PROYECTO

LEY MODELO PARA LA PREVENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

PREÁMBULO

1) Discriminación estructural hacia la población afrodescendiente e indígena en América Latina y el Caribe

Según la CEPAL, la población en América Latina y el Caribe representa el 8,3% de la población a nivel mundial con un total de 660,3 millones de personas (CEPAL, 2022), de los cuales, 134 millones son afrodescendientes (CEPAL 2020) y 58 millones de indígenas (CEPAL 2018), lo que indicaría que existe un promedio de 192 millones de personas, es decir, cerca del 30% de la población regional pertenece a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, a pesar de su dimensión poblacional, estos pueblos continúan enfrentando profundas brechas y desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales en comparación al resto de la población, como resultado de la esclavización y el periodo colonial, así como del racismo estructural y la discriminación étnico-racial, que continúa limitando el reconocimiento, pleno goce y ejercicio de los derechos individuales y colectivos contemplados en una serie de tratados internacionales de derechos humanos.

La CEPAL, en su publicación "*Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina",* realizada en 2020, señaló que, entre el periodo 2002 a 2014, los Estados de la región lograron un importante avance en la disminución de la pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, en el periodo 2015 y 2018 se registraron lamentables retrocesos socioeconómicos que, con la llegada de la pandemia por COVID-19 se agudizaron y ha afectado de manera significativa a los pueblos y territorios indígenas y afrodescendientes de la región. En este informe, la CEPAL, indica que la pobreza es mayor en la población afrodescendiente que en la población no afrodescendiente. Por ejemplo, en Colombia, el 41% de la población afrodescendiente vive en situación de pobreza, a diferencia del 20.9% de la población no afrodescendiente. Situación similar en la mayoría de los países de la región, donde esta población posee altos índices de pobreza monetaria, marginación y exclusión social.

Por su parte, en el caso de la población indígena, según la publicación *¨Introducción a la desigualdad de los pueblos indígenas¨*, realizada por CEPAL en 2022, indicó que uno de los principales desafíos estadísticos es la falta de autoidentificación idónea de los pueblos indígenas, donde solo 1 de cada 10 personas se identifica como indígena; sin embargo, es alarmante la sobrerrepresentación de estos pueblos en los segmentos de mayor pobreza,

así como sus dificultades en el acceso a los servicios educativos y salud de calidad, agua potable, saneamiento, vivienda digna, y su exposición constante a diferentes tipos de violencia física, psicológica y sexual. En ese informe, se recoge que, el bienestar y garantías para los derechos de los pueblos indígenas se ven obstaculizados a causa de las brechas y sus desigualdades económicas y sociales. Por ejemplo, en Guatemala el 69.9% de la población indígena vive en situación de pobreza. Asimismo, en Honduras, el 88% de las niñas y niños indígenas tolupanes, lencas y pech, sufren de pobreza extrema (CEPAL 2016).

En este contexto, los Estados y sociedades latinoamericanas y caribeñas presentan serias dificultades para abordar los actos de racismo y de discriminación racial, a través de políticas públicas y normas que promuevan su debida diligencia en la investigación, prevención, sanción y eliminación, debido que han sido comúnmente asumidos como actos de la cotidianidad, contribuyendo a la normalización de estas violaciones a los derechos humanos. La no identificación adecuada de estos delitos tipificados en la mayoría de las legislaciones nacionales producen la constante revictimización, no celeridad procesal e impunidad por parte de los sistemas de justicia nacionales, prácticas contrarias a los principios de democracia y el principio de igualdad y no discriminación del derecho internacional de los derechos humanos.

2) Compromisos de los Estados

Los Estados han reconocido la importancia de garantizar el reconocimiento, óptimo goce y ejercicio de derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, teniendo en cuenta la situación particular de discriminación estructural. Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Estados han aprobado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos a nivel universal e interamericano que promueven la adopción de medidas para prevenir, eliminar y sancionar el racismo y la discriminación étnico-racial.

La Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), señala en su Artículo Nº2 que los Estados parte condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla en todas sus formas, a la vez de promover el entendimiento entre todas las razas. Asimismo, indica que cada Estado generará medidas especiales y concretas, en lo social, económico, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos étnicos y/o de personas pertenecientes a estos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad y del pleno goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han proporcionado un marco normativo que establece medidas para la protección de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe. Asimismo, el Convenio 169 de la OIT respalda la protección de derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales de la región, promoviendo que su proceso de desarrollo social sea en base a sus prioridades, según sus estilos de vida, creencias,

instituciones, espiritualidad y a la protección de sus derechos territoriales, económicos, sociales y culturales.

En el 2014, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 68/237, proclamó el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024), con el lema "Justicia, Reconocimiento y Desarrollo", con el objetivo de que los Estados adopten medidas concretas y prácticas mediante la aprobación y aplicación efectiva de marcos jurídicos nacionales e internacionales y de políticas y programas de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que enfrentan las personas afrodescendientes, teniendo en cuenta la situación particular de las infancias, las mujeres y juventudes.

A nivel interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), promueve la consolidación de las instituciones democráticas en la región, impulsando los regímenes sobre las libertades personales, el respeto por los derechos fundamentales de todos los individuos y la justicia social. La Convención enfatiza que los derechos fundamentales nacen por la condición de persona humana y esta es merecedora de la protección internacional sin distinción de sexo, edad, religión y origen étnico.

La Convención Interamericana contra el Racismo, Discriminación racial y formas conexas de Intolerancia (2017), indica que los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia. Asimismo, los Estados Parte deben adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de racismo, discriminación racial o formas conexas de intolerancia, a fin de lograr condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos víctimas de discriminación.

En ese sentido, los Estados de América Latina y el Caribe, han manifestado su compromiso para crear y adaptar a su realidad interna normativas y acciones concretas que les permitan luchar en contra el racismo y discriminación, en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, continúan con el desafío de desarrollar legislaciones específicas que puedan prevenir, eliminar y sancionar la discriminación racial, a manera de proteger los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes y garantizar su bienestar y desarrollo integral.

3) Elaboración de la Presente Ley Modelo

Las organizaciones afrodescendientes e indígenas en América Latina y el Caribe, vienen trabajando arduamente por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en particular, la elaboración e implementación de políticas públicas y normativas para combatir el racismo y la discriminación racial, en búsqueda de la superación de brechas sociales, políticas y económicas que permitan su desarrollo humano, en igualdad de condiciones frente al resto de la población.

En 2022, el Club de Madrid, en alianza con Ashanti Perú, elaboraron el documento denominado "Legislación contra el Racismo y la Discriminación Racial en Iberoamérica", donde se sistematizan las legislaciones nacionales que tienen como finalidad la prevención, erradicación y sanción del racismo y la discriminación racial. El objetivo de este documento fue crear un precedente guía a nivel regional, que pueda generar una herramienta para la incidencia política de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, a través del análisis de las normativas especificas respecto a la lucha contra el racismo y la discriminación racial propuesto en los ordenamientos de los países de América Latina y el Caribe.

En ese marco, Ashanti Perú- Red Peruana de Jóvenes Afrodescendientes en alianza con el Club de Madrid, la Fundación Contra Peso, y en el marco del proyecto "Sociedades Inclusivas" (Shared Societies), elaboró la presente Ley Modelo, a partir de las propuestas y discusiones surgidas en un espacio de consulta virtual, realizado el 24 de julio de 2023, con la participación de las redes de organizaciones afrodescendientes, parlamentarios y ex parlamentarios indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe.

En ese sentido, se presenta la Ley Modelo como un insumo para que las parlamentarias y parlamentarios miembros del PARLATINO puedan considerarla como referencia en el diseño y presentación de iniciativas legislativas para la prevención, sanción y erradicación del racismo y la discriminación étnico-racial hacia la población indígena y afrodescendiente que habita en la región, a fin de fortalecer la democracia inclusiva e igualitaria, en cumplimento de sus compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

TÍTULO I.-

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1.- **OBJETO**

El presente proyecto de ley, tiene como objeto el establecimiento de un marco jurídico que regule y proponga la adopción de medidas de prevención, sanción y erradicación del racismo y la discriminación racial desde los parlamentos de América Latina y el Caribe, por medio de la implementación de acciones afirmativas de reconocimiento de la diversidad étnica-cultural en los Estados de la región, que contribuyan a la garantía de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Artículo 2.- **ENFOQUES**

Para la presente ley, se tendrán en cuenta la aplicación de los siguientes enfoques:

- Enfoque de Derechos Humanos: Basado en el reconocimiento de todos los individuos como sujetos de derechos individuales y/o colectivos para identificar el estado del ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales como un paso previo a la creación de políticas públicas y medidas de acción positiva que permitan el desarrollo óptimo y bienestar.
- Enfoque de Igualdad de Género: Reconocimiento que el desarrollo de la mujer y los conceptos de feminidad, socialmente se han visto en situación de subordinación, incrementando los casos de violencia, y limitando el libre ejercicio de sus derechos fundamentales. Por lo cual, es imprescindible mantener el

enfoque de igualdad de género, con el objetivo de guiar a la creación de políticas públicas y acciones afirmativas que permitan la equidad entre hombres y mujeres, así como deconstruir los roles de género establecidos por los estereotipos sociales.

- Enfoque de Interculturalidad: Referente al reconocimiento de los sistemas propios organización social, jurídica, política y cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales y sus derechos colectivos en los procesos de toma de decisiones y gestión pública.
- Enfoque de Protección Integral: Necesidad de protección específica para las niñas, niños y adolescentes afrodescendientes e indígenas, con la finalidad de reconocerlos como sujetos de derecho y establecer estrategias de prevención ante posibles vulneraciones, cuidando así su desarrollo íntegro en la sociedad.
- Enfoque de Interseccionalidad: Reconocimiento a que el racismo y la discriminación racial, se ven compuestas por diversos factores sociales que son partes que agravan las situaciones según el caso del individuo y su población, colocándolos en diferentes niveles de situación de vulnerabilidad.
- Enfoque de Inclusión Social: Identifica la diversidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes con sus particularidades, a manera de erradicar su exclusión y marginación social, promoviendo la igualdad y equidad de oportunidades que permitan la garantía de sus derechos humanos.

Artículo 3.- **DEFINICIONES**

Para la efectivización de esta ley, y disposiciones derivadas de la misma, se emplearán los siguientes términos conforme a:

- Racismo: Cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial.
- Discriminación Racial: Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Acciones Afirmativas: Medidas políticas y administrativas temporales orientadas a posicionar a determinadas personas o grupos sociales que han sufrido desigualdades por razones sociales, culturales o económicas, con el fin de eliminar o reducir sus obstáculos en el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos humanos.
- Igualdad: Pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación y exclusión.
- Etnia: Grupo humano que comparte una cultura, una historia y costumbres, y cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad.
- Afrodescendientes: Personas de origen africano, que viven en las zonas de la diáspora africana como resultado del proceso de esclavitud o migración y se autoidentifican como tales.

- Indígenas: Descendientes de personas que habitaban en la región, anterior a la composición de países en la época de la conquista, periodo de colonización y el establecimiento de fronteras estatales, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

TÍTULO II.-

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4.- **PRINCIPIOS GENERALES**

Para la adecuada interpretación y aplicación de este proyecto de ley, y para su adecuación idónea, es necesario que se adopten los siguientes principios:

- Principio de Igualdad ante la ley: Todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo, deberán gozar de protección estatal ante cualquier tipo de acto de racismo y discriminación racial.
- Principio de Equidad: Referente al tratamiento diferenciado que garanticen la distribución justa de derechos y deberes de las poblaciones, con la finalidad de eliminar las brechas sociales causantes de jerarquización social, y por consiguiente el desarrollo desigual de las personas y pueblos indígenas y afrodescendientes en comparación con el resto de la población.
- Principio de Igualdad y No discriminación: Obligación del Estado, para garantizar la igualdad material de los pueblos indígenas y afrodescendientes, adoptando medidas afirmativas que permitan su desarrollo íntegro, teniendo en cuenta su realidad social, y su desarrollo óptimo.
- Principio de Acción Positiva: Inclusión de medidas estratégicas que permitan a las personas y pueblos indígenas y afrodescendientes, superar las desventajas de las brechas sociales y encaminar su proceso de desarrollo económico, político, social y cultural.
- Principio Pro- Homine: Interpretación de la normativa jurídica, a manera que prevalezca la más favorable al individuo y el respeto de sus derechos humanos.
- Principio de Irrenunciabilidad de Derechos: Ningún individuo o colectivo poblacional, puede renunciar a sus derechos fundamentales, y cualquier tipo de manifestación de renuncia ya sea explícitamente o por interpretación, será declarado nulo.
- Principio de Debida Diligencia: Las naciones adoptan, medidas orientadas a prevenir, sancionar y eliminar cualquier forma de racismo y discriminación racial, sin dilatación que retrase su debida aplicación.

Artículo 5.- **AUTORIDAD DE APLICACIÓN**

El Poder Ejecutivo de cada Estado, asignará a la Autoridad de Aplicación, la cual deberá supervisar la adecuación de la presente normativa a sus realidades nacionales, y generar un plan de acción que permita el cumplimiento de disposiciones concordantes con el presente proyecto de ley.

TÍTULO III.-

DISPOSICIONES ESPECIALES

Artículo 6.- **RECONOCIMIENTO**

Los Estados reconocen que los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen derecho a su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura, instituciones y cosmovisión, así como el pleno goce y ejercicio de sus derechos colectivos, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación.

Articulo 7.- **CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA**

Los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen el derecho a ser consultados mediante el Convenio N° 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y recibir el consentimiento libre, previo e informado, cada vez que se prevea dictar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Artículo 8.- **PROTECCIÓN LEGAL CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

a) Todo individuo es igual ante la ley, y tiene derecho a igual protección contra el racismo, la discriminación racial y cualquier forma de intolerancia, en cualquier ámbito social ya sea público o privado.
b) Todo individuo tiene derecho al reconocimiento, goce y ejercicio para garantizar la protección, en condiciones igualitarias, de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en su normativa nacional y los tratados internacionales.

Artículo 9.- **PROHIBICIÓN CONTRA LOS ACTOS DE RACISMO Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Los Estados, se comprometen a adoptar normativa que defina y prohíba de manera clara el racismo y la discriminación racial, aplicable a todas las autoridades y servicios públicos, personas naturales, físicas y jurídicas, ya sea en el sector privado o el público, con énfasis en el rubro laboral, educativo, de vivienda, salud, protección social, económico, acceso a servicios públicos, participación política, entre otros. Así como

modificar o derogar según el caso, aquella legislación que dé lugar al racismo y discriminación racial ya sea expresamente o sujeta a interpretación.

Artículo 10.- **COMPROMISOS DE LOS ESTADOS**

Los Estados deben prevenir, erradicar, prohibir y sancionar todos los actos de racismo y discriminación racial que incluya, entre otras acciones, lo siguiente:

a) El apoyo, ya sea público o privado a actividades que promuevan y fomenten el racismo y la discriminación racial, considerándose también el financiamiento.
b) El diseño, publicación, circulación o difusión por cualquier forma o medio de comunicación, incluyendo internet y formatos digitales, de cualquier material que promueva, defienda o incite al racismo y la discriminación racial.
c) La creación y utilización de contenidos, métodos o herramientas educativas que no reconozca la diversidad étnica-cultural y rechace los aportes en la historia, tradición ancestral, derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, reproducción de estereotipos negativos, en función a la raza, linaje u origen étnico.
d) La privación de cualquiera de los derechos sociales, económicos, culturales de naturaleza positiva en función a la raza, linaje u origen étnico, que nieguen el acceso a los servicios básicos y esenciales para el desarrollo social y de una vida digna.
e) La denegación o intromisión para el ejercicio de los derechos civiles y políticos de naturaleza negativa en función a la raza, linaje u origen étnico, que impidan el goce y ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales.
f) La restricción en el acceso a lugares públicos o privados con acceso público; tales como: establecimientos comerciales, centros de esparcimiento o recreación, clubes, restaurantes, discotecas, playas, y otros de naturaleza similar, en función a la raza, linaje, nacionalidad u origen étnico.
g) Cualquier restricción o limitación al uso del idioma, tradiciones, costumbres y cultura de las personas, en actividades públicas o privadas.
h) Cualquier trato inequitativo a las víctimas del racismo y la discriminación racial en el acceso al sistema de justicia, que impidan procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda.
i) La denegación del acceso a la educación pública o privada, así como a becas de estudio o programas de financiamiento de la educación, en función a la raza, linaje u origen étnico.

Artículo 11.- **ELIMINACIÓN DE BRECHAS Y OBSTÁCULOS**

Los Estados deben realizar acciones afirmativas necesarias con el fin de garantizar que todos los individuos parte de las poblaciones históricamente discriminadas por su condición étnico-racial, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, cuenten con igualdad real de oportunidades para el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, así como su participación efectiva en las actividades políticas, económicas, culturales y sociales de sus países.

Artículo 12.- **INFORMACIÓN ESTADÍSTICA**

Los Estados Parte se comprometen a incluir la variable étnica en los censos nacionales,

encuestas y registros administrativos, así como campañas de autoidentificación étnica propiciando la participación activa de organizaciones de indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos en el territorio nacional.

Artículo 13.- **INVESTIGACIÓN**

Los Estados Parte se comprometen a realizar estudios sobre la naturaleza, causas y consecuencias de las manifestaciones de racismo y de discriminación racial en sus respectivos países, así como recolectar, compilar y difundir información sobre la situación y derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes a nivel local, regional y nacional.

TÍTULO IV.-

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14.- **REGLAMENTACIÓN DE LA LEY.**

El poder ejecutivo de cada Estado adecuará la presente ley a sus normativas locales en un plazo de 120 días, a partir de su publicación.

Artículo 15.- **ORDEN PÚBLICO.**

Este proyecto de ley es de orden público.

Artículo 16.- **ADHESIÓN DE LAS NORMATIVAS LOCALES.**

Las autoridades deberán adherir a su normativa local interna, las disposiciones y previsiones del presente proyecto de ley y establecer las medidas necesarias en concordancia con lo expresado en este cuerpo normativo.

Artículo 17.- **VIGENCIA.**

Vigencia a partir de su publicación efectiva.

TÍTULO V.-

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA: **CONMEMORACIÓN DEL DÍA INTERNACIONAL PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

En el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, que se conmemora el 21 de marzo, las entidades públicas realizarán actividades destinadas a erradicar los actos de discriminación y racismo, y promoverán el reconocimiento y revalorización de los grupos históricamente discriminados por su origen étnico.