

Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial y su expresión en el marco legislativo chileno

Serie Minuta Nº 111-23, 24/07/2023

por Blanca Bórquez Polloni

Resumen

La presente Minuta tiene por objeto servir de insumo a los parlamentarios chilenos que participarán de la reunión virtual sobre *Alianzas Estratégicas hacia la Ley Modelo para la Prevención, Sanción y Erradicación del Racismo y la Discriminación Racial*, que tendrá lugar el día 24 de julio, en el marco de la reunión conjunta que sostendrán la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnia y la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Antecedentes	3
2. Prevención, sanción y erradicación de la discriminación racial en Chile a través del marco normativo	4
2.1. Institucionalidad	5
2.2. No discriminación	6
2.3. Migración.....	7
2.4. Etnias y pueblos originarios.....	7
2.5. Refugiados.....	7

1. Antecedentes

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.¹

A fines del año 1965, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD)², cuya entrada en vigor se produjo al iniciar el año 1969³. Este instrumento que tiene por fundamento los principios de igualdad y dignidad de los seres humanos –reconocidos por los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948–, persigue lograr que los Estados parte condenen la discriminación racial en todas sus formas, adopten las medidas a su alcance para permitir su eliminación y promuevan el entendimiento entre todas las razas.

A tales efectos, la Convención entrega una definición sobre lo que debe entenderse por *discriminación racial*.

Artículo 1.1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Conforme lo expresado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial –órgano de tratado– en sus observaciones generales, la conceptualización contenida en el artículo 1.1 de la CERD, “refiere a todas las personas de distintas razas, grupos nacionales o étnicos o pueblos indígenas”, por lo que deben los Estados parte en sus informes de avance señalar la composición demográfica de su población. Agrega, que es “necesario que se apliquen determinados criterios de manera uniforme a todos los grupos, en particular en lo que respecta al número de personas de que se trate y sus características relacionadas con la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico cuando éstas difieran de las de la mayoría o de otros grupos de la población”⁴. Asimismo, entiende que la expresión “linaje” refiere a la

¹ Artículo 1 Declaración Universal sobre Derechos Humanos. Resolución 217 A (III). Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

² Naciones Unidas. (1965). Resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf

³ El día 04 de enero, conforme lo dispone el artículo 19 de la CERD.

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (1999). Recomendación general XXIV relativa al artículo 1 de la Convención. Véase también: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (1993). Recomendación general N° XIV relativa al párrafo 1 del artículo 1 de la Convención. Ambas disponibles en:

discriminación basada en la ascendencia y que esta “comprende la discriminación de miembros de diversas comunidades basada en tipos de estratificación social como la casta y sistemas análogos de condición hereditaria que anulan o reducen el disfrute por esas personas, en pie de igualdad, de los derechos humanos”⁵.

Por su parte la Declaración y el Programa de Acción de Durban de 2001⁶ reconoció expresamente a los africanos, afrodescendientes, personas de origen asiático y los pueblos indígenas como las principales víctimas del colonialismo, fuente de esclavitud y trata de esclavos como de todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de las que han sido víctimas y que aún hoy continúan siéndolo de sus consecuencias.

De otro lado, dentro de la expresión “discriminación racial” deben entenderse incorporadas igualmente las discriminaciones no justificadas a los no ciudadanos (migrantes), refugiados y personas desplazadas.

Al día de hoy, la Declaración y el Programa de Acción de Durban (DPAD), representan, para los Estados y la sociedad civil, el principal plan de acción promovido por Naciones Unidas y centrado en las víctimas en el que se proponen medidas concretas para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. El documento reconoce entre las personas víctimas de discriminación racial a: las personas africanas y afrodescendientes; las persona; las personas refugiadas; las personas desplazadas; las personas víctimas de trata de personas; y las personas pertenecientes a minorías como las romaníes (gitanas), sinti y nómadas.

2. Prevención, sanción y erradicación de la discriminación racial en Chile a través del marco normativo

La CERD fue ratificada por el Congreso Nacional en el mes de julio del año 1971, y el decreto que la dio por aprobada, publicado en el Diario Oficial del 12 de noviembre del mismo año.⁷

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2002). Recomendación general N° XXIX relativa a la discriminación basada en la ascendencia. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

⁶ Nace como consecuencia de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, al Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en la ciudad de Durban, Sudáfrica el año 2001. Disponibles en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf

⁷ Véase: Decreto N° 747 de 1971, Ministerio de Relaciones Exteriores, aprueba Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial. Publicado en Diario Oficial de 12 de noviembre de 1971. Disponible en: <https://bcn.cl/2k3v1>

En la actualidad Chile participa como Estado parte en la gran mayoría de tratados internacionales de protección de los derechos humanos, en los cuales la no discriminación se alza como un lineamiento y principio fundamental. Así sucede, por ejemplo, con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ratificada el año 1989⁸; la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada en 1990⁹; el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificada en 2008¹⁰ o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de igual año¹¹. Más recientemente, en 2018, se ratificaron instrumentos como el Estatuto de los Apátridas¹² y la Convención para Reducir los casos de apatridia¹³.

Todos estos instrumentos del derecho internacional de protección de los derechos humanos, han permitido que Chile cuente con múltiples normas que buscan prevenir, sancionar y erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el país, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad; la mejor regulación de la migración, el reconocimiento de pueblos originarios.

A continuación, se destacan algunos de los principales cuerpos normativos de rango legal vigentes en la materia. Los mismos son reseñados, en cada ámbito, conforme un orden cronológico ascendente, desde el más antiguo al más nuevo.

2.1. Institucionalidad

- Ley N° 20.405 Del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Publicada en Diario Oficial de 10 de diciembre de 2009¹⁴. Organismo autónomo clave en la promoción y protección de los derechos humanos en el país.

⁸ Decreto N° 789, de 1989, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la asamblea general de las naciones unidas el 18 de diciembre de 1979. Publicado en Diario Oficial de 09 de diciembre de 1989. Disponible en: <https://bcn.cl/2f7fz>

⁹ Decreto N° 830 de 1990, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga Convención sobre los Derechos del Niño. Publicado en Diario Oficial de 27 de septiembre de 1990. Disponible en: <https://bcn.cl/2fel2>

¹⁰ Decreto N° 236 de 2008, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Publicado en Diario Oficial de 14 de octubre de 2008. Disponible en: <https://bcn.cl/2fx8e>

¹¹ Decreto N° 201 de 2008, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo. Diario Oficial de 17 de septiembre de 2008. Disponible en: <https://bcn.cl/2ho2o>

¹² Decreto N° 112 de 2018, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Diario Oficial de 27 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bcn.cl/2j50p>

¹³ Decreto N° 111 de 2018, Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga la Convención para reducir los casos de apatridia. Diario Oficial de 27 de octubre de 2018. Disponible en:

¹⁴ Disponible en: <https://bcn.cl/2kdph>

- Ley N° 20.820 Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y modifica normas legales que indica. Publicada en Diario Oficial de 20 de marzo de 2015¹⁵. Esta entidad es el órgano rector en el diseño, coordinación y evaluación de políticas, planes y programas para la equidad e igualdad de género, promoviendo la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres sin distinción.
- Ley N° 20.885 Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y adecúa la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia. Publicada en Diario Oficial de 05 de enero de 2016. Este nuevo órgano es promotor y coordinador de políticas públicas y legislación en materia de derechos humanos.¹⁶
- Ley N° 21.045 Crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Publicada en Diario Oficial de 03 de noviembre de 2017. Organismo que debe promover la diversidad cultural.¹⁷
- Ley N° 21.067 Crea la Defensoría de la Niñez. Publicada en Diario Oficial de 29 de enero de 2018.¹⁸
- Ley N° 21.090 Crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la Ley N° 20.530, sobre ministerio de Desarrollo Social, y modifica cuerpos legales que indica. Publicada en Diario Oficial de 18 de abril de 2018.¹⁹
- Ley N° 21.430 Sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. Publicada en Diario Oficial de 15 de marzo de 2022²⁰. Crea un sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

2.2. No discriminación

- Ley N° 20.609 Establece medidas contra la discriminación. Publicada en Diario Oficial de 24 de julio de 2012. Sanciona entre otros la discriminación racial y étnica.²¹

Sobre este aspecto debe destacarse que el pasado mes de junio el Gobierno anunció el envío de indicaciones para el fortalecimiento de esta ley, en especial, anunció la creación del Consejo de Igualdad y

¹⁵ Disponible en: <https://bcn.cl/2flok>

¹⁶ Disponible en: <https://bcn.cl/2lo15>

¹⁷ Disponible en: <https://bcn.cl/2f7iu>

¹⁸ Disponible en: <https://bcn.cl/2fl6e>

¹⁹ Disponible en: <https://bcn.cl/2lsxk>

²⁰ Disponible en: <https://bcn.cl/2yieq>

²¹ Disponible en: <https://bcn.cl/2q7mr>

no Discriminación, encargado de velar por la defensa de los grupos que requieren mayor protección.²²

- Ley N° 21.430 Sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. Publicada en Diario Oficial de 15 de marzo de 2022²³. Instrumento que siguiendo los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone de una institucionalidad y ordenamiento centrado en el interés superior y la no discriminación de niños, niñas y adolescentes sin distinción.

2.3. Migración

- Ley N° 21.568 Modifica Carta Fundamental en materia de regulación migratoria. Publicada en Diario Oficial de 03 de mayo de 2023. Referida a las expulsiones administrativas.
- Ley N° 21.325 Ley de migración y extranjería. Publicada en Diario Oficial de 20 de abril de 2021.²⁴

2.4. Etnias y pueblos originarios

- Ley N° 21.273 modifica la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile, entre otras materias. Publicada en Diario Oficial de 17 de octubre de 2020.²⁵
- Ley N° 21.151 otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno. Publicada en Diario Oficial de 16 de abril de 2019.²⁶

2.5. Refugiados

- Ley N° 20.430 Establece disposiciones sobre protección de refugiados. Publicada en Diario Oficial de 15 de abril de 2010.²⁷

²² Véase: Nota de prensa. Gobierno anuncia medidas para fortalecer la ley Antidiscriminación en el contexto de su reforma legislativa. 28 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.minsegpres.gob.cl/archivo/noticias/gobierno-anuncia-medidas-para-fortalecer-la-ley-antidiscriminacion>

²³ Disponible en: <https://bcn.cl/2yieg>

²⁴ Disponible en: <https://bcn.cl/2oodq>

²⁵ Disponible en: <https://bcn.cl/2lqpz>

²⁶ Disponible en: <https://bcn.cl/2f9j2>

²⁷ Disponible en: <https://bcn.cl/2f74l>