



Asamblea General

Distr. general
19 de abril de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 9 de la agenda

Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia: seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere

Adición

Visita al Estado Plurinacional de Bolivia* **

Resumen

Por invitación del Gobierno, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia visitó Bolivia (Estado Plurinacional de) del 4 al 10 de septiembre de 2012.

En el presente informe, el Relator Especial aborda los principales retos que afronta el país en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en particular las cuestiones relacionadas con la situación referente a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las minorías étnicas, incluidos los afrobolivianos, y los migrantes y refugiados. Sus recomendaciones al Gobierno y otras partes interesadas se refieren a aspectos tan importantes como la ejecución del plan de acción contra el racismo y toda forma de discriminación, el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones pertinentes, la concienciación, la discriminación estructural de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otros grupos, la impunidad y el acceso a la justicia, y el papel de los medios de comunicación y la educación en la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen y se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

** Documento presentado con retraso.

Anexo

[Español e inglés únicamente]

Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia acerca de su visita al Estado Plurinacional de Bolivia (4 a 10 de septiembre de 2012)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Antecedentes generales	5–8	3
A. Contexto social y político	5–6	3
B. Composición étnica y demográfica	7–8	4
III. Marco jurídico e institucional	9–16	4
A. Instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos	9–10	4
B. Disposiciones constitucionales y reformas legislativas	11–13	4
C. Legislación que prohíbe el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia	14–16	5
IV. Marco institucional y política pública de derechos humanos	17–25	5
V. Principales retos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia	26–76	7
A. Aplicación de la política y medidas de carácter jurídico	26–30	7
B. Situación de los pueblos indígenas	31–64	8
C. Situación de la comunidad afroboliviana	65–67	15
D. Migrantes y refugiados	68–70	16
E. Papel de los medios de comunicación	71–73	16
F. Papel de la educación	74–76	17
VI. Conclusiones y recomendaciones	77–108	18
A. Aplicación de medidas legislativas, institucionales y políticas	77–80	18
B. Discriminación estructural	81–84	19
C. Derechos políticos, económicos y sociales de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos vulnerables	85–94	19
D. Violencia racial, acceso a la justicia e impunidad	95–98	21
E. Situación de los migrantes y refugiados	99–100	21
F. Papel de los medios de comunicación	101–103	21
G. Papel de la educación	104–106	22
H. Cooperación internacional	107–108	22

I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia visitó el Estado Plurinacional de Bolivia (La Paz, Sucre y Santa Cruz) del 4 al 10 de septiembre de 2012. Celebró amplias reuniones con miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

2. Además de las reuniones celebradas con los representantes del Gobierno y de instituciones públicas de nivel nacional, regional, departamental y local, el Relator Especial se reunió con la Defensoría del Pueblo y el Consejo Permanente del Comité Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación. También mantuvo amplias conversaciones con representantes de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y organizaciones indígenas, los afrobolivianos, las víctimas de racismo y discriminación racial y otros grupos y personas pertinentes.

3. La visita del Relator Especial a Bolivia revistió especial importancia porque era la primera visita oficial que el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia realizaba al país. Además de la información recopilada durante su visita sobre los progresos realizados en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, el Relator Especial también fue informado y tomó nota de las recomendaciones de otros titulares de mandatos que habían visitado Bolivia, así como de los mecanismos pertinentes de derechos humanos. También tomó en consideración las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones formuladas y los compromisos contraídos por el Gobierno durante el séptimo período de sesiones del examen periódico universal, celebrado en febrero de 2010.

4. El Relator Especial expresa su más sincero agradecimiento al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia por su plena cooperación y apertura en la preparación y realización de la visita. También desea expresar su reconocimiento al equipo de las Naciones Unidas en el país y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Bolivia por la asistencia y el apoyo prestados, así como a los distintos interlocutores de la sociedad civil que cooperaron con él durante toda su visita. Las conclusiones y las recomendaciones formuladas en el presente informe se basaron en las amplias conversaciones y comunicaciones mantenidas con los interlocutores bolivianos y en el propio análisis del Relator Especial. Este confía en que las conclusiones y recomendaciones faciliten la determinación de los medios concretos más adecuados para afrontar los retos señalados en el informe de manera eficaz y conforme a las normas de los derechos humanos.

II. Antecedentes generales

A. Contexto social y político

5. El Estado Plurinacional de Bolivia es un país sin litoral, que limita con el Brasil, el Perú, Chile, la Argentina y el Paraguay. Tras 300 años de colonialismo, Bolivia proclamó su independencia en 1809. En 1825 se estableció la República de Bolivia.

6. En la Constitución del Estado Plurinacional, aprobada en 2009, se proclama que Bolivia es un Estado unitario, plurinacional y laico, denominado oficialmente Estado Plurinacional de Bolivia. Se reconoce la coexistencia de 36 naciones y pueblos indígenas y se declara que el país se fundamenta en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Se declaran oficiales, además del español, 36 idiomas indígenas.

B. Composición étnica y demográfica

7. Una de las principales características de Bolivia es su diversidad étnica, cultural y lingüística. Tiene el mayor número de comunidades y pueblos indígenas de Sudamérica. Según el censo de población y vivienda de 2001, alrededor del 66,4% de la población es indígena¹. Los principales grupos étnicos indígenas son los siguientes: quechua, alrededor de 2,53 millones de personas; aymara, unos 20 millones; chiquitano, 181.900; guaraní, 126.160; y mojeño, 68.800, aproximadamente. Alrededor de 124.000 personas pertenecen a grupos indígenas más pequeños². La comunidad afroboliviana no se incluyó en el censo de 2001. También viven en el Estado Plurinacional de Bolivia minorías de alemanes, croatas, serbios, asiáticos del Oriente Medio y otras minorías.

8. Estaba prevista la realización de un censo nacional en noviembre de 2012; sus resultados no se habían publicado todavía cuando se preparó el presente informe. El nuevo cuestionario del censo de población y vivienda permitirá a los encuestados indicar la nacionalidad o el pueblo indígena o la comunidad afroboliviana a la que pertenecen.

III. Marco jurídico e institucional

A. Instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos

9. En el plano internacional, Bolivia es un Estado parte en la mayoría de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Todavía no ha ratificado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, ni el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

10. En el plano regional, Bolivia ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales y la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

B. Disposiciones constitucionales y reformas legislativas

11. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 establece que son fines y funciones esenciales del Estado "constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales". El artículo 14, párrafo II, dispone que:

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

¹ "Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/3/23263/bolivia.pdf), pág. 42.

² *Ibid.*, pág. 47.

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.

12. La Constitución garantiza una amplia gama de derechos colectivos e individuales a las naciones y los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otros grupos y personas pertinentes. Comprenden: a) la prohibición y castigo de la discriminación; b) el reconocimiento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus derechos; c) el reconocimiento de los afrobolivianos y sus derechos; d) el reconocimiento de la jurisdicción indígena originario campesinos; e) la promoción de la reforma agraria y el otorgamiento de tierras a los pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales de pueblos indígenas, los afrobolivianos y las comunidades campesinas que no tienen suficiente tierra o carecen de ella; f) la participación en los beneficios procedentes de la extracción de recursos naturales en los territorios de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos; y g) el derecho de asilo o refugio por motivos de persecución política o ideológica, incluido el principio de no devolución³.

13. Al mes de febrero de 2010, el Estado Plurinacional de Bolivia había aprobado las siguientes leyes fundamentales previstas en la Constitución: Ley del órgano judicial; Ley del órgano electoral; Ley del régimen electoral; Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, y Ley marco de autonomías y descentralización.

C. Legislación que prohíbe el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

14. El Relator Especial celebra la aprobación de la Ley N° 045 contra el racismo y toda forma de discriminación, de 8 de octubre de 2010. La finalidad de esa Ley es establecer mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar los actos de racismo y todas las formas de discriminación. En ella se prevé la adopción de medidas pertinentes en ámbitos tales como la educación, la comunicación, la difusión de información y la vida pública y económica. También se establecen procedimientos y mecanismos para la presentación de denuncias por las víctimas de racismo o discriminación, y se dispone que los tribunales de todos los niveles deban dar prioridad a esos casos.

15. El 5 de febrero de 2011, el Gobierno aprobó el Decreto supremo N° 762, en el que figura el reglamento de ejecución de la Ley N° 045 y se establecen las políticas de prevención e información, los tipos de conducta que constituyen racismo y discriminación y las penas aplicables.

16. Por la Ley N° 045 también se enmendaba el artículo 281, capítulo V (delitos contra la dignidad humana), del Código penal, donde se tipifican como delito actos de racismo tales como la incitación al racismo y la discriminación racial y las agresiones verbales por motivos racistas y discriminatorios.

IV. Marco institucional y política pública de derechos humanos

17. Durante su visita, el Relator Especial observó que, en los últimos años, se habían introducido cambios importantes en las estructuras del Estado para las cuestiones relacionadas con su mandato. Cabe señalar al respecto la creación del Comité Nacional

³ CERD/C/BOL/CO/17-20.

contra el Racismo y toda forma de Discriminación, en 2011 (véase el párrafo 19 *infra*), y la Oficina del Viceministerio de Descolonización y la Dirección General de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación, en 2009. También se declaró el 24 de mayo "Día Nacional contra el racismo y toda forma de discriminación", mediante la Ley N° 139, de 14 de junio de 2011.

18. En febrero de 2009 se creó el Viceministerio de Descolonización, dependiente del Ministerio de Culturas con las atribuciones siguientes: a) coordinar la implementación de programas y proyectos de descolonización; b) implementar políticas y acciones de revalorización de los conocimientos y saberes ancestrales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales, y afrobolivianos; c) incentivar la eliminación de prácticas basadas en el patriarcalismo, el racismo y el burocratismo; d) desarrollar políticas para la prevención y la erradicación del racismo y la intolerancia cultural; e) promover la interculturalidad, y f) implementar programas de formación en idiomas oficiales del Estado Plurinacional.

19. En 2011 se estableció el Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación, mediante la Ley N° 045, para que preparara una evaluación de un plan de acción nacional contra el racismo y toda forma de discriminación y examinara e hiciera un seguimiento de las denuncias de actos de racismo y discriminación. El Comité también lleva a cabo actividades de concienciación, por ejemplo preparando programas y mensajes para los medios de comunicación a fin de promover la tolerancia social. Está integrado por 61 entidades, entre las que figuran instituciones públicas de distintos niveles, organizaciones indígenas y afrobolivianas y organizaciones de la sociedad civil.

20. La Defensoría del Pueblo se creó en 1994 y, posteriormente, se refundó en virtud de la Constitución de 2009 con el fin de proteger y promover los derechos humanos consagrados en la Constitución y las leyes y, los instrumentos internacionales pertinentes. Su mandato comprende también los derechos de los pueblos indígenas originarios, las comunidades interurbanas y los bolivianos en el extranjero. La Defensoría del Pueblo tiene una amplia gama de atribuciones, a saber, tramitar quejas; investigar y denunciar, de oficio o como consecuencia de una queja, casos de abusos de las autoridades públicas; solicitar a estas información relativa al objeto de sus investigaciones, y formular recomendaciones, incluidas modificaciones de leyes, decretos y resoluciones no judiciales; promover la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las mujeres y los pueblos indígenas; e informar y educar a la opinión pública a efectos de un conocimiento y ejercicio cabales de sus derechos. Se informó al Relator Especial de que, debido a su credibilidad y presencia en los nueve departamentos del país, la Defensoría del Pueblo probablemente reciba un número de quejas mayor que otros mecanismos de recepción de denuncias.

21. En diciembre de 2011, el Comité Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación aprobó un anteproyecto de plan de acción contra el racismo y toda forma de discriminación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 045, y confió a su Consejo Permanente que lo elaborara más a fondo teniendo en cuenta las observaciones formuladas por las entidades públicas y otros agentes de la sociedad civil. El plan de acción se basa en una evaluación realizada en 2010 y 2011 de la situación actual del racismo y la discriminación en Bolivia, con la participación de una amplia gama de agentes del sector público y la sociedad civil y partes interesadas. El Relator Especial celebra la elaboración y aprobación inicial del plan de acción y elogia el proceso participativo adoptado. En él se define una visión a largo plazo de Bolivia como país cimentado en la justicia social y la dignidad, y se establecen algunos objetivos estratégicos fundamentales en la lucha contra el racismo y la discriminación para el período 2012-2015. En cuanto a su marco jurídico, el plan de acción incorpora los mandatos previstos en el nuevo marco constitucional y los principios y ámbitos de actividad establecidos en la Ley N° 045. También se tienen en cuenta los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos.

22. El 15 de febrero de 2012, el Consejo Permanente del Comité Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación aprobó el plan de acción y, desde entonces, ha celebrado reuniones técnicas con distintos ministerios a efectos de una implementación coordinada de los 17 programas que lo componen. Sin embargo, esos programas siguen requiriendo para su puesta en marcha la aprobación del poder ejecutivo mediante un decreto supremo en el que se definirán los procedimientos de implementación. Independientemente de la aprobación oficial del plan aún pendiente, algunas entidades ya han empezado a adoptar medidas dentro del ámbito de sus competencias respectivas; por ejemplo, el Ministerio de Educación está tratando de incorporar la lucha contra el racismo en todos los planes de estudios de los distintos niveles del sistema de enseñanza. El Ministerio de Planificación del Desarrollo ha aprobado directrices de planificación para 2013 dirigidas a todos los órganos del Estado que abarcan programas de lucha contra el racismo y la discriminación en más de una esfera de desarrollo.

23. El Relator Especial observa con satisfacción que, a finales de 2011, empezaron a formarse comités contra el racismo y toda forma de discriminación en los departamentos de Chuquisaca y Tarija, bajo los auspicios de los gobiernos respectivos y con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Las actividades iniciales de los comités consisten en elaborar planes de acción contra el racismo y la discriminación a nivel de departamento con la participación de agentes del sector público y la sociedad civil.

24. Incumbe al Comité Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación y al Ministerio de Culturas, por conducto del Viceministerio de Descolonización, compilar datos estadísticos sobre las denuncias registradas y supervisar los procedimientos administrativos y judiciales relativos a casos de racismo y discriminación. La finalidad del sistema y de la base de datos es analizar comportamientos y actitudes racistas y/o discriminatorios y basarse en los resultados para formular las políticas públicas que proceda; preparar informes analíticos periódicos sobre la aplicación de la Ley N° 045 y la evolución del racismo y la discriminación en Bolivia; y velar por que todos los niveles del Estado participen en la labor de registro y supervisión de los procedimientos administrativos y judiciales relativos al racismo y la discriminación.

25. El Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos se aprobó mediante el Decreto supremo N° 29851, de 10 de diciembre de 2008. Ese instrumento, preparado por el Ministerio de Justicia con la participación de las instituciones pertinentes y la sociedad civil, contiene importantes disposiciones sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial y sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrobolivianas.

V. Principales retos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

A. Aplicación de la política y medidas de carácter jurídico

26. Se reconoce que la lucha contra el racismo y la discriminación racial es una cuestión política prioritaria del Estado. Sin embargo, se observó que la aplicación de la legislación y los planes de acción pertinentes seguía planteando importantes retos debido a la falta de capacidad, conocimientos especializados y recursos. El Gobierno ha declarado su firme determinación de aplicar efectivamente la Ley N° 045 y el plan de acción, y reconoce la existencia de dificultades, como la falta de recursos económicos y humanos.

27. Muchos de los interlocutores opinaron que la actual polarización política en el país impedía la efectiva aplicación de la legislación contra el racismo. Persiste la fragmentación

social debido al legado de una estructura colonial, la exclusión secular de los pueblos y comunidades indígenas de la vida política y social, y la explotación económica.

28. Con arreglo a los datos oficiales correspondientes a 2012, las estadísticas de denuncias de actos de racismo y discriminación registraron un aumento considerable con respecto al período anterior a la promulgación de la Ley N° 045 en octubre de 2010. Mientras que en los dos años anteriores a esa Ley solo se tramitaron 22 denuncias, entre su entrada en vigor y el 30 de noviembre de 2012 la Dirección General de Lucha contra el Racismo recibió en total 323. Las denuncias de racismo se referían principalmente a casos de discriminación por motivos de origen nacional o étnico, color de la piel, vestimenta e idioma de la víctima⁴.

29. Según el Gobierno, un porcentaje considerable de denuncias de racismo y discriminación se refieren a hechos ocurridos en instituciones públicas: el 24,35% en centros de enseñanza y de salud; el 17,3% en órganos ejecutivos; el 10,89% en administraciones municipales; el 6,41% en organizaciones sociales, y el 4,4% en la policía⁴. El Relator Especial observa que sería fundamental impartir formación en derechos humanos a los funcionarios públicos del poder ejecutivo y judicial a fin de reforzar la aplicación de las leyes y políticas pertinentes e instaurar una cultura de no discriminación y tolerancia. El Gobierno señaló que alentaba a la aprobación de normas y procedimientos internos contra el racismo y la discriminación racial en todos sus ministerios y órganos.

30. Durante las reuniones con agentes estatales y no estatales, se subrayó que los gobernadores regionales, departamentales y locales y los alcaldes también debían participar en la lucha contra el racismo y la discriminación racial, lo que facilitaría el cumplimiento de la Ley N° 045 y la aplicación del plan de acción por todas las autoridades pertinentes.

B. Situación de los pueblos indígenas

1. Discriminación estructural

31. El Relator Especial reconoce que en los últimos años se han realizado progresos en la lucha contra el racismo y la discriminación de los pueblos indígenas y en el logro de una mayor inclusión e integración. Sin embargo, los pueblos y comunidades indígena originario campesinos siguen siendo objeto de trato desigual y discriminación estructural en el acceso al empleo, la educación y la atención sanitaria. La persistencia de su marginación socioeconómica, pobreza y exclusión requiere una acción más enérgica del Gobierno.

32. Muchos interlocutores destacaron que los prejuicios raciales y los estereotipos negativos contra los pueblos y comunidades indígena originario campesinos seguían estando muy arraigados en distintos sectores de la sociedad. El Relator Especial consideraba especialmente alarmante la información proporcionada por varios interlocutores en el sentido de que el racismo y la discriminación racial contra los indígenas persistían incluso en las instituciones públicas.

33. Se informó al Relator Especial de que se habían adoptado importantes disposiciones jurídicas para eliminar el racismo y la discriminación racial en la policía. En el artículo 6 de la Ley N° 045 se establece la exigencia de un plan de estudios sobre prevención del racismo en la policía, y en la Ley N° 101 de 2011 sobre el régimen disciplinario de la policía boliviana se definen los distintos tipos de faltas disciplinarias y las sanciones aplicables, incluidos los actos de racismo cometidos por agentes de policía, con penas que van desde una multa o suspensión hasta la expulsión del cuerpo. Se informó al Relator Especial de

⁴ Véase www.noracismo.gob.bo/index.php/reporte-de-denuncia-de-racismo-y-discriminacion-de-enero-al-31-de-diciembre-2012.

que las autoridades policiales habían dictado instrucciones a todas las unidades para garantizar el cumplimiento de la Ley N° 045. Además, se ha creado una unidad especial encargada de tramitar las denuncias de delitos racistas. A partir de 2009 se han introducido nuevas condiciones de ingreso en la academia de policía con objeto de facilitar la inclusión de personas de todas las razas y origen étnico o nacional. También se está impartiendo formación en derechos humanos, y se han preparado manuales y directrices para los agentes de policía.

34. Aunque encomia esas medidas, el Relator Especial sigue preocupado por la persistencia de la elaboración de perfiles delictivos en función de la raza de los pueblos indígena originario campesinos, los afrobolivianos, los migrantes y los refugiados por parte de los agentes de seguridad, en particular los agentes de policía. Algunos interlocutores, entre ellos representantes de los pueblos indígenas víctimas de esa práctica, también indicaron que las investigaciones policiales de presuntos delitos racistas contra indígenas habían sido muy limitadas.

35. Se informó de que las fuerzas armadas habían iniciado una reforma a fin de garantizar la inclusión social y la igualdad de oportunidades mediante la supresión del legado de racismo institucionalizado del antiguo sistema colonial. Las fuerzas armadas están impartiendo capacitación en materia de derechos humanos a los oficiales y han establecido un programa de inclusión social, lo que permitirá reclutar a indígenas y personas de otros grupos marginados. Durante las reuniones con el Relator Especial, también se señaló que las fuerzas armadas debían desempeñar un papel mucho más activo en la lucha contra el racismo, debido a su amplia proyección y su potencial para educar a los jóvenes.

2. Acceso al empleo, la educación, la atención sanitaria y otros servicios

36. Diversos interlocutores expresaron preocupación por la situación de los pueblos y las comunidades indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia, que se caracteriza principalmente por una salud precaria, niveles bajos de instrucción, bajos ingresos y una tasa elevada de analfabetismo. Esa situación socioeconómica desfavorable obedece, sobre todo, a siglos de exclusión económica, social y cultural y de discriminación por motivos de origen étnico y clase social. Se informó al Relator Especial de que el Gobierno había puesto gran empeño en erradicar la pobreza extrema entre los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en la región amazónica. Se esperaba que los resultados del nuevo censo de población facilitaran una reevaluación de las prioridades del Gobierno con respecto a la prestación de servicios básicos.

37. Los indígenas a menudo son objeto de discriminación en el empleo y la remuneración, y se registra en ese grupo de población una alta tasa de desempleo. En un informe de 2010 sobre la situación de los pueblos indígenas facilitado al Relator Especial, la Defensoría del Pueblo estimó que los hombres no indígenas percibían un salario 2,9 veces superior al de los hombres indígenas y 3,4 veces superior al de las mujeres indígenas. La falta de instrucción y de cualificaciones dificulta aún más su acceso al empleo.

38. Se señaló que los pueblos indígenas afrontan dos retos en relación con el acceso a la educación: un acceso insuficiente a los centros de enseñanza y la exclusión de su cultura y sus tradiciones del plan de estudios oficial. Se observó que, aunque la Ley N° 1565 de reforma educativa, de 1994, refuerza la educación bilingüe e intercultural, su aplicación sigue siendo insuficiente. El acceso de los pueblos y las comunidades indígenas a la enseñanza oficial es muy limitado, sobre todo en las zonas rurales. Según el censo de 2001, la tasa de analfabetismo entre la población indígena ascendía al 19,61%, frente al 4,51% en el resto de la población. Es especialmente preocupante la situación en las zonas rurales, donde las tasas de analfabetismo de las mujeres indígenas son muy superiores a las de los

hombres. La reciente campaña de alfabetización "Yo sí puedo" ha dado resultados positivos. Con arreglo a la información facilitada por el Ministerio de Educación, se espera que la campaña reduzca la tasa de analfabetismo en toda la población boliviana. Sin embargo, todavía no está claro en qué medida la disminución esperada beneficiará directamente a los pueblos indígenas.

39. En el informe de la Defensoría del Pueblo recibido por el Relator Especial (véase el párrafo 37 *supra*) se estimaba que el 80% de la población indígena carecía de servicios de salud en su comunidad y, allí donde existían, el equipamiento era vetusto o insuficiente. La demanda de atención sanitaria ha aumentado mucho en los territorios indígenas debido a la considerable contaminación del medio ambiente, la falta de acceso al agua y la creciente exposición a sustancias tóxicas como consecuencia de la explotación de los recursos naturales. El acceso de los pueblos y las comunidades indígenas a los servicios de salud sigue representando un importante desafío debido también a la discriminación racial. Se recibió información sobre casos graves de trato discriminatorio por parte de profesionales de la salud que denegaban o retrasaban la prestación de asistencia médica a indígenas. Muchos interlocutores subrayaron la necesidad de establecer una autoridad supervisora encargada de recibir las denuncias de conculcación de derechos de los pacientes y elaborar programas concretos para sensibilizar al personal médico con respecto a la situación de los pueblos indígenas.

40. El Gobierno ha establecido nuevas prioridades para mejorar la eficiencia, la accesibilidad y la calidad de los servicios de salud. Un plan nacional de salud sectorial para 2010-2015 contiene importantes disposiciones que garantizan el acceso universal a los servicios. Se hace hincapié en los objetivos de promover un sistema intercultural de atención sanitaria que combine la medicina convencional y la indígena tradicional, preste servicios de salud culturalmente apropiados a la población rural desatendida, y haga partícipes a las comunidades rurales y urbanas en la adopción de decisiones a nivel local, municipal y de distrito sobre las cuestiones relacionadas con la prestación de atención sanitaria.

41. La exclusión económica de los pueblos indígenas se abordó repetidas veces en las reuniones del Relator Especial. Una gran mayoría de los pueblos y comunidades indígenas siguen estando excluidos de los principales sectores de la economía y sufren discriminación en el acceso a los seguros, el crédito y los servicios bancarios, así como a la comunicación y la vivienda. Sin embargo, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha ejecutado proyectos en favor de las comunidades indígenas por conducto del Fondo de Desarrollo de la Población Indígena Originaria y las Comunidades Interculturales, cuya junta está compuesta por organizaciones indígenas.

3. Violencia racial, acceso a la justicia e impunidad

42. Se informó al Relator Especial de que los pueblos indígena originario campesinos seguían siendo objeto de discriminación racial, lo cual es especialmente alarmante. Se señaló que, pese a los considerables progresos realizados, la cuestión de la impunidad seguía siendo una preocupación importante del Estado Plurinacional de Bolivia, en particular por lo que se refería a las violaciones graves de los derechos humanos registradas durante los incidentes de violencia racial en 2008. Los actos de racismo, incluidos la violencia verbal y física contra residentes y representantes indígenas, proliferaron en Sucre durante las sesiones de la Asamblea Constituyente de 2007 y 2008. Como parte de la violencia racial registrada en Sucre en mayo de 2008, algunos miembros de la oposición política local y sus seguidores agredieron, hostigaron y humillaron gravemente a algunos indígenas y campesinos originarios. En septiembre de 2008, durante la crisis política nacional, algunos indígenas y campesinos originarios fueron objeto de actos de violencia racial en el departamento de Pando que se saldaron con 13 muertes, más de 80 heridos y la

toma de 15 rehenes. En relación con este tipo de incidentes ocurridos en Pando y Sucre, se señaló que, aunque los autores fueron procesados, los juicios se habían demorado y el complicado y lento funcionamiento del sistema judicial había impedido obtener resultados concretos.

43. Con arreglo a la información recibida, aún persisten los malos tratos y la discriminación contra las comunidades campesinas originarias y la falta de acceso de estas a la justicia y los servicios básicos, sobre todo en el departamento de Pando. Pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno para ofrecer reparación y asistencia, parece que muchas víctimas de Pando no han recibido indemnización ni asistencia médica para superar los daños físicos y psicológicos sufridos. También se manifestó preocupación por el hecho de que algunas de las víctimas hubieran sido hostigadas incluso después de la matanza, presuntamente por los autores o sus cómplices.

44. Representantes del poder legislativo, de los pueblos indígenas y de la sociedad civil, así como las víctimas de racismo y discriminación racial, subrayaron la necesidad de instaurar un sistema judicial eficaz que imparta justicia y responda en mayor medida a las necesidades de las víctimas. Algunos interlocutores del poder judicial hicieron hincapié en la necesidad de una política más clara de puesta en práctica del sistema jurídico plural y en las dificultades que la pluralidad lingüística de la sociedad representa. Se recomendó que se hiciese también amplio uso de las lenguas indígenas en el sistema judicial.

45. Muchas víctimas de racismo y discriminación racial y representantes de la sociedad civil expresaron preocupación por las insuficiencias de los mecanismos de denuncia. Señalaron que, en los casos de racismo y discriminación racial, la mayoría de las veces las personas no sabían a quién dirigirse para presentar una denuncia ni cómo mantenerse al tanto de su tramitación.

46. Se informó al Relator Especial de que la labor de algunos defensores de los derechos humanos y de organizaciones que ofrecían asesoramiento y asistencia jurídica a los pueblos indígenas y las víctimas de racismo resultaba negativamente afectada por la falta de apoyo de las autoridades competentes de distintos niveles y, en ocasiones, también por indebidas restricciones impuestas por ellas. Los representantes de la sociedad civil indicaron que el Estado debía cumplir plenamente sus obligaciones internacionales y adoptar un criterio de colaboración con respecto a las organizaciones no gubernamentales y los defensores de los derechos humanos que prestan asistencia a los pueblos indígenas en defensa de sus derechos.

4. Participación política

47. Muchos interlocutores se refirieron a los esfuerzos realizados por el Gobierno para aplicar efectivamente la política social de inclusión, ya que los pueblos y comunidades indígena originario campesinos habían quedado excluidos de los sectores social, económico y político en gran medida como consecuencia de las políticas y prácticas discriminatorias de la colonización. Por ejemplo, el Gobierno ha prestado especial atención a la promoción de una política de descolonización y despatriarcalización con el fin de aumentar la participación de la mujer, en particular el papel de la mujer indígena, en el nuevo contexto político de Bolivia. Las autoridades señalaron también que se había conseguido impulsar considerablemente la participación política de los pueblos indígenas, que están actualmente representados en órganos ejecutivos y legislativos diversos niveles.

48. Se esperaba que el censo nacional previsto para noviembre de 2012 pusiera de manifiesto los importantes cambios registrados en la situación de los pueblos indígenas por el hecho de haberse garantizado su derecho de autoidentificación. El censo deberá aportar datos y estadísticas importantes sobre la situación de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades étnicas, que sirvan de base para la formulación de

políticas en todas las esferas de interés, como la educación, la salud, el empleo y el bienestar social. También se espera que el censo ponga de relieve las mejoras registradas en materia de inclusión de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos marginados en la vida política, social y económica.

49. A pesar de los considerables progresos realizados en la promoción de la inclusión política de los pueblos indígenas, se observó que aún faltaba mucho por hacer a ese respecto. Por ejemplo, se informó de que no todas las naciones y comunidades indígenas estaban representadas en la Asamblea Plurinacional. Se indicó también que no se había reconocido el derecho a la autoidentificación y al territorio ancestral de algunas comunidades indígenas y grupos étnicos más pequeños, como los qhara qhara.

50. Según las autoridades competentes, se habían adoptado importantes medidas legislativas en materia de consulta y autonomía indígena. La Constitución del Estado Plurinacional contiene importantes disposiciones a ese respecto. El Gobierno informó al Relator Especial de que se estaba examinando una ley marco sobre la consulta y que se había aprobado la Ley marco de autonomías. Sin embargo, algunos interlocutores del Gobierno y de otros sectores reiteraron la necesidad de reforzar la aplicación del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, en particular en el contexto de los grandes proyectos de desarrollo previstos o en curso en sus territorios. Se comunicó que, a pesar de que el Gobierno había evacuado consultas, no existía una aplicación sistemática del proceso de consulta, y muchas veces no se cumplían las normas establecidas en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio N° 169) de la Organización Internacional del Trabajo. Los interlocutores del Gobierno observaron que la práctica de llevar a cabo un proceso de consulta seguía siendo una novedad para la sociedad boliviana y era una "labor en curso".

5. Autonomía indígena

51. El Estado Plurinacional de Bolivia prevé la autonomía indígena y ha firmado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la que ha conferido rango de ley mediante la Ley N° 3760, de 5 de noviembre de 2007. La nueva Constitución garantiza en mayor medida la libre determinación de los grupos y comunidades indígenas. La Ley marco N° 031 de Autonomías y Descentralización, de 19 de julio de 2010, establece procedimientos para las comunidades indígenas que deseen declarar su autonomía y establecer estructuras gubernamentales y sociales basadas en su propia identidad, cultura, normas e instituciones.

52. No obstante, muchos representantes indígenas expresaron su preocupación y frustración por las dificultades relacionadas con la aplicación de los procedimientos de acceso a la autonomía. Indicaron que el proceso de acceso a ella era extremadamente complejo, y que debían crearse mecanismos más accesibles.

6. Sistema de justicia indígena

53. La aprobación de la nueva Constitución supuso un hito importante para la justicia indígena. En ella se reconoce a la jurisdicción indígena la misma jerarquía que a la jurisdicción ordinaria y se prevé que los pueblos indígena originario campesinos administren su propia justicia basándose en sus principios, valores culturales, normas y procedimientos.

54. De conformidad con la Constitución, la jurisdicción indígena puede conocer de "los asuntos indígena originario campesinos", aunque no se define su ámbito de aplicación material y personal. La Ley N° 025 del órgano judicial aprobada en junio de 2010, determina la nueva estructura del sistema judicial. Además de reestructurar los tribunales de Bolivia y crear un número mayor de jurisdicciones especializadas, establece un sistema de

justicia indígena y dispone que las decisiones adoptadas por la jurisdicción indígena son vinculantes para toda autoridad o persona (Ley N° 025, art. 162). La Ley N° 073 de deslinde jurisdiccional, en la que se determina el ámbito de vigencia de los tribunales indígenas y los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena, la ordinaria y la agroambiental (art. 5), se aprobó el 29 de diciembre de 2010.

55. Varios interlocutores de grupos indígenas señalaron que el ámbito de la jurisdicción indígena, definido en el artículo 10 de la Ley de deslinde jurisdiccional, era bastante limitado y que cada vez era mayor la diversidad de las causas que se conocían en los tribunales ordinarios, en detrimento de los indígenas. Además, se indicó que las autoridades públicas y los funcionarios del Estado tenían tendencia a ignorar a las autoridades indígenas elegidas según la tradición y que, pese a que la Constitución les reconocía la misma jerarquía, en la práctica se solía considerar superior la justicia ordinaria.

7. Cuestiones relativas a la tierra y explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas

56. La Constitución de 2009 contiene importantes disposiciones sobre la distribución y la propiedad de la tierra, el derecho de los pueblos indígena originario campesinos a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios, así como el derecho a ser consultados. Durante la visita, varios interlocutores informaron al Relator Especial acerca de las dificultades y los problemas existentes en relación con el acceso a la tierra y la tenencia, el proceso de consulta en relación con los principales proyectos de extracción y construcción, los efectos medioambientales y sociales de las actividades de explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, y la distribución de los beneficios de esa explotación entre la población indígena afectada.

57. El derecho de acceso a la tierra y de tenencia, la administración del régimen de tenencia de la tierra y los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras están reguladas por la Ley N° 3545 de reconducción de la reforma agraria y sus reglamentos de 2006. Prosigue la reforma del régimen de tenencia de la tierra, cuyo objetivo es aumentar la asignación de tierras a todos los sectores de la población, en particular a los pueblos indígena originario campesinos. A fin de atender las reclamaciones de tierras ancestrales de los grupos y comunidades indígenas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha permitido la definición de una nueva categoría de propiedad colectiva, a saber, las "tierras comunitarias de origen", posteriormente llamadas "territorios indígenas originarios campesinos" para adecuar esas tierras al marco jurídico de la nueva Constitución, que reconoce a los grupos indígenas derechos exclusivos sobre el aprovechamiento de los recursos renovables en sus territorios. El Gobierno continúa su labor de identificación de tierras fértiles que puedan asignarse a pueblos indígenas y campesinos. No obstante, algunos interlocutores criticaron el hecho de que la adjudicación de títulos sobre la tierra no respondía plenamente a la realidad sobre el terreno debido a que considerables superficies de tierras fértiles seguían en manos de grandes terratenientes.

58. Varios interlocutores manifestaron preocupación ante los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales sobre los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en la región andina. Esa explotación ha contaminado el medio ambiente del territorio, obstaculizado las actividades básicas de subsistencia y repercutido negativamente en la salud de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas afectadas. En la Ley de hidrocarburos, de 2005, y el "Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas", de 2007, se exige el respeto de las prácticas y tradiciones de las comunidades y se establece un mecanismo de consulta obligatoria. Sin embargo, se expresó inquietud por el gran número de concesiones otorgadas a empresas privadas para la exploración minera y maderera sin haber consultado previamente a las poblaciones indígenas y otras comunidades afectadas.

59. Se informó de que se habían adoptado importantes medidas para atender las inquietudes mencionadas más arriba. Con la coordinación del Viceministerio de Descolonización, la Defensoría del Pueblo y otras instituciones competentes han formulado una serie de recomendaciones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales que afectan a la vida de los pueblos y comunidades indígenas, destacando la importancia del respeto del derecho a ser consultado. Se está elaborando una ley marco sobre consultas, en colaboración con el Defensor del Pueblo y las comunidades indígenas. En enero de 2012 se estableció el Tribunal Agroambiental para entender de los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra y la protección del medio ambiente y la flora, la fauna y los recursos hídricos.

60. Los representantes de las comunidades indígenas recomendaron que se tuvieran en cuenta sus puntos de vista y las sugerencias de los pueblos y comunidades indígenas afectados, y que se revisara el proceso actual de consulta a fin de aumentar su eficacia. Además, recomendaron que se añadieran disposiciones contractuales para que las comunidades y pueblos afectados recibieran beneficios tangibles de los proyectos de desarrollo que se llevaran a cabo en sus territorios.

61. Durante las reuniones celebradas con diversos interlocutores de grupos indígenas y la sociedad civil, se expresó preocupación respecto de las consultas sobre la cuestión del Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Sécure, que tiene una superficie de 1,2 millones de hectáreas situado a caballo entre la parte meridional del departamento de Beni y la parte septentrional del departamento de Cochabamba. El proyecto de construcción de una carretera a través del parque nacional ha sido objeto de controversia entre los grupos que viven en esa zona y el Gobierno. Los representantes de los pueblos indígenas expresaron inquietud por los efectos negativos que podría tener la construcción de una carretera en esa reserva ecológica, por ejemplo en el modo de vida de los indígenas, la destrucción de bosque y daños en la flora y fauna, mientras que las autoridades gubernamentales hicieron hincapié en los beneficios geopolíticos y de desarrollo del proyecto. El Gobierno organizó una consulta con las comunidades indígenas sobre el proyecto propuesto, aunque algunas decidieron no participar en ella por considerarla inadecuada. Se recibieron denuncias de uso excesivo de la fuerza por la policía durante la marcha llevada a cabo en Chaparina (Beni) en septiembre de 2011 y de hostigamiento de dirigentes durante las manifestaciones pacíficas de los pueblos indígenas contrarios al proyecto. En ese contexto, el Gobierno indicó que la Fiscalía había iniciado un proceso de investigación para identificar a los responsables del uso de la fuerza durante la marcha. El Gobierno ha reconocido la necesidad de establecer un mecanismo de consulta eficaz con los grupos indígenas afectados y ha reiterado su determinación de abordar las causas básicas del problema.

8. Situación de los guaraníes y otras comunidades indígenas vulnerables

62. Durante las reuniones celebradas con diversos interlocutores gubernamentales y no gubernamentales, se hizo referencia a la situación de la población guaraní, un grupo indígena que vive principalmente en la región oriental del Chaco. Se informó de que muchas familias y comunidades, a las que se denomina "comunidades cautivas", seguían sometidas a formas contemporáneas de esclavitud por los terratenientes. Según el censo nacional de 2001, la comunidad guaraní está formada por una población de 81.011 personas mayores de 15 años, de las cuales el 71,7% reside en el departamento de Santa Cruz, el 10,8% en Chuquisaca, el 8,4% en Tarija y el resto en otros departamentos⁵. Se calcula que aproximadamente 600 familias guaraníes siguen viviendo en condiciones de cautiverio y trabajo forzoso en las distintas haciendas del Chaco.

⁵ "Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia", 24 de diciembre de 2009. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

63. Se observó que las distintas iniciativas adoptadas tanto actualmente como en el pasado por los gobiernos, las organizaciones de pueblos indígenas y la sociedad civil para erradicar la servidumbre y el trabajo forzoso no han producido suficientes resultados, a pesar de algunos progresos. Con arreglo a la información recibida, las comunidades cautivas de la región del Chaco —guaraníes de todas las edades y condiciones— siguen estando sometidas a un trato degradante y a trabajos físicos extenuantes por los que reciben un salario insignificante. Muchos de ellos viven bajo la amenaza de castigos corporales y deben trabajar para pagar las deudas que los hacendados les han obligado a contraer. Se informó de la existencia de graves dificultades de acceso a la justicia y la escasez de servicios públicos en esa región. Con frecuencia, los casos de violencia contra miembros del pueblo guaraní no se investigan debidamente, y los autores (principalmente terratenientes y sus cómplices) no son procesados. Según el Gobierno, el Viceministerio de Descolonización está prestando especial atención a la lucha contra la impunidad en los casos de discriminación racial contra las comunidades indígenas vulnerables. Por recomendación de la Defensoría del Pueblo, se han establecido en cierta medida contratos de trabajo en los que se garantiza un salario mínimo en las regiones de Beni y el Chaco, donde los casos de trabajo forzoso y servidumbre siguen siendo frecuentes. Se recibieron denuncias de que las solicitudes de tierras presentadas por miembros del pueblo guaraní no habían recibido la debida consideración.

64. El Relator Especial también recibió información sobre la situación del pueblo ayoreo, una comunidad indígena del Chaco Boreal, en la frontera entre el Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia. Un total de 1.700 ayoreos están agrupados en 10 comunidades en las provincias de Germán Busch y Chiquitos (departamento de Santa Cruz). Se observó que los ayoreos están aislados y marginados y que no se ha adoptado ninguna medida política de envergadura para facilitar su integración social y económica.

C. Situación de la comunidad afroboliviana

65. Se calcula que hay entre 30.000 y 35.000 afrodescendientes en el Estado Plurinacional de Bolivia, principalmente en la región de las Yungas y en la ciudad de La Paz (departamento de La Paz), pero también en Cochabamba, Santa Cruz y Sucre. El Relator Especial celebra el reconocimiento de los afrobolivianos como grupo étnico y cultural diferenciado y sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales consagrados en la Constitución de 2009. Sin embargo, sigue preocupándole la continuación de casos de discriminación contra esas comunidades, que en conjunto continúan viviendo en una situación de invisibilidad y exclusión social y son objeto de una discriminación generalizada, en particular en las esferas de la educación, la salud y el empleo.

66. Se informó al Relator Especial de que, debido a que los afrobolivianos no fueron incluidos en el censo de 2001, se carecía de estadísticas y datos pertinentes sobre cuántos viven de hecho en el país y cuántos tienen acceso a la educación, la salud y otros servicios públicos. Como se indicó más arriba, fueron incluidos en el censo de 2012⁶. Aunque la situación de los pueblos y comunidades indígenas y otros grupos étnicos ha mejorado, la de los afrobolivianos no ha cambiado. Se señaló que, incluso en la actual estructura plurinacional del Estado, su representación seguía siendo demasiado limitada y, por lo general, no se tomaban debidamente en consideración sus opiniones y puntos de vista.

67. Los representantes de la comunidad afroboliviana expresaron su profunda preocupación por el hecho de que no se haya aplicado la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación a muchos casos de discriminación racial, ataques racistas y agresiones verbales contra afrobolivianos (véase el párrafo 14 *supra*). Se informó al Relator Especial

⁶ CERD/C/BOL/17-20.

de que muchos seguían padeciendo de manera sistemática falta de acceso a la justicia y mecanismos de denuncia, así como la parcialidad de la administración pública y los agentes de policía. También preocupa al Relator Especial que, si bien el empleo de términos y expresiones racistas en los medios de comunicación ha disminuido considerablemente a raíz de la aprobación de la Ley N° 045, los abusos y agresiones de carácter racista contra los afrobolivianos y la elaboración de perfiles raciales de esas personas siguen siendo comunes en la vida cotidiana —en la calle, el lugar de trabajo, la escuela, la universidad y otros lugares públicos, así como por parte de la policía.

D. Migrantes y refugiados

68. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al mes de enero de 2012 había en el Estado Plurinacional de Bolivia un total de 716 refugiados y 18 solicitantes de asilo procedentes de 20 países⁷.

69. La nueva Constitución proclama el derecho a solicitar y obtener asilo y el principio de no devolución. El 20 de junio de 2012, el Estado Plurinacional de Bolivia promulgó su primera ley sobre el derecho de los refugiados, a saber, la Ley N° 251, que representa una importante contribución al fortalecimiento del marco de protección de los refugiados. Hasta la aprobación de esa Ley, el instrumento jurídico interno que regulaba la concesión de asilo en el Estado Plurinacional de Bolivia era el Decreto supremo N° 28329, de septiembre de 2005, que no se ajustaba a las normas internacionales en aspectos fundamentales de la protección de los refugiados. La nueva Ley se adecua a las normas internacionales con respecto a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, las cláusulas de exclusión y la documentación. En los últimos años se han adoptado iniciativas de formación y fomento de la capacidad, en colaboración con el ACNUR, para la Comisión Nacional del Refugiado, determinados funcionarios públicos, agentes fronterizos e instituciones de derechos humanos.

70. A pesar de la adopción de esas medidas positivas en los ámbitos jurídico y normativo, se informó al Relator Especial de que persistían el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia contra los refugiados y los migrantes, particularmente los que se encontraban en situación irregular. Según algunos interlocutores, los estereotipos negativos con respecto a los refugiados y migrantes están profundamente arraigados entre la población. Los refugiados y migrantes son víctimas frecuentes de discriminación racial y xenofobia, especialmente en las esferas del empleo, la salud, la vivienda y la educación, así como por parte de la policía y los servicios de inmigración. Además, en algunas ocasiones los medios de comunicación han estigmatizado a la población inmigrante, los refugiados y los solicitantes de asilo con la afirmación estereotipada de que son los responsables de ciertos tipos de delitos comunes cometidos en todo el país.

E. Papel de los medios de comunicación

71. Diversos interlocutores señalaron que algunos periodistas, organizaciones y medios de comunicación a veces habían difundido declaraciones de incitación al odio racial y mensajes de superioridad racial, así como estereotipos raciales y expresiones de odio contra los pueblos y naciones indígena originario campesinos y los afrobolivianos. También se observó que los pueblos y naciones indígena originario campesinos y los afrobolivianos seguían estando insuficientemente representados en los medios de comunicación, lo que también impedía su participación e inclusión políticas, dado que muchos de esos medios seguían discriminándolos.

⁷ Véase www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e492916&submit=GO.

72. El Relator Especial desearía subrayar que es importante que los medios asuman su responsabilidad de luchar contra el racismo y la discriminación racial y contribuyan a erradicar los prejuicios y estereotipos existentes en la sociedad y las tensiones persistentes, todo lo cual dificulta la aceptación intercultural y la creación de una sociedad incluyente y pluralista. Según el Gobierno, la autorregulación de los medios no ha sido suficientemente eficaz para eliminar la difusión de contenidos de carácter racista, y los progresos han sido escasos a ese respecto. El Gobierno a menudo les ha exhortado a abstenerse de difundir expresiones ofensivas basadas en el odio por motivos de raza, color y origen, y está dispuesto a iniciar un diálogo con ellos sobre los casos de difusión de contenidos o mensajes de carácter racista.

73. El artículo 16 de la Ley N° 045 contra el racismo y toda forma de discriminación prohíbe y penaliza la difusión de expresiones racistas en los medios de comunicación. Los representantes de los medios expresaron preocupación ante la posibilidad de que esas disposiciones de la Ley impidieran ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, con la consiguiente censura. Aunque algunos medios han iniciado programas de concienciación con respecto a esa Ley, han difundido mensajes para promover los valores de respeto e igualdad y han dedicado cierto tiempo a programas de lucha contra el racismo, aún queda mucho por hacer en esta esfera. Las autoridades gubernamentales informaron al Relator Especial de que se habían adoptado medidas para aumentar la visibilidad de los pueblos indígenas en los medios audiovisuales y la prensa, y se había establecido un sistema de seguimiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones pertinentes establecidas en la Ley N° 045.

F. Papel de la educación

74. Las autoridades señalaron que algunos aspectos importantes de la nueva Constitución del Estado Plurinacional —respeto de las comunidades indígenas, principio de no exclusión, pleno reconocimiento de la interculturalidad y el plurilingüismo— se habían incorporado en el sistema actual de enseñanza. En el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos de 2008 se prevén medidas específicas para la implantación de una enseñanza intercultural y plurilingüe, y su adopción ha supuesto un importante impulso a la aprobación de la Ley N° 070 de educación, de diciembre de 2010, que promueve el proceso de descolonización de la educación en Bolivia, así como el fortalecimiento del multiculturalismo y el plurilingüismo. En 2008 se establecieron por decisión gubernamental tres universidades indígenas interculturales, a saber, Universidad Tupac Katari, una universidad aymara situada en la ciudad de Warisata, cerca de La Paz; Universidad Casimiro Huanca, una universidad quechua en la provincia central de Cochabamba; y Universidad Apiahuayki Tupa, una universidad guaraní en la provincia meridional de Chuquisaca. Esas universidades ofrecen diversos programas útiles para que los estudiantes apliquen sus conocimientos al desarrollo de sus regiones, que incluyen estudios de agronomía altiplánica, industria alimentaria y textil, medicina veterinaria, zootecnia, silvicultura, pesca e hidrocarburos. Además, se ha establecido un instituto de idiomas plurinacional para el estudio y normalización de los idiomas de los pueblos indígenas y la definición de políticas lingüísticas.

75. No obstante, se observó que proseguía la reforma del sector de la enseñanza y que aún quedaba mucho por hacer para que la educación se convirtiera en un instrumento importante de inclusión social. Los pueblos indígenas, los afrobolivianos, los migrantes y otros grupos marginados siguen estando en una situación muy desventajosa en términos de resultados educativos. El Ministerio de Educación tiene el objetivo de prestar distintos niveles de servicios educativos en las zonas más remotas, en particular en beneficio de las comunidades indígenas excluidas, o en las zonas en que persisten diversas formas de trabajo forzoso y de servidumbre.

76. Durante las reuniones celebradas con representantes de las comunidades indígenas y los afrobolivianos, se expresó preocupación por la persistencia del legado del antiguo sistema colonial, en particular en las universidades públicas, a las que los indígenas y los afrobolivianos siguen teniendo dificultades para acceder y en las que el número de estudiantes de esas comunidades sigue siendo muy bajo. El Relator Especial comparte la preocupación expresada en relación con los presuntos casos de discriminación racial de los pueblos indígenas y los afrobolivianos en las escuelas y universidades. En algunos casos, los estudiantes de origen indígena siguen sin poder asistir a la universidad ataviados con sus trajes tradicionales debido a la persistencia de actitudes y comportamientos racistas entre los demás estudiantes.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Aplicación de medidas legislativas, institucionales y políticas

77. El Relator Especial observa que el Estado Plurinacional de Bolivia ha demostrado un firme compromiso y ha realizado importantes progresos y logros que constituyen un marco jurídico y normativo favorable a la eliminación del racismo y la discriminación racial en el país. Cabe destacar la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009 y las reformas jurídicas, políticas e institucionales conexas que el país ha llevado a cabo a fin de construir una sociedad plural e incluyente.

78. El Relator Especial celebra las importantes iniciativas legislativas y normativas adoptadas, incluidas la aprobación de la Ley N° 045 contra el racismo y toda forma de discriminación, en 2010, y la formulación de la Política contra el racismo y toda forma de discriminación (Plan de Acción para 2012-2015). Esas medidas se ajustan a los requisitos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración y el Programa de Acción de Durban y las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. No obstante, el Relator Especial desea señalar que la aplicación inadecuada de esas medidas e iniciativas, debido principalmente a la insuficiencia de recursos financieros y humanos, sigue siendo un reto fundamental. A ese respecto, insta al Gobierno a que formalice inmediatamente la aprobación oficial del plan de acción contra el racismo y toda forma de discriminación y comience a aplicarlo, destinando a tal efecto recursos humanos y financieros adecuados.

79. El Relator Especial observa que se han adoptado importantes medidas a nivel institucional, como la creación del Viceministerio de Descolonización, entre cuyas atribuciones también figura la prevención y eliminación del racismo, y el Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación. Alienta al Gobierno a que refuerce la capacidad de esas instituciones velando por que dispongan de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios.

80. El Relator Especial comparte las preocupaciones expresadas ante la amplitud de los prejuicios y los estereotipos de que son objeto los pueblos indígenas, los afrobolivianos, los migrantes y otros grupos y personas vulnerables, así como por el considerable número de casos de racismo y discriminación racial, la persistencia de las tensiones y la polarización en la sociedad boliviana. Cree que esos factores impiden la creación de una sociedad incluyente y plural, y alienta al Gobierno a que intensifique sus campañas de concienciación contra la discriminación racial, los estereotipos y toda forma de discriminación y a que continúe sus programas de promoción del diálogo intercultural, la tolerancia y la comprensión mutua.

B. Discriminación estructural

81. El Relator Especial acoge con satisfacción las medidas positivas adoptadas por el Gobierno para combatir el racismo y la discriminación racial contra los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otros grupos marginados y para garantizar su inclusión. Sin embargo, los pueblos indígenas y los afrobolivianos siguen sufriendo discriminación estructural en su acceso al empleo, la educación, la atención de salud y otros servicios. El Relator Especial recomienda que el Gobierno adopte medidas pertinentes para afrontar los factores estructurales subyacentes que propician la discriminación, con las consiguientes desigualdades en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y que establezca objetivos concretos en materia de igualdad y vigile su cumplimiento.

82. A la vista de la grave preocupación expresada en relación con las manifestaciones de discriminación estructural en un gran número de instituciones de atención sanitaria, educativas y empresariales contra los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos marginados, el Relator Especial subraya la necesidad de un cambio importante en las políticas, prácticas y procedimientos de dichas instituciones para enfrentar el racismo institucional y crear una cultura institucional integradora y solidaria.

83. El Relator Especial recomienda que el Gobierno adopte medidas concretas para crear mecanismos más accesibles y que respondan mejor a las necesidades para la recepción y tramitación de las denuncias de actos de discriminación por motivos de origen étnico por parte de agentes tanto públicos como privados.

84. Preocupa al Relator Especial que la elaboración de perfiles en función de la raza, los actos de discriminación, los prejuicios y los estereotipos negativos en contra de los pueblos y comunidades indígenas sigan siendo una realidad también en las instituciones públicas, incluidas las fuerzas de seguridad, el poder judicial y la policía. Por consiguiente, insta al Gobierno a que lleve a cabo periódicamente actividades de capacitación y campañas de concienciación y a que aplique las normas y procedimientos de no discriminación en los sectores públicos. Además, el Relator Especial recomienda que el Gobierno elabore estrategias concretas para que la policía responda mejor a las reclamaciones y preocupaciones de las comunidades indígenas y afrobolivianas respecto de las cuestiones del racismo y la discriminación racial.

C. Derechos políticos, económicos y sociales de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos vulnerables

85. El Relator Especial observa las importantes medidas adoptadas por el Gobierno para fomentar la participación y la representación política de los pueblos indígenas. Alienta al Gobierno a que siga promoviendo los derechos de los pueblos indígenas en la esfera política.

86. Tras observar los importantes progresos realizados en la identificación de los afrobolivianos como grupo étnico y cultural específico y el reconocimiento de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales en la nueva Constitución, el Relator Especial recomienda que se intensifique la labor de promoción de la participación y representación política de los afrobolivianos.

87. El Relator Especial reitera la necesidad de un ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, particularmente en el contexto de los proyectos de desarrollo previstos o en curso en territorios indígenas.

88. Tras poner de relieve los considerables progresos realizados en materia de justicia indígena, el Relator Especial recomienda que el Gobierno adopte todas las medidas necesarias para que el sistema de justicia indígena tradicional esté plenamente en armonía con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia y contribuya a reforzar la inclusión y la cohesión social en el país.

89. El Relator Especial alienta al Gobierno nacional a que, en consulta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, identifique mecanismos más accesibles que propicien la realización de las aspiraciones de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas.

90. El Relator Especial expresa preocupación por la desigualdad estructural y la discriminación contra los pueblos indígenas y los afrobolivianos, especialmente en las esferas de la educación, la salud y el empleo, que persisten a pesar de los intensos esfuerzos desplegados por el Gobierno. Recomienda que el Gobierno dé prioridad a la prestación de servicios básicos de calidad a los pueblos indígenas y las comunidades de afrobolivianos, particularmente en las zonas más aisladas, y que adopte medidas de política de gran alcance para mejorar su acceso al empleo y erradicar las prácticas discriminatorias en esta esfera en los sectores público y privado.

91. Además, el Relator Especial insta a los sectores público y privado a que aborden la cuestión de la exclusión de gran parte de los pueblos indígenas originarios campesinos en sectores importantes de la economía, como los seguros, el crédito y la banca, los servicios de comunicación y la vivienda.

92. El Relator Especial acoge con satisfacción la realización del censo nacional del 21 de noviembre de 2012, que constituirá una importante fuente de datos sobre la situación de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos étnicos. Recomienda que los datos desglosados sobre la situación de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos étnicos recopilados en el censo se utilicen para elaborar y aplicar políticas apropiadas en todas las esferas objeto de preocupación, como la educación, la salud y el bienestar social, entre otras.

93. El Relator Especial recomienda que el Gobierno considere la posibilidad de adoptar medidas especiales o de discriminación positiva para prestar asistencia u ofrecer protección a los grupos desfavorecidos. A esos efectos, el Gobierno tal vez desee tomar en consideración la Recomendación general N° 32 sobre medidas especiales formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en 2009, en la que este señaló, entre otras cosas, que las medidas especiales debían ser adecuadas a la situación que quisiera remediarse. Las evaluaciones de la necesidad de esas medidas debían basarse en datos precisos, desglosados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional y que incorporaran una perspectiva de género sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo social y económico del país. Las medidas especiales deben concebirse y aplicarse después de haber consultado a las comunidades afectadas⁸.

94. Con respecto a la situación del pueblo guaraní y otras comunidades indígenas vulnerables, como los ayoreos, el Relator Especial recomienda que el Gobierno adopte medidas adecuadas, en consulta con las comunidades interesadas, para atender de manera específica a sus necesidades socioeconómicas, entre otras cosas, erradicando el trabajo forzoso, restituyendo y clarificando los títulos de propiedad de la tierra, propiciando el acceso a los servicios públicos y económicos, brindando oportunidades de empleo y desarrollo y facilitando el fomento de la capacidad.

⁸ CERD/C/GC/32, párrs. 16 a 18.

D. Violencia racial, acceso a la justicia e impunidad

95. El Relator Especial comparte las preocupaciones expresadas ante el considerable número de casos de prácticas discriminatorias y actos de violencia racial cometidos contra los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otros grupos vulnerables, así como el reducido número de juicios y sanciones en tales casos. Recomienda que el Gobierno intensifique sus esfuerzos y adopte nuevas medidas para erradicar la impunidad, llevando ante la justicia a los autores de esos actos e incoando acciones judiciales en todos los casos de violencia y discriminación racial, especialmente en relación con los incidentes ocurridos en Sucre en mayo de 2008 y la matanza de Pando de septiembre de 2008. También insta al Gobierno a que mejore la prestación de diversas formas de asistencia y servicios médicos para ayudar a las víctimas de violencia racial a superar las secuelas físicas y psicológicas causadas por los actos racistas.

96. El Relator Especial recomienda que el Gobierno intensifique sus esfuerzos de prevención, investigación y enjuiciamiento de todos los casos de trabajo forzoso y servidumbre y garantice el acceso del pueblo guaraní a la justicia.

97. El Relator Especial comparte la preocupación ante la general impunidad en los casos de ataques racistas y agresiones verbales y subraya la necesidad de crear estructuras eficaces que presten servicios judiciales eficientes y de establecer mecanismos accesibles de recepción de denuncias.

98. El Relator Especial recomienda que el Gobierno disponga la adecuada capacitación de jueces y fiscales en el conocimiento de casos de racismo y discriminación racial, dado que varios interlocutores señalaron que algunas causas no habían progresado debido a la falta de conocimientos especializados de los jueces y fiscales.

E. Situación de los migrantes y refugiados

99. El Relator Especial recomienda que el Gobierno intensifique sus esfuerzos de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia ejercidos contra los refugiados y migrantes, incluidos los que están en situación irregular. Es importante que las autoridades competentes, como la policía y los servicios de inmigración, apliquen las disposiciones de la Ley N° 251 sobre el derecho de los refugiados y las normas internacionales.

100. El Relator Especial recomienda que se lleven a cabo campañas e iniciativas públicas sostenidas a fin de modificar la percepción social y la actitud de la población con respecto a los refugiados y los migrantes.

F. Papel de los medios de comunicación

101. El Relator Especial alienta a los medios de comunicación a que asuman responsabilidades en la lucha contra el racismo y la discriminación racial y la creación de una sociedad incluyente y plural y se abstengan de difundir mensajes y contenidos racistas, estereotipados, estigmatizadores y discriminatorios contra los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades. A este respecto, el Relator Especial recomienda que se refuercen los códigos de conducta y el cumplimiento de la normativa de los medios de comunicación para prohibir la propagación del racismo, el odio racial, la xenofobia, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia.

102. En relación con la preocupación expresada por algunos interlocutores ante la incompatibilidad entre la legislación contra el racismo y la protección de la libertad de expresión, el Relator Especial hace hincapié en que la prohibición de la difusión de ideas de superioridad racial y propaganda racista es compatible con la obligación de proteger y respetar la libertad de expresión y opinión, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, cree que la compatibilidad o incompatibilidad de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación con la obligación de proteger la libertad de expresión y opinión debe ser determinada por el poder judicial, de conformidad con las disposiciones de la Constitución y con las obligaciones que incumben al Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

103. El Relator Especial recomienda que las organizaciones de medios de comunicación aumenten la representación de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos marginados en los medios de comunicación y contribuyan así a preservar las culturas de los pueblos indígenas y a combatir los estereotipos y mensajes que perpetúan el racismo y el odio racial. A este respecto, el Gobierno debe ejecutar programas de formación sobre los medios y la comunicación para ayudar a los grupos y comunidades objeto de estereotipos e insuficientemente representados a hacer un uso más apropiado de los poderosos instrumentos de comunicación que los medios representan para aumentar su representación y hacer oír su voz.

G. Papel de la educación

104. Aunque observa que principios tan importantes como el respeto de las comunidades indígenas, la no exclusión y el reconocimiento pleno de las relaciones interculturales y el plurilingüismo están profundamente arraigados en el actual sistema educativo del Estado Plurinacional de Bolivia, el Relator Especial recuerda que la prestación de servicios educativos a las comunidades y grupos indígenas excluidos debe ser objeto de especial atención.

105. El Relator Especial expresa su preocupación ante la persistencia de los factores que obstaculizan el acceso de los pueblos indígenas a las instituciones de enseñanza superior y recomienda que el Gobierno adopte medidas adicionales para propiciar el acceso de los pueblos indígenas, los afrobolivianos y otras comunidades y grupos desfavorecidos a la educación.

106. El Relator Especial recomienda que las escuelas y universidades desarrollen prácticas y políticas respetuosas de las diferencias culturales para propiciar el acceso de los estudiantes de comunidades y grupos desfavorecidos a la educación y mejorar su rendimiento discente. Es fundamental que las instituciones de enseñanza superior creen un entorno propicio y no discriminatorio y adapten sus programas e iniciativas a las necesidades específicas de los estudiantes de comunidades y grupos desfavorecidos.

H. Cooperación internacional

107. El Relator Especial insta al mantenimiento de un diálogo y una cooperación continuos entre el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y las instituciones y organismos pertinentes de las Naciones Unidas, como el ACNUDH y el equipo de las Naciones Unidas en el país, otras organizaciones internacionales apropiadas y los donantes multilaterales y bilaterales, a fin de movilizar la asistencia técnica y los

conocimientos especializados necesarios para facilitar la implementación efectiva de la legislación y las medidas de política pertinentes contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el país.

108. El Relator Especial recomienda que se preste asistencia a efectos de cooperación técnica, en particular para la capacitación de jueces, abogados, magistrados, agentes de policía, funcionarios de inmigración y otros funcionarios del Estado en cómo abordar las cuestiones relacionadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el país.
