

CREACIÓN Y FUNCIONES DEL COMITÉ CONTRA EL
RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN
(Artículos 7 y 9)

ESTABLISHMENT AND FUNCTIONS OF THE
COMMITTEE AGAINST RACISM AND DISCRIMINATION
(Articles 7 and 9)

Rev. boliv. de derecho n° 12, julio 2011, ISSN: 2070-8157, pp. 62-75



Luis
POMED S. y
Nuria
SANGÜESA R.

ARTÍCULO RECIBIDO: 7 de febrero de 2011

ARTÍCULO APROBADO: 28 de febrero de 2011

RESUMEN: Este trabajo analiza los artículos 7 y 9 de la Ley boliviana contra el racismo y toda forma de discriminación, que crean el Comité Nacional Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, diseñando sus líneas fundamentales y exponiendo sus principales tareas. Se reflexiona sobre el papel de este organismo en el sistema de lucha contra la discriminación diseñado en la ley, para lo que se presta atención a la filosofía de la norma, así como al papel y funcionamiento de los organismos europeos especializados en la promoción de la igualdad y la no discriminación. Finalmente, se realizan una serie de propuestas que podrían coadyuvar al buen funcionamiento del órgano.

PALABRAS CLAVE: Derechos fundamentales, discriminación, lucha contra la discriminación, racismo, organismos especializados, políticas públicas.

ABSTRACT: Articles 7 and 9 of the Bolivian Law against racism and all the ways of discrimination set up the National Committee Against Racism and All the Ways of Discrimination, and design the main features of this organism. This paper analyzes these articles. After that, it makes some observations on the role it plays on the Bolivian system of fight against discrimination. The paper pays attention to the Bolivian law's vision, and to the workings and the role of the European official agencies against racism and discrimination. Lastly, the paper makes some proposals which could help to the proper functioning of the analysed agency.

KEY WORDS: Fundamental Rights, discrimination, fight against discrimination, racism, specialized agencies, public policies.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- SUCINTA EXPOSICIÓN DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 7 Y 9. III.- EL PAPEL DEL COMITÉ. ANÁLISIS DE SUS “TAREAS PRINCIPALES”. 1. Diseño y adopción de una política pública de prevención y lucha contra el racismo y la discriminación. 2. Tareas de carácter honorífico. 3. El control de la vía disciplinaria. IV.- UN IMPORTANTE RETO: HACER DEL COMITÉ UN ÓRGANO EFICAZ. 1. La filosofía de la Ley. 2. Otras experiencias. Los organismos especializados en la promoción de la igualdad y la no discriminación en la Unión Europea. 3. Algunas propuestas en pos de la transversalidad de la lucha contra el racismo y la discriminación. V.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN.

En las páginas que siguen se analizará sucintamente el contenido de los artículos 7 y 9 de la Ley de la Asamblea legislativa plurinacional de Bolivia número 737, de 8 de octubre de 2010, contra el racismo y toda forma de discriminación. Estos preceptos, integrados en el capítulo III de la ley (rubricado “Del Comité Nacional Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación”), proceden a la creación y diseño de las líneas fundamentales de un organismo de importancia capital para la suerte que hayan de correr los objetivos perseguidos por el legislador; a saber, la eliminación de las conductas racistas y de todas las formas de discriminación, así como la consolidación de las políticas públicas de protección y prevención de los delitos de racismo y discriminación (art. 1.2): el Comité Nacional Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación (en adelante y en aras de la brevedad, “el Comité”).

Partiendo del análisis de esas dos normas apuntaremos una reflexión más amplia acerca del papel decisivo que este organismo está llamado a representar en el sistema de lucha y prevención contra el racismo y toda forma de discriminación que la recientísima ley boliviana trata de implantar; y, más en general, sobre las potencialidades que tiene la creación de este tipo de organismos en todo sistema de lucha contra la discriminación, y sobre la mejor manera de aprovechar estas potencialidades. Esta reflexión ha de permitirnos la realización de algunos comentarios y la exposición de algunas sugerencias acerca del modo en que el Comité podría cumplir satisfactoriamente sus cometidos.

• Luis Pomed Sánchez

Letrado y analista del Tribunal Constitucional de España.

• Nuria Sangüesa Ruiz

Licenciada en Derecho, especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional, doctoranda en “Estudios superiores en Derecho Constitucional” de la Universidad Complutense de Madrid y becaria en el Servicio de Doctrina del Tribunal Constitucional español.

II.- SUCINTA EXPOSICIÓN DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 7 Y 9.

Como expresión del compromiso de la Asamblea legislativa en la lucha contra el racismo y la discriminación en todas sus formas, la creación del Comité se materializa en el articulado mismo de la Ley. Concretamente, su art. 7 se abre con la declaración de que “se crea el Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación”, órgano al que se atribuye la misión de “promover, diseñar e implementar políticas y normativa integrales contra el racismo y toda forma de discriminación”.

De acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 7, el Comité queda “bajo la tuición del Ministerio de Culturas a través del Viceministerio de Descolonización”. La vinculación del Comité con el indicado Departamento ministerial es coherente con el hecho de que entre los “objetivos estratégicos” del Ministerio de Culturas figure el de “diseñar e implementar políticas, normativa y acciones de lucha contra el racismo y la discriminación, a través de la puesta en valor de las culturas, la difusión de los idiomas oficiales y la protección de los derechos culturales colectivos e individuales.”¹

No obstante, la incardinación orgánica del Comité puede acabar convirtiéndose en un riesgo para la plena efectividad de su labor; pues si bien toda discriminación tiene una base cultural, no todas las formas de discriminación inciden sobre culturas o grupos culturales o étnicos; en particular, la discriminación contra la mujer se manifiesta destacadamente en el seno del propio grupo cultural. Sorprende, por otro lado, el grado de detalle al que llega el legislador al identificar no sólo el Ministerio del que depende el Comité sino, incluso, el Viceministerio a través del cual se ejercen las funciones de tutela: el Viceministerio de Descolonización. Esta misma dependencia, en perjuicio del Viceministerio de Interculturalidad, pone de relieve una concepción de la lucha contra el racismo y la discriminación plenamente respetuosa con la historia boliviana pero quizás poco acorde con las demandas de una sociedad abierta contemporánea.

Por lo demás, en el art. 7 se establece la división interna del Comité en dos Comisiones, de lucha contra el racismo y de lucha contra toda forma de discriminación respectivamente, y se dispone que el funcionamiento de ambas queda al cargo de la Dirección General de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación, del Viceministerio de descolonización. De nuevo hemos de manifestar respetuosamente nuestra sorpresa ante el grado de detalle al que llega en este punto la Asamblea legislativa plurinacional de Bolivia, que ahora alcanza nada menos que al nivel de dirección general.

Tras establecer el art. 8 de la Ley la composición del Comité, el art. 9 enumera las “tareas principales” que está llamado a desempeñar. La afirmación de que las

¹ http://www.minculturas.gob.bo/mdcb/index.php?option=com_content&task=view&id=1089&Itemid=254.

tareas mencionadas en el precepto son las “principales” no se compadece muy bien con el grado de detalle que el legislador alcanza en su concreción. Por lo demás, no contiene la ley que nos ocupa referencia alguna a otras tareas del Comité que podamos calificar de accesorias o secundarias, en comparación con las “principales” pormenorizadas en el art. 9².

III.- EL PAPEL DEL COMITÉ. ANÁLISIS DE SUS “TAREAS PRINCIPALES”.

Como ya hemos avanzado, en la arquitectura de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación el Comité se erige en pieza clave del sistema de protección y sanción de los actos que la ley se propone combatir. Según se declara en su art. I —que lleva por rúbrica “objeto y objetivos”—, con la aprobación de la Ley la Asamblea legislativa plurinacional persigue el doble objetivo de “eliminar conductas de racismo y toda forma de discriminación”, así como de “consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos de racismo y toda forma de discriminación”. A tal fin, el art. I.1 define el objeto de la Ley con estas palabras:

“La presente Ley tiene por objeto establecer mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la Constitución Política del Estado y Tratados Internacionales de Derechos Humanos.”

A este respecto, interesa subrayar que la Constitución Política menciona como primero de los “fines y funciones esenciales del Estado” el de “constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales” (art. 9.1). En línea con este fin legitimador de la acción de los poderes públicos bolivianos, el art. 14.2 dispone lo siguiente:

“El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.”

Al margen de esta minuciosa enumeración de eventuales tratos discriminatorios proscritos directamente por el texto constitucional, interesa añadir que la Constitución Política del Estado vincula sus disposiciones en materia de derechos

2 Acaso pudiera merecer ese calificativo de accesorias la tarea reseñada en el art. 10 de la ley, a cuyo tenor “con fines de registro y seguimiento, el Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación; el Ministerio de Culturas a través del Viceministerio de Descolonización, sistematizará y producirá información sobre los procesos administrativos y judiciales iniciados por causa de racismo y toda forma de discriminación.”

fundamentales con el Derecho internacional de los derechos humanos. En este punto debe hacerse notar que el art. 13.4 de la Constitución Política del Estado, de evidente semejanza con el art. 10.2 de la Constitución española de 1978, dispone que “los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”. En línea con esa atención al contexto internacional, al que indudablemente ha de referirse la acción de los Estados en defensa de los derechos fundamentales, el art. 1.1 *in fine* de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación sitúa su objeto “en el marco de” los Tratados internacionales de derechos humanos.

Dicho esto nos hallamos ya en condiciones de afirmar que si, de una parte, la eliminación de todo tipo de comportamientos racistas o discriminatorios en la sociedad boliviana representa la finalidad última de la Ley de acuerdo con lo establecido en su art. 1, esa misma finalidad es una exigencia constitucional dimanante del primero de los “fines o funciones esenciales del Estado” proclamados por el art. 9.1 de la Constitución Política y de la exigencia de plena vigencia y efectividad del mandato de proscripción de discriminación que se contiene en el art. 14.2 de la Norma Suprema del Estado plurinacional. De modo que la Ley representa un instrumento más al servicio de esa finalidad, que proporciona unos de mecanismos y procedimientos que conforman todos ellos un auténtico sistema de prevención y protección frente a los comportamientos discriminatorios.

El Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, creado por el artículo 7, y cuyas “tareas principales” se relacionan en el precepto número 9, está llamado a situarse en el centro neurálgico de este sistema. No en vano, al Comité le corresponde coordinar y hacer efectivos varios de los más importantes mecanismos y procedimientos que la norma legal prevé.

A efectos puramente sistemáticos estructuraremos la exposición de esas tareas en tres bloques, referidos al diseño y adopción de una política pública de prevención y lucha contra el racismo y la discriminación; las acciones que revisten un carácter eminentemente honorífico y, por último, el control de la vía disciplinaria.

I. Diseño y adopción de una política pública de prevención y lucha contra la discriminación.

Algunas de las tareas previstas en el art. 9 de la Ley, como la formulación de un diagnóstico y la elaboración de un plan nacional de acción contra el racismo y toda forma de discriminación, contempladas en la letra a), se encuentran íntimamente vinculadas al principal mecanismo de erradicación de la discriminación definido en el artículo 6 de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación: “la definición y adopción de una política pública de prevención y lucha contra el racismo y toda

forma de discriminación, con perspectiva de género y generacional, de aplicación en todos los niveles territoriales nacionales, departamentales y municipales”.

A este mismo grupo pertenecen, además de la tarea prevista en la letra a) aquellas otras que tienen por objeto “promover, desarrollar e implementar políticas públicas de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación” [art. 9 b)]; “precautelar el respeto a la igualdad y no discriminación en las propuestas de políticas públicas y proyectos de ley” [art. 9 c)]; proceder al “seguimiento, evaluación y monitoreo a la implementación de políticas públicas y normativa vigente contra el racismo y toda forma de discriminación” [art. 9 d)] y “promover la conformación de Comisiones y Comités contra el Racismo y toda forma de Discriminación, con el propósito de implementar medidas de prevención en el marco de las autonomías” [art. 9 g)]. En la medida en que el ya citado artículo 6 recoge las líneas principales que la política contra el racismo debe seguir, estableciendo una serie de acciones que deben llevarse a cabo en el marco de la misma, el Comité estará, a la hora de cumplir estas tareas, vinculado por esas líneas principales y por las acciones que obligatoriamente deben llevarse a cabo al desarrollar esta política.

La función atribuida al Comité en el art. 9 a) lo convierte en instrumento fundamental para la definición de la política pública de prevención y lucha contra el racismo; hasta el punto de que bien puede hablarse de una auténtica reserva de iniciativa en la formulación de un plan nacional a favor del Comité. Ciertamente, en el ejercicio de esta función, el Comité ha de estar a lo previsto en el art. 6 de la Ley, lo que constriñe notablemente su libertad de configuración, pero esta limitación opera sobre una previa configuración del Comité que reúne algunas de las características definidoras de las agencias reguladoras independientes. No parece que estuviera en el ánimo de la Asamblea legislativa plurinacional crear una Administración independiente en este ámbito, pero es lo cierto que la Ley que nos ocupa se ha decantado por esta opción. La configuración del Comité como una agencia reguladora independiente se refuerza en el art. 9 b), que le atribuye la promoción, desarrollo y aplicación de “políticas públicas de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación”.

A su vez, el apartado c) del artículo 9 atribuye al Comité competencia para adoptar las medidas necesarias a fin de salvaguardar “el respeto a la igualdad y no discriminación en las propuestas de políticas públicas y proyectos de ley”, encomendándole la tarea de velar por que la totalidad de las políticas públicas y leyes que sean elaboradas a partir de su puesta en funcionamiento respeten esa política pública de prevención y erradicación de la discriminación que se pretende crear y consolidar mediante la creación del Comité, impidiendo que esas nuevas normas o políticas incorporen contenidos que pudieran resultar racistas o discriminatorios, entrando en contradicción con la citada política anti-discriminación. Se trata de

una función de proyección transversal que se corresponde con la naturaleza de las políticas de lucha contra el racismo y la discriminación.

La lógica de la tarea impuesta al Comité en el punto d), consistente en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la puesta en práctica de las políticas públicas y de la normativa vigente en la materia, es, en cierto modo, similar a la de la función anterior. Y es que no basta con definir una buena política pública de prevención y lucha contra la discriminación para que la misma sea efectiva, sino que es también absolutamente necesario controlar su aplicación práctica, no sólo mediante el conocimiento de su efectividad, sus consecuencias y de cómo se desarrolla una vez puesta en marcha (para lo que se dota al Comité de esta función de seguimiento y monitoreo), sino también, como en el caso de la función recogida en el art. 9 c), impidiendo que otras normas o políticas puedan menoscabar o erosionar las políticas públicas de lucha contra el racismo y la discriminación.

La última de las funciones que cabe encuadrar en este grupo es la recogida en el punto g), en virtud del cual corresponde al Comité “promover la conformación de comisiones y comités contra el racismo y toda forma de discriminación con el propósito de implementar medidas de prevención en el marco de las autonomías”. Esta tarea entronca directamente con el mandato, contenido en el artículo 6 de la Ley, de que la política de prevención y lucha contra la discriminación se aplique “en todos los niveles territoriales nacionales, departamentales y municipales”, y parece perseguir una mayor efectividad de la tan citada política mediante la creación de un sistema descentralizado de entidades de creación e implantación de medidas antidiscriminatorias.

2. Tareas de carácter honorífico.

Se integran en este segundo bloque las tareas mencionadas en las letras h) e i) del artículo 9 que también presentan, como no podía ser de otro modo, una estrecha relación con el mecanismo previsto en el artículo 6: la creación de una política pública de prevención de la discriminación. Sin embargo, a diferencia de las funciones mencionadas en el epígrafe anterior, las que ahora nos ocupan no tienen por objeto la definición o puesta en marcha de esa política pública, sino aspectos que en ocasiones se minusvaloran pero que tienen gran trascendencia para la percepción social de la citada política pública: el reconocimiento de quienes destacan en la lucha contra el racismo y la discriminación y de las figuras emblemáticas de las etnias históricamente marginadas.

Así, de acuerdo con el art. 9 h) corresponde al Comité “promover el reconocimiento público de personas naturales y/o jurídicas estatales o privadas que se hayan destacado por su labor en contra de la discriminación racial o toda forma de discriminación”. Por su parte, en el art. 9 i) se le encarga al Comité la promoción

del "reconocimiento de los héroes y heroínas bolivianas y bolivianos, pertenecientes a las naciones pueblos indígena originario campesinos, el pueblo afroboliviano y de comunidades interculturales". Ambas son parte integrante de las medidas que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6, deben ponerse en marcha como parte de una adecuada política de prevención y lucha contra el racismo y la discriminación. Concretamente, la letra i) del art. 9 recoge literalmente una de las acciones que necesariamente deben adoptarse "en el ámbito de la Administración pública" en el marco de esa política [la plasmada en el art. 6. II g)].

3. El control de la vía disciplinaria.

El último grupo de funciones tiene que ver con otro tipo de instrumentos de lucha contra la discriminación.

El capítulo cuatro de la Ley, rubricado "Instancias competentes de protección a las víctimas de racismo y toda forma de discriminación", se ocupa de la configuración de mecanismos de protección de las personas frente a actuaciones discriminatorias, de la creación de procedimientos que permitan a las víctimas de este tipo de comportamientos poner fin a las conductas discriminatorias que puedan estar sufriendo. El sistema de protección a las víctimas que queda configurado de acuerdo a la ley permite a las personas que hayan sufrido actos de racismo o discriminación acudir a distintas vías para la salvaguarda de sus derechos, en función de, entre otras cosas, la entidad de la vulneración de derechos sufrida a causa de estas actuaciones racistas o discriminatorias. El artículo 12 menciona la posibilidad de acudir a la vía constitucional, administrativa, disciplinaria o penal.

La Ley reforma en su capítulo quinto algunos preceptos del Código Penal, tipificando una serie de conductas discriminatorias antes no incluidas en las normas penales e introduciendo una agravante general cuando los delitos hayan sido cometidos por motivos racistas o discriminatorios. Igualmente define en su art. 13 determinados ilícitos administrativos que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidad por vía disciplinaria.

Son las propias instituciones (públicas o privadas) las que deben ocuparse de sancionar y prevenir los comportamientos racistas o discriminatorios que se produzcan en su seno, estableciendo mecanismos internos que permitan a las víctimas de este tipo comportamientos denunciar a las personas que los hubieran cometido. Para ello, en la Ley se enumeran una serie de comportamientos que, cuando se produzcan en el ejercicio de funciones, en la relación entre compañeros de trabajo o con las y los usuarios del servicio, las instituciones deberán tipificar como falta en sus reglamentos internos de personal (o instrumentos similares), estableciendo el art. 13.IV que las mismas deben ser causa de proceso interno y motivo de sanción administrativa o disciplinaria. De manera que la Ley deja en manos

de cada institución la prevención y sanción de los actos de racismo o discriminación que tengan lugar en su interior o su relación con terceros.

En este marco el artículo 9 asigna al Comité el papel de órgano de fiscalización y control de la efectiva adopción de medidas antidiscriminatorias por parte de las instituciones públicas, al establecer en su letra e) que será función de este organismo “velar porque los Reglamentos Internos de Personal, Reglamentos disciplinarios u otros al interior de la Administración Pública, Policía Boliviana y Fuerzas Armadas, incluyan como causal de proceso interno, faltas relativas al racismo y toda forma de discriminación, conforme a la presente ley”, y, en su letra f), que le corresponde “promover en todas las entidades públicas, la creación de instancias de prevención contra el racismo y toda forma de discriminación, así como la recepción de denuncias e impulso de procesos administrativos hasta su conclusión, de acuerdo a reglamento”.

IV.- UN IMPORTANTE RETO: HACER DEL COMITÉ UN ÓRGANO EFICAZ.

Según hemos tenido ocasión de ver, las diferentes tareas que el artículo 9 de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación encomienda al Comité tienen como finalidad última hacer de este organismo un instrumento que coadyuve a la puesta en práctica y al adecuado funcionamiento de los diferentes mecanismos y procedimientos de prevención y lucha contra la discriminación previstos en la propia Ley. Nos encontramos, por tanto, ante un organismo de cuyo buen o mal funcionamiento puede depender en gran medida el éxito del proyecto propuesto por la Ley. Por ello mismo merece la pena reflexionar acerca de cómo hacer del Comité un instrumento realmente capaz de representar el importante papel que la Ley le asigna, cumpliendo sus funciones de manera satisfactoria.

A tal fin puede ser interesante comenzar prestando atención a ciertas cuestiones previas que, o bien, van a influir de manera decisiva en el modo en que el Comité está llamado a desempeñar su papel, o bien, pueden resultar útiles a la hora de poner en marcha un órgano efectivo. Posteriormente daremos breve cuenta de las experiencias similares habidas en la Unión Europea, cuyo conocimiento puede resultar de utilidad para el lector interesado en la materia.

I. La filosofía de la Ley.

El legislador, al crear el sistema de lucha contra el racismo y la discriminación es consciente de la necesidad de partir del hecho de que en Bolivia el racismo ha sido, históricamente, un problema estructural. Hasta el punto de que cabe señalar que la Ley surgió, en buena medida, de la voluntad de cumplir con una serie de compromisos internacionales que, pese a haber sido adquiridos muchos años atrás por los sucesivos gobiernos bolivianos, habían sido ignorados o no satisfactoriamente cumplidos durante largo tiempo. Para ello era básico e ineludible introducir en la

legislación boliviana medidas de sanción penal de determinados comportamientos racistas o discriminatorios. Sin embargo, durante la tramitación de la Ley que pretendía acabar con los graves problemas de discriminación existentes en Bolivia y responder a los compromisos internacionales referidos, se toma conciencia de que las medidas represivas no son en absoluto suficientes.

Como quedó reflejado en las conclusiones del taller “Propuesta, crítica y análisis de Anteproyectos de Ley contra el Racismo y la Discriminación”, celebrado en La Paz en julio de 2009 bajo los auspicios del Viceministerio de Descolonización boliviano³, pronto se hizo evidente que era imprescindible poner en práctica políticas “para crear conciencia, educar, prevenir y acabar con una forma inaceptable de ver al otro internalizada en la sociedad colombiana”. A tal efecto se recomendaba en estas conclusiones trabajar con las escuelas, profesores, estudiantes, padres de familia, medios de comunicación y —destacadamente— con los funcionarios públicos⁴.

El espíritu que anima a la Ley de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación, y la idea principal que dota de coherencia al sistema de mecanismos y procedimientos que la articulan, es que el racismo y la discriminación son problemas estructurales, contra los que es imposible luchar únicamente mediante la represión de los comportamientos en que se manifiestan. Ésta es también la idea de la que debemos partir al reflexionar sobre el modo en que el Comité creado por el artículo 7 debería cumplir las funciones que le asigna la Ley.

A la vista de los artículos 7 y 9 de la norma antes analizados, en conexión con el resto de la ley, y bajo la luz de esa idea central que preside todo el sistema, el Comité debe desempeñar sus funciones sin olvidar la finalidad última de su actuación: atajar la discriminación contribuyendo con sus políticas a la creación de una sociedad en la que los prejuicios racistas, las ideas e imaginarios en que se basan los comportamientos discriminatorios, vayan desapareciendo gradualmente

2. Otras experiencias. Los organismos especializados en la promoción de la igualdad y la no discriminación en la Unión Europea.

Si bien las causas históricas y sociológicas de la discriminación y el racismo son diversas en Bolivia y Europa, también puede resultar interesante la realización de una brevísima referencia a la experiencia en el ámbito europeo en lo relativo a organismos especializados para la promoción de la igualdad y la no discriminación.

3 Este taller se desarrolló en paralelo con las primeras fases de elaboración de la Ley y tuvo por objeto el análisis de propuestas y recomendaciones de la sociedad civil para el enriquecimiento de los anteproyectos que se estaban impulsando.

4 Memoria del Taller “Propuesta, crítica y análisis de Anteproyectos de Ley contra el Racismo y la Discriminación”. Dirección General de Lucha Contra el Racismo, Viceministerio de Descolonización de Bolivia. La Paz, Bolivia. Julio de 2009. www.derechoshumanosbolivia.org/.../taller_de_propuesta_critica_y_analisis_ley_contra_el_racismo.pdf Pág. 20. Sitio web consultado por última vez con fecha 23 de noviembre de 2010.

En el marco de la estrategia de lucha contra la discriminación en todos los campos que viene siendo elaborada por la Unión Europea desde finales de los años noventa con el objetivo de acabar con los comportamientos discriminatorios en todos los países integrantes de la Unión, este tipo de organismos han jugado cierto papel.

Por poner un ejemplo, la Directiva 2000/43, de 29 de junio de 2000, sobre igualdad racial, norma de la Unión Europea que obliga a los Estados miembros a adoptar determinadas medidas y normas con el objetivo de acabar con los comportamientos discriminatorios basados en razones étnicas, establece en su artículo 13 la obligación de designar uno o varios organismos encargados de promover la igualdad de trato entre todas las personas sin distinción de origen étnico o racial. Las funciones que deben desempeñar estos organismos son: por un lado, el desarrollo de estudios, publicación de informes independientes y formulación de recomendaciones en materia de discriminación; y, por otro, el asesoramiento y asistencia independiente a las víctimas de discriminación.

Hay que tener en cuenta que ésta es una norma de mínimos y que deja un amplio margen de libertad de desarrollo a los distintos países de la Unión Europea. Existen países que han creado organismos completamente nuevos, y otros que han modificado y adaptado instancias previamente existentes con el objetivo de que pudieran llevar a cabo las funciones que, de acuerdo con la Directiva, debían desempeñar. Además, mientras algunos países se han limitado a dotar a estos organismos únicamente de las competencias establecidas en la Directiva, otros les han encomendado funciones diversas, siempre con el objetivo de acabar con la discriminación racial. En cualquier caso, la efectividad de este tipo de organismos ha sido desigual entre los diferentes países, normalmente en función de la voluntad política de acabar con la discriminación racial existente en cada uno⁵.

Aunque las tareas que se han encomendado a este tipo de organismos en la Unión Europea, y las que está llamado a desempeñar el Comité creado por la Ley de la Asamblea legislativa plurinacional de Bolivia son algo diferentes, y aunque el diseño de organismo pensado en cada caso tampoco es igual, resulta interesante el hecho de que en ambos casos se haya optado por la creación de un organismo cuya función u objetivo principal viene a ser, a grandes rasgos, centralizar y coordinar acciones y mecanismos en materia de lucha contra la discriminación.

3. Algunas propuestas en pos de la transversalidad de la lucha contra el racismo y la discriminación.

Tras el examen de los arts. 7 y 9 de la Ley de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación parece conveniente señalar el interés que tendría el fomento de

5 Informe anual de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (año 2010), págs. 27-33. Disponible en el sitio web http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm (consultado por última vez con fecha 23 de noviembre de 2010).

las funciones de estudio y análisis de la realidad social y las discriminaciones que el Comité puede potencialmente desempeñar: El tipo de política que la Ley, y en particular su artículo 6 trata de diseñar [y, por tanto, el tipo de política que el Comité debe colaborar a definir a través de la confección del diagnóstico y de la elaboración del plan a los que se hace referencia en el art. 9 a), y del desempeño de las tareas asignadas en las letras b), c), d) y g) del mismo precepto] en la que está llamado a predominar el componente preventivo, en este caso de las actitudes y comportamientos racistas o discriminatorios. No se trata tanto de reaccionar ante las discriminaciones o actos de racismo (sancionando a los que los cometen) como de acabar con un clima social y una serie de condicionamientos estructurales que permiten y de los que resulta la materialización de este tipo de actuaciones.

Para acabar con estos condicionamientos estructurales, diseñando una política idónea para ello (y llevando a cabo así correctamente las funciones explicitadas en el artículo 9 de la Ley boliviana) es imprescindible que el Comité cuente con un adecuado conocimiento de la realidad. Conocer en profundidad la realidad y estudiar las diversas formas en las que se manifiestan las discriminaciones resulta necesario, tanto desde el punto de vista de la represión de este tipo de comportamientos y de la protección a las víctimas, como desde la perspectiva de la prevención (componente esencial de todo programa de lucha contra la discriminación, potenciado en la Ley boliviana), si se quiere que la política antidiscriminatoria resulte plenamente efectiva⁶.

Por otro lado, y con respecto a lo que podríamos calificar como la otra cara de las funciones del Comité (aunque no se trata en absoluto de un tipo de funciones que sean totalmente independientes de la elaboración de una política pública que pretenda acabar con los condicionamientos sociales y estructurales que son la causa última de los comportamientos racistas), parece necesario dotar al organismo de los medios adecuados para que pueda controlar la efectiva implantación y correcto funcionamiento de los sistemas de protección en las instituciones públicas.

Llama la atención el hecho de que no se atribuyan al Comité competencias en materia de protección directa a las víctimas de discriminación, como sucede, por ejemplo, en el caso europeo. Las personas afectadas por comportamientos discriminatorios no pueden, al menos de acuerdo con esta primera atribución de funciones contenida en la Ley, acudir directamente en busca de protección a este órgano de lucha contra la discriminación. La función del Comité se limita a controlar el modo en que la protección directa, encomendada a cada entidad pública, que será ante quien puedan acudir directamente las víctimas, se lleva a cabo. Este sistema de descentralización, en la medida en que permite evitar sobrecargar excesivamente de trabajo a un órgano cuyas tareas son de por sí numerosas y complicadas, podría

6 ESTEVE GARCÍA, Francina: "Las Directivas europeas contra la discriminación racial y la creación de organismos especializados para promover la igualdad. Análisis comparativo de su transposición en España y Francia", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 10 (Julio-Diciembre de 2008).

ser interesante siempre que el Comité estuviera en condiciones de desempeñar efectivamente la función de fiscalización de la correcta protección a las víctimas en la Administración Pública.

Siempre con respecto a esta última función, hemos de señalar que el ámbito de actuación del Comité se ciñe a la esfera de lo público, sin alcanzar en ningún caso, ni preverse que llegue a alcanzar en el futuro, a las instituciones privadas. Si bien la Ley impone también a éstas la obligación de establecer una vía disciplinaria de protección de las víctimas de discriminación, el control del cumplimiento de dicha obligación no le corresponde al Comité sino, en su caso, a los órganos del poder judicial. Cabría preguntarse si el exquisito respeto que el legislador boliviano muestra aquí a la propiedad privada y a la autonomía de la voluntad de las partes en el terreno de las relaciones de Derecho privado no podía acompañarse de la atribución al Comité de algunas funciones de auxilio y asesoramiento a empresas y establecimientos de titularidad privada comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma.

Parece igualmente oportuno llamar la atención sobre la dimensión de política pública que la fiscalización de la protección frente a discriminaciones por el sector público puede tener, al contribuir un correcto funcionamiento de estos sistemas a la creación de una cultura global de no discriminación.

V.- CONCLUSIONES.

Para quienes carecemos de toda facultad de presciencia resulta muy difícil hacer predicciones sobre el papel real que pueda representar en el futuro el Comité a la hora de poner en práctica un verdadero sistema de prevención y lucha frente al racismo y la discriminación. Habrá que esperar a que el organismo se ponga en marcha para saber si es capaz de afrontar con eficacia los difíciles retos que la ambiciosa Ley aprobada por la Asamblea legislativa plurinacional de Bolivia le encomienda.

Sin perjuicio de lo cual cabe anticipar, con bastante seguridad, que si el Comité es capaz de llevar a cabo adecuadamente las tareas que se le encargan en la Ley —lo que dependerá, en buena medida, de las cuestiones, no abordadas aquí, de su composición y funcionamiento internos, y de los medios personales y materiales que le sean efectivamente asignados— y si el resto de instituciones bolivianas son capaces, con responsabilidad política y altura de miras, de respetar la posición y cometidos de la entidad, colaborando con ella en la medida de lo posible en el cumplimiento de sus funciones, este órgano podría contribuir de manera muy significativa a una eliminación o sensible disminución de los problemas de racismo y discriminación que afectan a Bolivia en la actualidad.