablemente deficiente, sin embargo, creando un contraste marcado entre los principios modernos de la ley y las grandes insuficiencias de su aplicación. Los sistemas judiciales débiles contribuyen a la escasa observación, pero su papel en este sentido ha sido relativamente poco reconocida o analizada. Esta situación hace que los grupos ambientalistas sean aliados potenciales poderosos para los grupos de derechos humanos y otras comunidades de interés público en un esfuerzo de aumentar la atención al derecho público por medio de sistemas judiciales. La experiencia del Comité de Abogados en Venezuela, en donde los grupos ambientalistas se unieron a la comunidad de derechos humanos para solicitar cambios similares a los planes del gobierno y del Banco Mundial sobre reforma del poder judicial, confirmaron el potencial de una alianza estratégica entre los diferentes sectores de la comunidad de interés público.

²⁴ Proyecto de Reforma Judicial, Número de identificación del Proyecto PE-PA-40107, aprobado en diciembre de 1997. Este préstamo fue cancelado en septiembre de 1998 a la solicitud del gobierno de Perú.

IV. ANÁLISIS DE CASOS DEL MEDIO AMBIENTE: NUEVOS CAMINOS PARA LA REFORMA JUDICIAL EN BOLIVIA

En julio de 1998, el Comité de Abogados y la Liga de Defensa del Medio Ambiente—(LIDEMA) de La Paz organizaron un taller sobre “La aplicación de las leyes del medio ambiente en el marco de una reforma judicial en Bolivia”. Los participantes del taller incluyeron representantes de diversos grupos ambientalistas y de derechos humanos de Bolivia; el Viceministro de Justicia; los legisladores de los Recursos Naturales y de las Comisiones Constitucionales de la Cámara de Diputados de Bolivia; representantes de la Unidad del Medio Ambiente de la Oficina del Contralor General; y representantes de las superintendencias (organismos reguladores) de Desarrollo Forestal y Minería.

Al centrarse sobre estudios de casos de acciones legales presentadas o que se intentaron presentar para hacer cumplir las leyes ambientales, el taller tenía la finalidad de identificar los obstáculos a la implementación de las leyes desde una perspectiva de interés público. Se exponen abajo los casos analizados, junto con las sugerencias para un programa de reforma.

El taller de Bolivia siguió el modelo desarrollado primero por el Comité de Abogados y Sobrevivencia, la afiliada paraguaya de Amigos de la Tierra, en un taller en diciembre de 1997.²⁵ Como en Paraguay, los organizadores del taller boliviano descubrieron que había pocos casos para analizar, ya que casi ningún grupo ambientalista boliviano recurre al sistema judicial para reparación de las violaciones de las leyes al mismo. Esta poca disposición para usar el sistema judicial constituye claramente un impedimento grande al uso de las cortes para proteger el medio ambiente. Se requiere un análisis adicional para entender que clases de reformas serian necesarias para hacer que la ley del interés público en general y la ley del medio ambiente en particular sean instrumentos eficaces para la defensa de los intereses colectivos. Por consiguiente, este documento evalúa los factores claves que subyacen la abstención generalizada de las cortes, sugiriendo algunas ideas de reforma para invertir esta situación.

En las pocas ocasiones cuando unos grupos bolivianos han decidido interponer acciones legales contra un violador de las leyes del medio ambiente, han tendido a recurrir mas a medios administrativos que a las cortes regulares. Las acciones administrativas, sin embargo, pueden ser descarriladas o atrasadas tan a menudo como demandas presentadas ante las cortes regulares, como resultado de las consideraciones políticas, intereses especiales o falta de claridad en los procesos administrativos. Todos estos factores juntos ponen el sistema del derecho administrativo en el centro de atención como un objetivo importante para reforma también. Los casos descritos más abajo explican estas preocupaciones.

²⁵ Ver *Environmental Enforcement in Paraguay*, supra nota 2.

A. La Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas

Antecedentes²⁶

La Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas es un área de 400.000 hectáreas localizada en el centro de Bolivia, y ubicada en el límite entre el departamento de La Paz y el departamento de Beni. Creada por decreto presidencial en 1992, la Reserva contiene un alto grado de biodiversidad en flora y fauna. También forma parte de un “corredor biológico” que incluye áreas protegidas adicionales en Bolivia y Perú. La Reserva es al mismo tiempo un territorio indígena oficialmente reconocido y administrado por un comité de representantes de las comunidades locales y minorías étnicas que residen en la zona.

A mediados de 1996, en respuesta a denuncias presentadas por locales de la zona de actividades ilegales de deforestación en la Reserva, el Ministerio de Desarrollo Sostenible de Bolivia solicitó a todas las empresas madereras que operaban dentro de los límites de la Reserva que presentaran al Ministerio la documentación que legalizara sus operaciones allí para poder determinar si los contratos de explotación forestal estaban en orden. Sólo dos empresas acataron la solicitud del Ministerio. El estudio del caso presentado en el taller de julio describió las acciones legales que se tomaron en contra de una de esas empresas, El Pino.

Una revisión de la documentación proporcionada por los representantes de El Pino reveló varias irregularidades serias en el contrato con que la empresa legitimaba sus actividades de explotación forestal en Pilón Lajas. Primero, el acuerdo que establecía la Reserva como una área protegida (D.S. 23.110/1992) había prohibido la aprobación de cualquier concesión nueva en el territorio a partir de la fecha de la creación del área protegida. Segundo, un decreto ejecutivo ordenando una Pausa Ecológica, la que entró en vigor en 1991, pedía a las compañías que contaban ya con concesiones existentes en áreas protegidas que solicitaran trabajar en el área dentro de sesenta días de la fecha de vigencia del decreto. El Pino no firmó una nueva concesión para la explotación forestal en Pilón Lajas hasta 1995, lo que sugiere que ellos tampoco presentaron la solicitud de renovación de la concesión hasta varios años después de la fecha límite. No obstante, el Centro de Desarrollo Forestal de La Paz emitió el contrato. Además, bajo los términos del decreto presidencial, las concesiones nuevas deberían ser aprobadas por la Secretaría Nacional de Agricultura y Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Este último nunca aprobó la concesión de El Pino en Pilón Lajas. Finalmente, el examen de la concesión que se le otorgó a El Pino para la explotación forestal en Pilón Lajas reveló una discrepancia mayor entre la especificación escrita y la gráfica del área en la cual El Pino tenía derechos de explotación. La descripción narrativa del territorio que iba a ser talado especificaba una área un grado al norte de la región en la que El Pino estaba trabajando en realidad, en una zona afuera de los límites de la Reserva, y localizada en el departamento de Beni. Un mapa que emitió el Instituto de Geografía Militar boliviano estaba adjunto al contrato y ubicaba el área a ser explotada un grado al sur, dentro del área protegida en el departamento de La Paz.

Basándose en estas irregularidades como también en las acusaciones de actividad ilegal denunciadas por autoridades locales en Pilón en julio de 1996, la Secretaría de Recursos

²⁶ La descripción del caso sobre la Reserva Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas fue extraída de una presentación en el taller llevado a cabo por Carola Hurtado de SAMARENA, un grupo consultor del medio ambiente en La Paz.

Naturales y la Prefectura de La Paz iniciaron una acción ante el Ministerio Público (oficina del fiscal) alegando que la compañía El Pino estaba deforestando ilegalmente en Pilón Lajas. El Ministerio Público ordenó una inspección directa de las actividades de la empresa en la Reserva y descubrió que dicha compañía, en violación de los términos de su contrato, estaba usando equipo pesado para realizar la tala de árboles en la Reserva. Varios meses después de la inspección, el Ministerio Público emitió un informe sobre el asunto y enseguida emitió una orden de parar todo el trabajo de El Pino en la Reserva Biosfera de Pilón Lajas. La misma orden confiscó dos tractores encontrados en la zona de tala, que los habitantes de la zona decían que eran usados para la tala ilegal.

Los fiscales del Ministerio Público presentaron seguidamente el caso ante un juez, formulando cargos contra El Pino bajo los Artículos 106 y 109 de la Ley General del Medio Ambiente (Ley 1333 de 1992) y bajo el Artículo 223 del Código Penal. El Artículo 106 de la Ley General del Medio Ambiente establece sanciones por la destrucción de o daños a los bienes públicos; el Artículo 109 de la misma ley fija multas por tala no autorizada, con mayores sanciones especificadas por la deforestación no autorizada en áreas o reservas protegidas. El Artículo 223 de lo Penal similarmente impone una penalidad de hasta seis años de prisión por la destrucción y daños a la propiedad pública. Además, el caso del Ministerio argumentaba que El Pino estaba violando el Artículo 37 del decreto presidencial que estableció la “Pausa Ecológica” requiriendo que se presente una nueva solicitud para trabajar dentro de los sesenta días de su emisión. Finalmente, el Ministerio ordenó una investigación de los ex directores del Centro para el Desarrollo Forestal bajo los Artículos 153 y 154 del Código Penal por haber emitido el contrato irregular a El Pino.

Poco después, el juez responsable del caso aceptó los cargos bajo el Artículo 223 del Código Penal, pero dejó sin efecto los cargos bajo la Ley del Medio Ambiente. Esta decisión judicial convirtió el caso en un asunto estrictamente penal, sin referencia a cualquier característica especial de los daños y perjuicios al medio ambiente que pudieran haber ocurrido. Cuando una tercera parte (el dueño de los dos tractores confiscados bajo la orden del Ministerio Público) presentó una apelación al mismo juez solicitando la devolución de los tractores, el juez concedió su solicitud, y declaró que éstos eran inmateriales a los cargos criminales. Esto fue, según informes, la última acción del juez con respecto a los cargos criminales antepuestos contra El Pino. Cuando se resolvió el caso por vías administrativas dos años más tarde, el juez no había iniciado la investigación de los cargos contra El Pino, ni los contra los ex directores del Centro para el Desarrollo Forestal.

Cuando las acusaciones criminales iniciales fueron presentadas contra El Pino en 1996, las vías administrativas con jurisdicción sobre el caso estaban en cambios. En ese entonces, la Secretaría de Recursos Naturales tenía autoridad administrativa sobre el caso, pero Bolivia acababa de aprobar una nueva Ley del Desarrollo Forestal (Ley No. 1700 del 12 de julio de 1996), la que transfería la autoridad a una nueva Superintendencia de Desarrollo Forestal autónoma, que actuaría como un organismo regulador. Sin embargo, como los reglamentos de la nueva Ley Forestal no habían sido emitidas todavía, la Secretaría de Recursos Naturales actuaba como Superintendencia interina. Cuando se emitieron en diciembre de 1996 los reglamentos pertinentes, el caso pasó bajo la jurisdicción del la Superintendencia de Desarrollo Forestal

recientemente establecida. El director de ésta había estado encargado del caso en la Secretaría de Recursos Naturales.

Mientras que las responsabilidades de la Superintendencia de Desarrollo Forestal estaban todavía a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales, la Superintendencia interina canceló la concesión de El Pino en Pílon Lajas y formó una comisión técnica para evaluar los daños sufridos en el área protegida. Los miembros de la comisión inspeccionaron el área de la explotación forestal bajo disputa y dieron a saber sus conclusiones en una reunión pública. Ellos confirmaron que la Reserva había sufrido daños extensos en la zona de explotación forestal y recomendaron una imposición de US\$500.000 en multas por los perjuicios al medio ambiente (incluidos las construcción de carreteras y el uso de dinamita). También recomendaron una restitución por los árboles comercialmente valiosos que habían sido ya cortados. Basados en las conclusiones y recomendaciones de la comisión, la Superintendencia interina emitió un segundo decreto requiriendo de El Pino el pago por los daños y perjuicios.

Diez meses después, en una acción que sorprendió a muchos observadores y a las partes en el caso, la Superintendencia permanente—que había sido constituida recientemente—emitió un nuevo decreto retrayendo la cancelación de la concesión que había requerido la Superintendencia interina. La justificación principal para esta acción fue que la Superintendencia interina no tenía la autoridad para invalidar contratos de explotación forestal. También se señalaron algunos otros motivos. El departamento legal de la nueva Superintendencia mantuvo que la acción administrativa contra El Pino había sido antepuesta mientras que el caso judicial penal estaba todavía pendiente, conduciendo a una superposición inadmisibles en las dos acciones. La Superintendencia también indicó que el remedio en la acción original contra la empresa sentó un precedente sumamente indeseable en cuanto permitió a El Pino sacar y vender madera ya talada que se encontraba en el área de explotación en disputa, y permitiendo usar las ganancias para pagar las multas y los daños. Además, la Superintendencia dijo que el segundo decreto había usado criterios potencialmente erróneos para evaluar los daños al medio ambiente. De esta manera, quería evitar una acción judicial potencial futura que reclamara que al subestimar los daños al medio ambiente, la Superintendencia no había cumplido con sus obligaciones y había dejado que El Pino evadiera pagar los costos a los daños y perjuicios a la propiedad pública. Finalmente, la Superintendencia permanente citó el hecho que el fallo anterior había sido basado en parte en los reglamentos de la Ley Forestal que todavía no estaban en vigor y, por ende, fueron aplicadas inadecuadamente en este caso.

Los directores de El Pino usaron el tercer decreto (retractador) de la Superintendencia como base para una nueva petición en el caso criminal, reclamando que no había ahora bases para los cargos criminales. Poco más tarde, en marzo de 1998, el Ministerio de Desarrollo Sostenible entró en un acuerdo con los ejecutivos de El Pino. Empero, el Ministerio se retractó casi inmediatamente de dicho arreglo, afirmando que había sido mal aconsejado sobre cuáles deberían ser los términos. En abril de 1998, el Ministerio y la empresa llegaron a un segundo acuerdo, el que requería que la empresa pagara aproximadamente el 80% de los daños originalmente impuestos por el decreto de multas y daños de la Superintendencia interina. El arreglo también incluía una clausura cerrando el caso criminal.

El juez en el proceso criminal emitió subsecuentemente un fallo afirmando que había falta de pruebas para encausar y exonerando a los acusados. Como se indicó anteriormente, el juez no había iniciado todavía en realidad la etapa de investigación de los procedimientos en el caso.

Análisis del caso

El caso de Pilón Lajas siguió un curso prolongado y confuso, que al final no corrigió los daños al medio ambiente que varias leyes y decretos para la defensa del medio ambiente intentaban evitar. El caso señala varias debilidades en los instrumentos legislativos. Por ejemplo: la Ley General del Medio Ambiente del país, aprobada en 1992, permanece laxa, y cuenta sólo con reglamentos parciales emitidos en 1996. Un cálculo indica que alrededor de 45% de la ley todavía se encuentra inaplicable ya que varios organismos gubernamentales con responsabilidades bajo la ley no han sido creados o han sido eliminados desde 1992.²⁷ No existe una ley específica que regule el manejo de la diversidad biológica. Finalmente, las distintas leyes, estatutos y decretos que amparan las áreas protegidas son a menudo mutuamente conflictivos u obviamente contradictorios. Los grupos bolivianos ambientalistas y las autoridades en general están conscientes de estos defectos en la legislación. La respuesta más común frente a las dificultades para defender el medio ambiente en Bolivia ha sido la de tratar de volver a redactar las leyes para fortalecerlas.

Las debilidades en la aplicación administrativa de la ley del medio ambiente fueron también evidentes en el caso de Pilón Lajas. Primero, no existen directrices o procedimientos claros para evaluar los daños al medio ambiente. Esta fue una de las razones citadas por el departamento legal de la Superintendencia permanente como justificando la retracción de los decretos emitidos por la Superintendencia. El desarrollo de una metodología o pautas más detalladas para evaluar los daños al medio ambiente, las que también podrían ser usadas por jueces o fiscales, harían el camino más fácil en casos futuros.

Las debilidades en el sistema judicial que el caso Pilón Lajas demuestra son también evidentes, y contribuyen significativamente a las dificultades para reparar los problemas del medio ambiente en el país. Muchos de estas preocupaciones se aplican ampliamente a la protección de otras áreas de interés público. Los problemas más obvios incluyen los siguientes:

Falta de un mecanismo para asegurar que los jueces actúen en un período de tiempo adecuado cuando tomen un caso. A pesar de que pasaron dos años, el juez encargado de los cargos criminales en el caso de Pilón Lajas nunca abrió una investigación de dichos cargos. Como se menciona arriba, los cargos criminales fueron finalmente apartados como parte del arreglo negociado entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible y la empresa. Además, el juez nunca acató la solicitud del Ministerio Público para que se investigaran las acciones de los directores del Centro para el Desarrollo Forestal de La Paz, ya que éstos otorgaron un contrato de explotación forestal a El Pino bajo circunstancias cuestionables.

²⁷ Presentación del Sr. Freddy Heinrich, presidente de la Comisión del Medio Ambiente del Colegio de Abogados Nacional de Bolivia en el taller de LCHR-LIDEMA el 14 de julio de 1998.

La necesidad de una Contraloría estatal sólida, conferida con la autoridad de interponer demandas contra los organismos del gobierno que no estén llevando a cabo sus obligaciones legales en el tiempo o manera adecuados. Varios organismos estatales que jugaron un rol en el caso no cumplieron con sus mandatos. Esto no sólo propició el no-cumplimiento de leyes ambientales importantes, pero también disminuyó la voluntad de los bolivianos comunes de obedecerlas también. Por ejemplo, mientras que el Ministerio Público jugó al final un papel mayor en el caso, ocupó más de seis meses en emitir el informe del equipo inspector enviado a la Reserva de Pilón Lojas. Durante ese período, no había ningún impedimento legal de la compañía para que la empresa continuara con sus actividades ilegales en la Reserva. El Centro de Desarrollo Forestal de La Paz, por otra parte, emitió un contrato extremadamente irregular a El Pino, sin embargo sus directores nunca fueron investigados ni sufrieron sanción alguna como resultado del caso. Finalmente, la restauración del contrato de El Pino por la Superintendencia de Desarrollo Forestal fue cuestionable debido a las irregularidades en su contenido como en los medios de su aprobación, y parece ser inconsistente con varias disposiciones de los reglamentos sobre el medio ambiente.

La Oficina del Contralor tiene la responsabilidad de supervisar y sancionar los organismos estatales. La oficina cuenta con una unidad del medio ambiente que fue establecida en 1996. No obstante, debido a las limitaciones de recursos, la unidad de cinco empleados profesionales ha decidido, como estrategia, limitar su trabajo a la revisión de sistemas y procedimientos para tratar los asuntos de recursos naturales y del medio ambiente. Esto no permite un examen de casos particulares. Si no se fortalece la oficina con recursos humanos e infraestructura adicional, no estará en una posición de vigilar eficazmente otras entidades del gobierno.

Los jueces no están familiarizados ni siquiera con las leyes básicas sobre medio ambiente. Un estudio llevado a cabo a mediados de los años noventa por el presidente de la Comisión del Medio Ambiente del Colegio Nacional de Abogados de Bolivia encontró que el 85% de jueces y fiscales en el país no estaban familiarizados ni con las disposiciones más básicas de la Ley General del Medio Ambiente de 1992.²⁸ El fallo del juez en el caso de Pilón Lajas dejando sin efecto las acusaciones bajo los Artículos 106 y 109 de la Ley General del Medio Ambiente indica fuertemente que el juez desconocía estas leyes o simplemente se sentía incómodo aplicando disposiciones legales relativamente nuevas que no tenían precedentes claros.

Más de un análisis del poder judicial en Bolivia ha observado que el juez promedio no prepara sus casos y que dichos jueces necesitan una educación continua en temas nuevos de la jurisprudencia. Además, algunos estudios han sugerido que muchos jueces consideran la ley del medio ambiente como una novedad que posiblemente desaparecerá en pocos años. La capacitación judicial es una área financiada a menudo por el Banco Mundial y es un componente de su proyecto en Bolivia. Formación en las leyes del medio ambiente y del interés público en general constituiría un componente importante del régimen de aprendizaje. Asimismo, sería útil considerar la creación de una cámara judicial especial para escuchar los casos del medio ambiente. Esto requeriría

²⁸ Entrevista del Comité de Abogados con el Sr. Frederick Heinrich, La Paz, febrero de 1998.

proporcionar capacitación especial a un número pequeño de jueces. Las ventajas de una corte especial deberían, no obstante, ser medidas cuidadosamente contra el riesgo de fragmentar el Poder Judicial.

Los fiscales no están familiarizados con las leyes del medio ambiente ni con los principios que los fundamentan. Los abogados privados asociados con el caso observaron que se tenía que hacer un esfuerzo mayor para educar a los miembros del Ministerio Público en los conceptos y principios de la protección al medio ambiente, como el valor de la biodiversidad de la Reserva y cómo las actividades de exploración de El Pino podrían estar causando daños al medio ambiente. La falta de conocimiento del asunto sobre el cual tenían responsabilidad debilita claramente la posibilidades que podrían tener los fiscales para hacer que se cumpla la leyes. De esta manera, la capacitación para los fiscales sobre las leyes y principios ambientales es tan importante como la capacitación de los jueces. La creación de una unidad especial dedicada a enfrentar los asuntos ambientales dentro del Ministerio también valdría la pena considerarlo.

Faltan medios a través de los cuales los particulares o entidades ciudadanas podrían apoyar los esfuerzos oficiales para defender el medio ambiente. Como se observó arriba, la Prefectura de La Paz y la Secretaría de Recursos Naturales presentaron los cargos contra El Pino. Algunas otras partes (notablemente las comunidades indígenas con títulos al territorio de la Reserva) podrían tener lógicamente quejas legítimas contra la compañía explotadora de madera. No obstante, las entidades privadas no pudieron jugar un papel directo ni en el caso administrativo ni en el judicial. La legislación boliviana es bastante débil en este sentido.

Varias reformas podrían fortalecer la capacidad de grupos o individuos para apoyar la aplicación de las leyes ambientales. Por ejemplo, podría ser muy útil permitir a los grupos ambientalistas o a individuos directamente afectados por un daño ambiental unirse a acciones legales que buscan resarcir un daño u obligar una instancia del gobierno a cumplir con su deber. Se debe asegurar que los costos de las acciones legales no sean excesivos, particularmente para aquellos que poseen medios limitados, para así facilitar la presentación de casos civiles complementarios de las ONGs ambientalistas en nombre de individuos o grupos que sufren daños materiales debido a violaciones de las leyes ambientales. Otra reforma recomendada podrían permitir a las ONG participar en demandas a través de la presentación de *amicus curiae* en favor del gobierno.

B. Contaminación del Río Piráí

Antecedentes²⁹

El Río Piráí es una vía fluvial mayor que corre a través del departamento de Santa Cruz en el este de Bolivia. Desde 1988, los grupos ambientalistas del departamento han estado denunciando mortandades masivas de peces en el Río, aparentemente debido a una reducción

²⁹ La descripción del caso con respecto al Río Piráí se obtuvo de una presentación en el Taller de Frederick Heinrich, presidente de la Comisión del Medio Ambiente del Colegio Nacional de Abogados de Bolivia.

fuerte del oxígeno disuelto, resultado del vertimiento de desechos de varios ingenios grandes localizados a lo largo de las orillas del río. En 1988, en respuesta a informes persistentes de la mortandad de peces, el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) del Departamento, encargado de supervisar el manejo de los recursos naturales en la provincia, impuso una multa de US\$40.000 al ingenio UNAGRO por verter desechos ilegales en el río. La empresa azucarera apeló la multa hasta la Corte Suprema, la que declaró que la acción de CDF era inconstitucional y desestimó la multa.

En mayo de 1994, nuevamente, en respuesta a informes persistentes de mortandades extensas de peces, la oficina del fiscal en el distrito de Santa Cruz interpuso un caso ante un juez solicitando la investigación del posible rol de los ingenios en el daño al medio ambiente. El juez organizó una comisión que realizó inspecciones visuales y aéreas de los daños. Las inspecciones confirmaron que un gran número de peces muertos podían verse fácilmente a lo largo de varios kilómetros de las riberas, y que las aguas del río estaban visiblemente oscurecidas alrededor de los lugares en donde los ingenios estaban vaciando los desechos en el río. En julio, el director del CDF regional informó oficialmente a la Secretaría Nacional de Agricultura y Hacienda que aproximadamente sesenta toneladas de peces muertos o a punto de morir fueron encontrados a lo largo del estrecho inspeccionado del Río Parafí.

También en julio, la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados de Bolivia publicó un informe sobre el grado y las causas de la mortandad de peces a lo largo del Río Parafí. La Comisión recomendó que todas las empresas que vertieran desechos al río necesitaban cumplir estrictamente con las normas ambientales vigentes. Asimismo, se le ordenó al Ministerio de Desarrollo Sostenible que llevara a cabo inspecciones anuales de todas las actividades con impacto ambiental de las compañías localizadas a lo largo del río. Finalmente, la Comisión ordenó al Ministerio de Defensa limpiar las orillas del río en una extensión de siete kilómetros.

La acción judicial contra los ingenios empezó en agosto de 1994, con cargos antepuestos contra los representantes legales de las compañías azucareras UNAGRO, GUABIRA y Santa Cecilia. El caso basó sus cargos en los Artículos 216 y 220 del Código Penal. También se elevaron reclamaciones contra el director del CDF regional por negligencia con la propiedad pública bajo el Artículo 154 del Código Penal. El 18 de agosto, el juez encargado del asunto falló que la Ley General del Medio Ambiente no podía ser invocada en el caso porque los Artículos 79, 80 y 117 aún no habían sido reglamentados. Los Artículos 79 y 80 requieren que se establezcan las normas de calidad de agua, aire y suelo; el Artículo 117 requiere que se publiquen los reglamentos de la ley.

Los representantes de las compañías azucareras acusadas presentaron una serie de declaraciones y presentaciones durante los finales de 1994. Todos negaron la responsabilidad de su empresa por la muerte masiva de peces, citando medidas que se tomaban para retener y reciclar los desechos o esfuerzos que se hacían para tratar los desechos biodegradables antes de que salieran de la propiedad de la fábrica. Sin embargo, en noviembre, la fiscalía presentó a la corte una serie de informes técnicos sobre los sistemas de tratamiento en las instalaciones de las empresas demandadas. Los informes fueron preparados por un especialista independiente y expertos técnicos del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Por medio de dichos informes se

descubrió que las instalaciones para el tratamiento del agua en cada uno de los tres ingenios eran mantenidas deficientemente, no existían o eran inferiores al nivel normal.

No fue sino hasta en agosto de 1996 que el juez presidente del caso emitió un fallo. Él absolvió a todos los ingenios acusados de los cargos interpuestos contra ellos. Hasta la fecha, ninguna otra parte ha sido hecha responsable, en parte o en todo, por las mortandad de los peces a lo largo del Río, lo que todavía continua.

Análisis del caso

Es posible que el juez que falló en el caso de la contaminación del Río Piraí pudiera haberse basado en la falta de pruebas inequívocas que los ingenios fueran, de hecho, la causa directa de la mortandad de los peces observada en varios lugares a lo largo del Río. No obstante, el aspecto más sorprendente de todo el caso es que después de años de confirmar ampliamente la mortandad extensa de peces a lo largo del Río, nadie ha sido declarado responsable por los daños al medio ambiente y el problema todavía continua. Además, ningún organismo estatal parece estar vigilando consistentemente la situación o realizando auditorías de las compañías situadas a lo largo del Río y que posiblemente estuvieran contaminándolo. Y, a pesar que la mortandad de peces ha sido denunciada en la prensa en Santa Cruz, a través de los años, ni siquiera los grupos controladores más activos en lo que respecta al medio ambiente en la región se han encargado de interponer una demanda contra cualquiera para parar la contaminación. Algunas peticiones exhortando acción han sido presentadas a los organismos administrativos encargados del manejo de los recursos naturales en el departamento de Santa Cruz, pero las ONGs ambientalistas sienten, por lo general, que iniciar una demanda en una corte regular sería muy costoso, y las expectativas de un resultado positivo son bajas.

El caso sugiere la necesidad de varios cambios legislativos e institucionales. En la parte legislativa, la Ley General del Medio Ambiente claramente necesita ser actualizada y se necesita emitir los reglamentos correspondientes. Se necesita además elaborar y aplicar normas de calidad del aire y del agua. Las instancias que regulen el medio ambiente y los recursos naturales a un nivel nacional y regional necesitan ser fortalecidas y provistas de educación sobre el medio ambiente. Y, como en el caso de Pílon Lajas, se necesita dar fuertes incentivos a los organismos estatales encargados con el manejo de los recursos naturales para que realicen sus trabajos.

Las siguientes reformas judiciales también mejorarían las posibilidades para una audiencia justa en asuntos del medio ambiente en las cortes bolivianas:

Se necesita explorar aun más los medios e incentivos para que los ciudadanos particulares, incluidos los grupos de interés público, participen en la ejecución de las leyes ambientales y mejorar su capacidad de jugar un papel complementario y constructivo. A pesar de dos Artículos (No. 100 y No. 102) de la Ley General del Medio Ambiente que permiten a cualquier parte iniciar una demanda contra un violador de una norma ambiental, prácticamente nadie inicia demandas en asuntos ambientales. De esta manera, la ley no ha sido sometida a prueba; y no queda claro si está desalentando la participación privada o no. La falta de litigios indica que pocas organizaciones creen que recibirán una audiencia justa a sus preocupaciones. Existe así la necesidad de examinar

las condiciones que alientan o impiden la participación de particulares en los esfuerzos para asegurar que se observen las leyes que protegen el medio ambiente.

Imposición eficaz del principio “el contaminador paga” con respecto a todos los costos en un caso legal. Los costos del inicio, y mucho menos de toda una demanda en Bolivia son prohibitivos para todos, excepto los grupos más adinerados. No fue sino hasta hace poco que si una organización no gubernamental iniciaba una demanda y la perdía, se podría esperar que sus propios abogados solicitaran a un juez a que enviara a prisión a los directores de dicha ONG si éstos no podían pagar las cuotas del abogado. Debería idearse un sistema más equitativo que no prohíba efectivamente las acciones judiciales. Se necesita que se haga alguna disposición referente a todos los costos asociados con la demanda para que sean cubiertos por el demandado si lo encuentran culpable.

Herramientas nuevas o mejoradas para que los grupos privados usen para obligar a las autoridades del gobierno a que lleven a cabo sus deberes en la observación de las leyes ambientales. Nuevamente, el fortalecimiento de la Oficina del Contralor o del Ministerio Público, o ambas, podría ser la clave. Herramientas adicionales podrían incluir disposiciones de acción por parte de los ciudadanos como la acción de tutela y la acción pública actualmente usada en Colombia.

C. El sistema legal de administración de Bolivia

El sistema del derecho administrativo ofrece teóricamente un primer recurso para aplicar las leyes ambientales en Bolivia. Sin embargo, como lo sugieren los dos casos descritos arriba, es raramente un mecanismo de aplicación eficaz. El sistema administrativo parece estar pobremente estructurado, con una falta de claridad total sobre cuáles son los procedimientos para iniciar y seguir una queja. Y en la práctica, el manejo de quejas parece que se queda atascado usualmente en políticas o en la incompetencia.

Las explicaciones de cómo supuestamente trabaja el sistema administrativo están revueltas y confusas, e indican una falta de conocimiento del mismo hasta entre los especialistas de leyes ambientales. Una explicación: cada organismo administrativo (por ejemplo, el Superintendente de Energía y el de Desarrollo Forestal) tiene su propio sistema de leyes administrativas y sus propios procedimientos.³⁰ Hasta los abogados de los organismos parecen no entender sobre cuáles son los procedimientos adecuados para cierto tipo de demanda o queja. Otras fuentes (del Ministerio de Justicia y de USAID) afirman que la ley boliviana sí presenta un código único para los procedimientos administrativos. El código existente podría ser, no obstante, el sistema SAFCO que guía la administración de los presupuestos, asuntos del personal y otros asuntos administrativos de los organismos del gobierno en vez de cubrir el manejo de las quejas del público por la aplicación inadecuada de las leyes.

La presencia o ausencia de procedimientos claros en los libros, sin embargo, parece ser en gran parte un punto debatible, ya que el sistema del derecho administrativo no trabaja con el

³⁰ Entrevista del Comité de Abogados con Cristina Guzman Bibolini, del Departamento Legal de la Superintendencia del Desarrollo Forestal; La Paz, febrero de 1998.

fin de aplicar las leyes. Esto sugiere la necesidad de aplicar estrategias amplias en vez de dividir las en compartimentos, lo que ha favorecido a muchas iniciativas de reforma, incluidas aquellas respaldadas por el Banco Mundial. Como se mencionó antes, los pocos grupos controladores que han iniciado demandas contra los contaminadores ante las agencias reguladoras apropiadas han visto su caso desaparecer en un hoyo negro de inacción burocrática. En algunos casos, los administradores bajo un gobierno no quieren aplicar las leyes aprobadas por sus predecesores de un partido rival. En otros casos, los intereses especiales como una compañía grande maderera o de minas cuentan con suficiente poder para bloquear las acciones presentadas contra sus actividades. Casi ninguna instancia de infracción de las leyes del medio ambiente han sido detenidas a través de los medios administrativos en Bolivia.

A pesar de los datos del desempeño deficiente, los medios administrativos parecen ser todavía más convincentes para los bolivianos que para las cortes. La Asociación para la Acción Ecológica entabla demandas contra los contaminadores con la Secretaría de la Prefectura para el Medio Ambiente. Ya que reformar el sistema del derecho administrativo ciertamente parece una tarea desalentadora, podría ser al menos algo que la gente en Bolivia puede llegar a interesarse más fácilmente que en la reforma del sistema de las cortes. Esto sugiere que los cambios a la estructura y operación del sistema del derecho administrativo debería recibir más atención que la que actualmente reciben en discusiones de reforma judicial en Bolivia en general.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El taller generó varias sugerencias, algunas concretas y otras que necesitan ser exploradas adicionalmente para fortalecer los prospectos para la defensa del medio ambiente en Bolivia. Muchas de las medidas podrían también mejorar la defensa del interés público más generalmente. Entre las recomendaciones claves están las siguientes:

- Capacitación para los jueces y fiscales sobre los principios del medio ambiente en general y sobre las disposiciones de las leyes del medio ambiente en Bolivia en particular.
- Consideración para establecer una corte especial, con jueces especializados, con competencia sobre casos del medio ambiente.
- Fortalecer la Unidad del Medio Ambiente en la Oficina del Contralor y considerar la creación de una unidad del medio ambiente en el Ministerio Público
- Incentivos más fuertes (o sanciones) para los jueces para que actúen en el período de tiempo adecuado cuando están a cargo de un caso.
- Aplicación de las disposiciones de la Ley General del Medio Ambiente y la Ley de Participación Pública que proporciona instrumentos de acción para los ciudadanos en la defensa del medio ambiente.
- Instrumentos nuevos o mejorados, o ambos, para que los grupos privados usen cuando obliguen a las autoridades estatales a que realicen sus deberes en la aplicación de las leyes ambientales.
- El desarrollo de directrices o procedimientos claros para evaluar los daños al medio ambiente.
- Aplicación eficaz del principio "el contaminador paga" el que cubrirá todas las costas en el caso legal.

Se necesita poner en prioridad estas ideas preliminares y refinarlas a través de investigación y consulta adicionales con las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, un objetivo claro del taller era el de encender el interés entre diferentes grupos con el potencial de que la reforma judicial conlleva para fortalecer la aplicación de las leyes del medio ambiente en Bolivia. Este proceso de participación de los ciudadanos debe ser promovido para asegurar una continuidad de los esfuerzos de reforma judicial a largo plazo ya en camino en Bolivia.

Nuestro foco central de los asuntos relacionados a una área de interés en particular (la protección del medio ambiente) de hecho hace hincapié en la importancia de evaluar el contexto en donde realizan las labores del fortalecimiento del poder judicial. Entre otras cosas, el estudio de casos demuestra la centralización de la necesidad de autonomía del poder judicial de la influencia indebida por otros individuos o grupos políticos. Las contribuciones de los usuarios privados de las cortes a la reforma de éstas no puede ser eficaz a menos que las cortes puedan de forma más general resistir la presión y la interferencia de otras partes del gobierno o de la atracción a la corrupción.

El taller del Comité de Abogados y LIDEMA fue un ejemplo modesto de un proceso que busca contribuir la experiencia y perspectiva de un grupo de usuarios y usuarios potenciales) del

sistema judicial en Bolivia para una mejor comprensión de lo que se necesita para fortalecer ese sistema. Un foco central de la relación entre las preocupaciones sobre el medio ambiente y el sistema judicial es particularmente informativo y valioso. Las discusiones trataron una variedad amplia de necesidades (institucionales, administrativas, de información, de presupuesto y normativas) relacionadas a la reforma judicial. La mayoría de los problemas identificados son pertinentes e importantes a las necesidades de otros usuarios de interés público, como también a los de las esferas comerciales. Al emprender la difícil tarea de reforma judicial, esta información y perspectiva son esenciales y necesitan ser solicitadas de manera sistemática. El Banco Mundial, como otros donadores multilaterales y bilaterales, se beneficiarían al aplicar esta metodología en la planificación y diseño de los proyectos de reforma judicial.

El momento es adecuado para introducir un nuevo enfoque que complemente los esfuerzos del gobierno boliviano y donantes extranjeros, incluso el Banco Mundial. El proyecto financiado por el Banco se concluyó en los finales de 1999, y un proyecto de “segunda generación” está programado para ser revisado y aprobado en abril. Además, un “Diálogo para La Nueva Justicia”, que se tomará lugar este mes, ofrece una oportunidad para funcionarios del gobierno, donantes a la reforma judicial, y otros actores de reflejar constructivamente sobre las limitaciones de una perspectiva limitada y “desde arriba”.

El proceso de reforma tiene que cumplir con tres criterios para mejorar la posibilidad de ser exitoso. Primero, es necesario convencer a los bolivianos, quienes tienen un cinismo con respecto a su sistema legal y quienes son escépticos sobre la posibilidad de lograr una reforma significativa, que el esfuerzo es serio y sostenible, y que mejorará concretamente sus vidas. Quiere decir que el sistema les va a tratar justamente cuando se encuentren en contacto con las cortes no voluntariamente, y que las cortes llegarán a representar un alternativo eficaz para resolver problemas, particularmente si el problema (como la contaminación) afecta al público en general, no solamente a un individuo. En este contexto, se aumenta la urgencia de nuestra insistencia en que se tiene que ver la eficacia de leyes de “interés público” como un reto clave: en varias formas, desde la degradación de ambientes rurales y urbanos hasta la corrupción política o económica, se niega a la ciudadanía boliviana el pleno ejercicio de sus derechos ‘colectivos’ o ‘públicos’. El sistema político no ha protegido estos derechos, y más relevante, tampoco lo ha hecho el sistema legal. La calidad de vida para muchos bolivianos se mejorará considerablemente solamente cuando los medios efectivos—y la ley es un medio importante—estén desarrollados para obligar al gobierno, a los actores económicos, y a los ciudadanos en general a comportarse de una manera consistente con los derechos y los intereses de la sociedad.

Segundo, la reforma judicial tiene que involucrar a sectores importantes (la comunidad legal, grupos públicos organizados, oficiales claves, organizaciones no gubernamentales, y expertos académicos) en un esfuerzo para identificar prioridades y planes de seguimiento para abordar temas secundarios. Finalmente, una vez que el proceso esté en marcha, tiene que ser públicamente abierto a aportes adicionales, incluso reacciones sobre los pasos tomados hasta la fecha, y capaz de utilizar ésta información para complementar o modificar las iniciativas actuales.

El Banco Mundial y el gobierno boliviano han tomado el paso importante de reconocer que hace falta mucho trabajo en este área de reforma, y que una reforma exitosa tiene que ser abierta a

otros actores. El reto para ambos es llevar a cabo estas ideas en la práctica, con un énfasis en ser abierto y flexible, y en apreciar los obstáculos que han prevenido que los bolivianos vean el sistema legal como un espacio para la vindicación de los intereses y los derechos.

Desde 1978, el Comité de Abogados para los Derechos Humanos se ha dedicado a proteger y promover los derechos humanos fundamentales. Su trabajo es imparcial; y ejerce presión sobre los gobiernos para que cumplan las normas establecidas en la Carta Internacional de Derechos Humanos. El enfoque de sus programas es la construcción de instituciones legales y estructuras que garantizarán los derechos humanos a largo plazo. La característica principal clave de su trabajo es el fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos en un nivel local.

El Comité también busca influenciar al gobierno de los EE.UU. a promover el estado de derecho tanto en su política internacional como en la nacional, y ejerce presión para que exista una mayor integración de los derechos humanos en el trabajo de la ONU y otras instituciones internacionales. El Comité también trabaja para la protección de refugiados a través de la representación legal de los que buscan asilo y al poner en tela de juicio las restricciones legales de los derechos de los refugiados en los Estados Unidos y alrededor del mundo.

Para recibir más información sobre el Comité de Abogados, sírvase escribirnos a:

Communications Department
LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS
333 Seventh Avenue, 13th Floor
New York, NY 10001

Tel: (212) 845-5200
Fax: (212) 845-5299
Email: comm@lchr.org

<http://www.lchr.org>
<http://www.witness.org>

