



# Asamblea General

Distr. general  
16 de agosto de 2021  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

48º período de sesiones

13 de septiembre a 1 de octubre de 2021

Temas 3 y 5 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

**Órganos y mecanismos de derechos humanos**

## **Avance hacia la igualdad racial: estudio del Comité Asesor sobre las formas y los medios adecuados para evaluar la situación**

**Informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos  
Humanos\***

---

\* Se acordó publicar este documento tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



## I. Introducción

### A. Mandato

1. En su resolución 72/157 la Asamblea General reafirmó que “la lucha mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como contra todas sus abominables formas y manifestaciones contemporáneas” seguía siendo una cuestión prioritaria para la comunidad internacional. Reconoció que, a pesar de los esfuerzos y las iniciativas emprendidas por los Estados para prohibir la discriminación racial y la segregación racial y generar el pleno disfrute de todos los derechos y libertades, millones de seres humanos seguían siendo víctimas de este fenómeno.

2. En la parte VII de la mencionada resolución la Asamblea General solicitó al Consejo de Derechos Humanos que siguiera “prestando atención a la situación de la igualdad racial en el mundo”, y más concretamente que, por conducto de su Comité Asesor, preparase “un estudio sobre las formas y los medios adecuados para evaluar la situación, señalando al mismo tiempo posibles lagunas y superposiciones”.

3. El Comité Asesor comenzó a trabajar en este estudio en su 21<sup>er</sup> período de sesiones, en agosto de 2018. Se creó un grupo de redacción y se celebraron debates a partir del 22<sup>o</sup> período de sesiones. Los miembros actuales del grupo de redacción son: Buhm-Suk Baek, Milena Costas Trascasas (Relatora), Iurii Alexandrovich Kolesnikov, José Augusto Lindgren Alves, Ajai Malhotra, Itsuko Nakai, Mona Omar, Elizabeth Salmón, Patrycja Sasnal, Dheerujlall Seetulsingh (Presidente) y Catherine Van de Heyning. La secretaria distribuyó un cuestionario entre los Estados y las partes interesadas, y durante la elaboración del estudio se celebraron consultas con expertos<sup>1</sup>. El Comité Asesor manifiesta su profundo agradecimiento por todas estas valiosas aportaciones<sup>2</sup>.

### B. Observaciones preliminares

4. En los albores de las celebraciones del 20<sup>o</sup> aniversario de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en 2001, la comunidad internacional debe hacer un balance de los progresos realizados en la acción mundial contra el racismo, con el fin de identificar los principales obstáculos y retrocesos que han afectado dicha acción en los dos últimos decenios. No cabe duda de que el flagelo del racismo sigue siendo un fenómeno generalizado y omnipresente, que afecta a todos los países y regiones del mundo. Sin embargo, hoy en día se comprenden mejor los factores que impulsan este fenómeno y se conocen mejor las causas subyacentes y los efectos. Además, la investigación empírica permite identificar las características, el alcance y la naturaleza evolutiva de la discriminación racial, y está en curso de elaboración una serie de herramientas y mecanismos para medir la desigualdad.

5. Los gobiernos, las sociedades y las personas son mucho más conscientes de los efectos sociales perniciosos que resultan de todas las formas de racismo. La experiencia ha enseñado que la discriminación, el desprecio o la exclusión sistémicos suelen ser una de las causas subyacentes de las situaciones de conflicto, y un caldo de cultivo para la violencia. Por el contrario, es preciso cultivar los valores de la igualdad, la tolerancia, la solidaridad y la integración, ya que redundan en beneficios tangibles, no solo en términos de convivencia pacífica, sino que también impulsan el avance hacia sociedades más participativas, democráticas, prósperas y desarrolladas (en todos los sentidos del término). Existe asimismo un cúmulo de conocimientos extraídos de diversas experiencias y políticas nacionales y

<sup>1</sup> Se recibieron respuestas de Azerbaiyán, Bahrein, el Brasil, los Emiratos Árabes Unidos, Honduras, Italia, México, Portugal y Suiza, así como de *Action on Smoking and Health*, el *International Movement against All Forms of Discrimination and Racism*, la Red Internacional de Solidaridad Dalit y *NGO Monitor*.

<sup>2</sup> Se recibieron aportaciones del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, de los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

regionales que, si se encauzan debidamente, pueden contribuir en gran medida a reforzar la acción colectiva contra el racismo<sup>3</sup>.

6. A pesar de estos hechos, el problema del racismo, junto con otras creencias y prácticas nocivas relacionadas con ese fenómeno, han adquirido últimamente nuevas dimensiones que crean el riesgo de sumir a las sociedades en nuevas olas de odio y agitación, con el consiguiente peligro para la paz y la seguridad social. El asesinato de George Floyd en Minnesota (Estados Unidos de América), y el movimiento Black Lives Matter pueden considerarse la enésima llamada de atención a la comunidad internacional, ya que “la gente ya no puede seguir esperando que se resuelvan las desigualdades estructurales y el racismo, profundamente arraigados”<sup>4</sup>. En realidad, las manifestaciones explícitas y violentas del racismo son solo la punta del iceberg, y constituyen la expresión de problemas más arraigados y profundos que afectan a las sociedades.

7. Los actos concretos de brutalidad y violencia policial ilustran cabalmente la necesidad de conseguir con urgencia la igualdad y la diversidad racial, abordando la discriminación sistémica mediante reformas radicales y cambios culturales. Ha llegado el momento de adoptar políticas y medios más decisivos para instaurar una igualdad racial sostenible, tanto a nivel nacional como internacional. En esa dirección apunta la resolución 43/1 del Consejo de Derechos Humanos, en que se solicita al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que elabore un estudio sobre el racismo sistémico en la aplicación efectiva de la ley.

8. La pobreza, la discriminación y la vulnerabilidad suelen estar concentradas en las minorías raciales y étnicas sujetas históricamente a una marginación estructural y socioeconómica, a saber, afrodescendientes, pueblos indígenas y romaníes, así como migrantes, desplazados y refugiados. La disparidad de los resultados en el disfrute de los derechos socioeconómicos se ve agravada por los obstáculos insalvables para acceder a las estructuras de poder y la escasa capacidad de influir en las políticas. La “racialización de la pobreza” también abarca la falta de participación y de representación significativas en los procesos de adopción de decisiones y en la vida pública.

9. La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de manifiesto las consecuencias negativas de la ausencia de igualdad racial, que han generado nuevas preocupaciones en la sociedad en su conjunto. Aunque el virus en sí mismo no muestra ningún sesgo de raza o clase, sus efectos en las diferentes comunidades han resultado ser desproporcionadamente más devastadores para los más vulnerables, es decir, los que viven en los márgenes de la sociedad y trabajan en las peores condiciones<sup>5</sup>. Los nuevos desafíos no solo crean un terreno fértil para la comisión de actos racistas explícitos y para inflamar los discursos racistas, sino que también tienen un impacto directo en el curso de las políticas y la asignación de los recursos que se requieren para promover el avance de los grupos racializados<sup>6</sup>.

## II. Hacer efectiva la igualdad racial

10. En este contexto, el concepto de “igualdad racial” no solo debe entenderse como una utopía. Por el contrario, las normas y políticas sobre discriminación racial deben dirigirse, como objetivo final, a la consecución de un sistema en que los seres humanos tengan las mismas oportunidades a pesar de las diferencias percibidas. Para avanzar en esta dirección, las medidas contra la discriminación racial deben complementarse con otras medidas destinadas a promover, de forma activa y concreta, el adelanto de los grupos o individuos

<sup>3</sup> En sucesivos informes relacionados con el llamamiento mundial a la acción concreta para la eliminación total del racismo, el Secretario General ha recogido las medidas adoptadas por los Estados miembros, los mecanismos de seguimiento de Durban y el ACNUDH para contrarrestar la discriminación racial.

<sup>4</sup> A/75/561, párr. 73.

<sup>5</sup> Véase A/HRC/45/44.

<sup>6</sup> El término “grupo racializado” se utiliza para explicar el proceso por el cual se utilizan patrones percibidos de diferencia física (por ejemplo, el color de la piel o la forma de los ojos) para diferenciar grupos de personas (racialización).

desfavorecidos. Además, es preciso eliminar las condiciones que les afectan negativamente para que pueda existir realmente la igualdad de oportunidades y de trato en el acceso y disfrute de los derechos.

11. Aunque los instrumentos de derechos humanos no contienen una referencia expresa a la igualdad racial como tal, este concepto se deriva del principio general del derecho internacional según el cual todos los seres humanos y todos los pueblos nacen iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna de raza, color y origen<sup>7</sup>. De hecho, el disfrute efectivo y universal de todos los derechos humanos requiere que se haga efectiva y se ponga en práctica la igualdad, que es también uno de los pilares de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Este principio implica el derecho de toda persona a ser tratada con dignidad, con igual consideración y respeto, a no recibir un trato discriminatorio y a tener acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones<sup>8</sup>.

12. Las principales fuentes normativas y programáticas internacionales que guían las acciones de los Estados hacia la igualdad racial son la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y la Declaración y el Programa de Acción de Durban y sus mecanismos de seguimiento, de 2009. Todas las normas aplicables están implícita o explícitamente consagradas en estos instrumentos, y han sido reafirmadas más recientemente por otros instrumentos regionales como la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia<sup>9</sup>. En Europa, los esfuerzos se han orientado principalmente a la armonización de las leyes y políticas contra la discriminación<sup>10</sup>, y a la aplicación del principio de igualdad de trato en relación con los grupos raciales o étnicos<sup>11</sup>.

## A. Principales normas sobre igualdad racial

13. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, existe una prohibición absoluta del racismo y la discriminación racial<sup>12</sup>. En el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se exige que los Estados eviten toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas 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.

14. En el texto de dicha Convención Internacional hay referencias dispersas relacionadas con la igualdad. El artículo 5 contempla “la igualdad ante la ley”, en particular en cuanto al disfrute del “derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia<sup>13</sup>. Este principio básico y general sobre la protección de los derechos

<sup>7</sup> Los fundamentos jurídicos de este principio se encuentran en el Artículo 1, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 2 del Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), y en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, pág. 24.

<sup>9</sup> En junio de 2021, seis miembros de la Organización de Estados Americanos habían ratificado este tratado. El artículo 3 reconoce “el derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en el derecho internacional aplicables a los Estados Partes, tanto a nivel individual como colectivo”. Véanse también los artículos 5 y 6 del tratado.

<sup>10</sup> La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia presta apoyo a los miembros del Consejo de Europa en este ámbito.

<sup>11</sup> La Directiva 2000/43/CE de la Unión Europea establece las bases para el reconocimiento formal de los requisitos mínimos para la aplicación del principio de igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico.

<sup>12</sup> Además, no se admite ninguna excepción a la prohibición de la discriminación racial, el genocidio, el crimen de apartheid o la esclavitud, ni siquiera en tiempos de emergencia pública.

<sup>13</sup> El art. 10 de la Convención Interamericana especifica que los Estados partes se comprometen a asegurar a las víctimas un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de

humanos garantiza que las víctimas del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia reciban una protección efectiva y en condiciones de igualdad contra la discriminación por cualquier motivo y en cualquier ámbito de la vida, pública o privada<sup>14</sup>. Está implícita asimismo la necesidad de adoptar otras medidas, además de las jurídicas, para proteger la seguridad de la persona de cualquier tipo de violencia o daño corporal<sup>15</sup>.

15. Para la consecución de la igualdad racial pueden ser necesarias otras medidas específicas relacionadas con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 5 destaca especialmente el derecho al trabajo, el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales, el derecho a la educación y el derecho a participar en igualdad de condiciones en las actividades culturales. También es esencial garantizar la igualdad en el disfrute de ciertos derechos civiles y políticos, así como el acceso a cualquier lugar y servicio público.

16. Por último, el artículo 1, párrafo 4) de la misma Convención se refiere a la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar “la igualdad en el disfrute o el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales” de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas<sup>16</sup>. A este respecto, el artículo 2, párrafo 2) especifica que la adopción de tales medidas en los ámbitos social, económico, cultural y otros en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

## B. Comprensión conceptual y alcance

17. La igualdad y la no discriminación son dos conceptos interdependientes y complementarios, que a menudo se presentan como dos caras de la misma moneda<sup>17</sup>. En realidad, la creación de las condiciones adecuadas para el ejercicio y disfrute de los derechos y las libertades en igualdad de condiciones depende de la articulación y aplicación de estos dos principios en las políticas públicas. La discriminación conduce a la desigualdad y, por lo tanto, solo puede conseguirse una igualdad significativa cuando se aplica una serie de acciones integradas destinadas a eliminar todas las formas de discriminación. Al mismo tiempo, para lograr los objetivos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que también exige abordar la discriminación estructural y la desigualdad de hecho, no basta con luchar contra las formas directas e indirectas de discriminación<sup>18</sup>.

18. El racismo estructural se define como el “conjunto de normas, reglas, rutinas, patrones, actitudes y pautas de comportamiento, tanto *de jure* como *de facto*, que dan paso a una situación de inferioridad y exclusión contra un grupo de personas de forma generalizada, las cuales son perpetuadas a lo largo del tiempo e incluso por generaciones”<sup>19</sup>. La igualdad sustantiva requiere ir más allá del mero reconocimiento formal y legal de la prohibición de la discriminación, y adoptar medidas para: a) identificar y desarmar de forma activa las manifestaciones de discriminación institucional y estructural; b) paliar los efectos de la desigualdad derivada de la discriminación estructural; y c) evitar que se produzcan actos de

---

justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 18 (1989), párr. 1.

<sup>15</sup> Artículo 2 de la Convención Interamericana.

<sup>16</sup> En la referencia a estas medidas se utilizan también otros términos como acción “favorable”, “afirmativa” y “positiva”.

<sup>17</sup> Véase la “Nota orientativa del Secretario General sobre la discriminación racial y la protección de las minorías”, marzo de 2013.

<sup>18</sup> La discriminación indirecta es la derivada de la aplicación de políticas y medidas que a primera vista no son discriminatorias, pero que tienen efectos discriminatorios en la práctica, ya que tales medidas, aparentemente neutras desde el punto de vista de la raza, tienen un impacto desproporcionado en determinados grupos.

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15.

discriminación directa e indirecta, forjando un entorno en que las personas tengan, en la práctica, acceso a la igualdad de oportunidades.

19. El logro de la igualdad racial en la práctica exige la materialización de estos criterios normativos, traduciendo de este marco jurídico general en medidas concretas. Así pues, la obligación de respetar y proteger el derecho de toda persona a no ser discriminada por motivos raciales abarcaría: a) no emprender ninguna acción discriminatoria ni adoptar ninguna legislación o práctica discriminatoria; b) modificar o derogar cualquier legislación discriminatoria y poner fin a las prácticas o medidas discriminatorias; c) impedir que terceros realicen acciones discriminatorias; y d) garantizar que las víctimas de la discriminación racial tengan acceso a una protección y recursos efectivos, así como a una reparación o satisfacción adecuada<sup>20</sup>.

20. Para cumplir con la obligación de garantizar el disfrute y el acceso a los derechos y las libertades en igualdad de condiciones, es necesario adoptar medidas positivas dirigidas a reducir la desigualdad entre grupos e individuos. Las medidas deben estar encaminadas a revertir o cambiar las situaciones de discriminación, a través de la eliminación de los obstáculos existentes y la creación de las condiciones para que pueda existir realmente la igualdad de trato y de oportunidades<sup>21</sup>. Ello implica: a) adoptar medidas especiales para ayudar a las personas a disfrutar de su derecho a la igualdad cuando las circunstancias lo aconsejen; b) instaurar la igualdad a través de la acción afirmativa cuando los individuos o grupos no puedan, por razones ajenas a su voluntad, ejercer el derecho a la igualdad por sí mismos a través de los medios a su disposición; y c) adoptar medidas para garantizar una adecuada educación y sensibilización en materia de no discriminación e igualdad<sup>22</sup>.

21. La igualdad y la no discriminación generan obligaciones de cumplimiento inmediato, con independencia de los recursos disponibles. Si bien la obligación de no cometer actos discriminatorios no está sujeta ni a un cumplimiento progresivo ni a la disponibilidad de recursos, la eliminación de la discriminación en los hechos puede requerir más tiempo y recursos, lo que explica la necesidad de que se haga efectiva de forma progresiva<sup>23</sup>. Ello es especialmente cierto en el caso de la aplicación de medidas especiales, que en la práctica pueden requerir la asignación de recursos a lo largo del tiempo, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los programas, así como la adecuada consecución de los objetivos fijados.

### C. Función de las medidas especiales

22. Con miras al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial es decisivo adoptar medidas especiales dirigidas a corregir o prevenir la discriminación y la desigualdad racial<sup>24</sup>. En virtud del artículo 1, párrafo 4, y del artículo 2, párrafo 2, estas medidas deben adoptarse con el único fin de conseguir un adelanto adecuado de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos “cuando las circunstancias lo aconsejen”<sup>25</sup>. Por consiguiente, los Estados están obligados a adoptar políticas activas de protección destinadas a atender las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos cuando el contexto lo

<sup>20</sup> Wouter Vandenhoele, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, pág. 187; y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párrs. 8 y 22.

<sup>21</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Compendio*, pág. 11.

<sup>22</sup> Wouter Vandenhoele, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, págs. 187 y 188.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 189, y CERD/C/65/CO/4, párr. 16.

<sup>24</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 20.

<sup>25</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado el carácter obligatorio de las disposiciones del artículo 2. Además, las medidas especiales han de ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, ser legítimas, ser necesarias en una sociedad democrática, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales. Véase la recomendación general núm. 32 (2009) del Comité, párrs. 16 y 30.

requiera, por ejemplo en caso de disparidades persistentes<sup>26</sup>. Las medidas son temporales pero pueden mantenerse hasta que se alcancen los objetivos de igualdad (lograr condiciones equitativas para la igualdad de oportunidades, la inclusión y el progreso) de forma sostenible<sup>27</sup>. Sin embargo, no pueden dar lugar a preferencias injustificables o al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales, ya que el principio de no discriminación sigue siendo aplicable<sup>28</sup>. Es preciso establecer sistemas de seguimiento adecuados para evaluar los resultados.

23. La necesidad de medidas especiales difiere de un Estado a otro, pero estas deben basarse en una evaluación realista de la situación de los grupos e individuos afectados. La legislación nacional debe proporcionar el marco para su desarrollo y aplicación sobre la base de la consulta previa con las comunidades destinatarias o afectadas y la participación activa de las mismas. Deben adoptarse programas relacionados con los objetivos<sup>29</sup> a los efectos de: a) corregir las condiciones que impiden el disfrute de los derechos, y asegurar el desarrollo adecuado de los grupos específicos; b) fomentar la participación equitativa de esos grupos en todos los sectores de la sociedad y tratar a todos en pie de igualdad; y c) protegerlos de la discriminación, incluso de las actividades de los particulares, a fin de garantizarles la igualdad en el disfrute de los derechos y las libertades<sup>30</sup>.

24. En la práctica, esas medidas se han utilizado para superar situaciones de discriminación estructural en perjuicio de afrodescendientes, pero pueden dirigirse a corregir otras disparidades existentes o a evitar que surjan nuevos desequilibrios<sup>31</sup>. Pueden introducirse regímenes preferenciales en las instituciones educativas, la vivienda, los partidos políticos y los parlamentos, y en el empleo público, especialmente en la judicatura, la policía y el ejército, y las dependencias de la administración pública. Las medidas específicas pueden abarcar, por ejemplo, el desempleo, la segregación ocupacional y las prácticas discriminatorias en materia de contratación, salarios, ascensos y otras condiciones de empleo. Los sistemas de cupos también apuntan a promover la diversidad, al garantizar la representación de los grupos marginados en la vida pública y neutralizar los prejuicios<sup>32</sup>.

25. En la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se han recomendado medidas especiales, entre otras cosas, en lo que respecta a la representación en el ejército y la policía, en los sistemas políticos, en la administración pública y en los medios de comunicación; a la educación, incluida la reducción de las disparidades en el rendimiento, el empleo y la vivienda; a la preservación del patrimonio; al alivio de la pobreza; y a una ampliación de la libertad de circulación y de los derechos de participación<sup>33</sup>. Los programas con medidas especiales pueden mantenerse hasta que se superen las desventajas estructurales y los grupos que sufren discriminación racial hayan alcanzado una representación adecuada.

<sup>26</sup> CERD/C/USA/CO/7-9, párr. 7. Según el Comité, la aplicación de estas medidas se justifica por la vulnerabilidad, la marginación, la desigualdad o la desigualdad estructural, el racismo arraigado, la situación de desventaja y la discriminación indirecta e histórica; La naturaleza precisa de la situación de desventaja varía y determina el tipo de soluciones sugeridas. Véase Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, págs. 227, 229 y 234.

<sup>27</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 9. y artículo 5 de la Convención Interamericana.

<sup>28</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 20. Las medidas especiales no pueden considerarse una excepción al principio de no discriminación, sino una parte integrante del mismo.

<sup>29</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 27.

<sup>30</sup> Algunos Estados han elaborado una legislación para establecer las condiciones en que los empleadores del sector privado pueden adoptar acciones positivas (medidas especiales) con respecto a los grupos expuestos a riesgo; Véase CERD/C/BEL/CO/20-22, párr. 4.

<sup>31</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párrs. 22 y 23, y recomendación general núm. 34 (2011), párr. 7.

<sup>32</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 13. y Declaración y Programa de Acción de Durban, párr. 118.

<sup>33</sup> Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, pág. 231.

### III. Marco jurídico e institucional

26. La Asamblea General ha aprobado numerosas resoluciones de carácter programático destinadas a integrar sistemáticamente la aplicación exhaustiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Se han creado nuevos mecanismos a nivel internacional, así como organismos especializados a nivel nacional.

#### A. Marco programático y compromisos

27. La Declaración y el Programa de Acción de Durban y sus mecanismos de seguimiento constituyen el marco programático más pertinente para guiar a los Estados hacia la igualdad racial en aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Este documento contiene un inventario considerable de medidas e iniciativas concretas, incluso de carácter transformador, que los Estados pueden adoptar para alcanzar plena y eficazmente este objetivo<sup>34</sup>. Las recomendaciones se desprenden de los principios y obligaciones contenidos en la Convención y, por lo tanto, deben ser consideradas seriamente por los Estados, ya que pueden ser decisivas para el cumplimiento de su obligación de hacer frente a la discriminación racial “por todos los medios apropiados”.

28. La Declaración y el Programa de Acción de Durban reconocen que la persistencia de las estructuras coloniales y las prácticas raciales determinan desigualdades socioeconómicas duraderas, especialmente en el acceso a la educación, la atención sanitaria y la vivienda (véanse los párrs. 14 y 33). Las principales víctimas del racismo estructural son los africanos, los afrodescendientes, las personas de ascendencia asiática y los pueblos indígenas; mientras que las formas contemporáneas de discriminación racial se alimentan de actitudes xenófobas y de estereotipos negativos sobre los no ciudadanos, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo<sup>35</sup>.

29. En el marco del programa de actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024) se está reforzando la adopción de medidas y la cooperación a nivel nacional, regional e internacional para lograr que los afrodescendientes disfruten a plenitud de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y participen plenamente y en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la sociedad<sup>36</sup>. En este sentido, la Asamblea General ha encomendado al recientemente creado Foro Permanente de Afrodescendientes el mandato de contribuir a la plena inclusión política, económica y social de los afrodescendientes en las sociedades en las que viven como ciudadanos, en igualdad de condiciones y sin discriminación de ningún tipo, y de contribuir a garantizar la igualdad en el disfrute de todos los derechos humanos<sup>37</sup>.

30. La propuesta de reajuste del programa mundial contra la discriminación xenófoba, realizada por el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, destaca la situación de los migrantes y la necesidad de abordar la intersección entre racismo y xenofobia. Las políticas existentes pasan por alto la omnipresente discriminación estructural xenófoba (es decir, las violaciones que se derivan del efecto desproporcionado de las medidas aplicables a los refugiados debido a su condición de extranjeros, aunque neutras desde la perspectiva racial) y utilizan un enfoque estrecho en relación con el daño cometido contra los refugiados a raíz de prejuicios explícitos contra los extranjeros<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> La Declaración y el Programa de Acción de Durban afirman que la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las disparidades económicas están relacionadas con el racismo. La auténtica igualdad para todos, y en todos los ámbitos, incluido el del desarrollo, es por tanto fundamental para erradicar las prácticas de discriminación racial (véase el párr. 76).

<sup>35</sup> La expresión “víctimas del racismo” se refiere a las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

<sup>36</sup> Resolución 69/16 de la Asamblea General, anexo, párr. 9 a).

<sup>37</sup> Resolución 75/314 de la Asamblea General, párr. 1 a).

<sup>38</sup> E. Tendayi Achiume, “Beyond prejudice: structural xenophobic discrimination against refugees”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, núm. 3 (2014).

## B. Red institucional

31. Se han creado progresivamente organismos y mecanismos de diversa índole, con distintos mandatos y que aplican diversos métodos de control, a los efectos de ofrecer a los Estados apoyo técnico y conocimientos especializados para sus políticas de lucha contra la discriminación. Se trata del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (órgano creado en virtud de tratado)<sup>39</sup>, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (procedimiento especial del Consejo de Derechos Humanos)<sup>40</sup>, y los cuatro mecanismos de seguimiento de Durban, a saber, el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban<sup>41</sup>, el Comité Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la Elaboración de Normas Complementarias a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>42</sup>, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes<sup>43</sup> y el Grupo de Eminentes Expertos Independientes sobre la Aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban<sup>44</sup>. El mandato que se les ha confiado permite abordar la igualdad racial de forma más específica.

32. Esta red puede contribuir considerablemente a orientar las políticas nacionales hacia este objetivo, mediante la aportación de apoyo técnico y conocimientos especializados. La mayor atención que asigne cada uno de esos organismos a la cuestión y su repercusión en las políticas nacionales dependen del alcance de su mandato y de sus métodos de trabajo. Además, cabría reforzar la coordinación e interacción mutua, y racionalizar su labor, mediante la coordinación de sus órdenes del día y programas de trabajo. Un enfoque centrado en la metodología para fomentar la igualdad racial también podría favorecer una reflexión más amplia sobre la elaboración de medios y herramientas destinados a abordar la discriminación estructural o sistémica. Se podría asimismo aplicar el enfoque a otras cuestiones, como la promoción de la acción afirmativa y el derecho a la participación efectiva de los grupos racializados<sup>45</sup>.

33. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) presta apoyo sustantivo y técnico para la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en particular ayudando a los países y prestando asesoramiento técnico para la elaboración de leyes contra la discriminación racial y de planes nacionales. Además, el ACNUDH coordina la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías, que reúne a más de 20 departamentos, organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas. Esta red, presidida conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

<sup>39</sup> El Comité dirige a los Estados recomendaciones destinadas a promover la igualdad racial mediante la promulgación de nuevas leyes, el establecimiento de organismos nacionales especializados y la aplicación de medidas especiales. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluye en sus recomendaciones aspectos relacionados con la discriminación y las disparidades en el disfrute de los derechos, que son pertinentes para medir y promover la igualdad racial.

<sup>40</sup> Este mecanismo se ocupa de las recomendaciones específicas a los Estados tras las visitas a los países, en particular, con un enfoque centrado en la igualdad racial y más ampliamente en las cuestiones que afectan a la igualdad racial en el contexto de los informes temáticos.

<sup>41</sup> El mecanismo tiene el mandato de formular recomendaciones con miras a lograr la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

<sup>42</sup> Incluye dentro de sus esferas temáticas el estudio de medidas especiales, incluidas las medidas afirmativas o positivas.

<sup>43</sup> Elabora informes temáticos y realiza visitas a los países, y también ha dirigido recomendaciones pertinentes a los Estados en relación con la puesta en práctica de la igualdad racial.

<sup>44</sup> Su mandato permite al Grupo centrarse en las partes de la Declaración y el Programa de Acción de Durban dedicadas a la igualdad racial.

<sup>45</sup> Este proceso debería basarse en las experiencias nacionales y en la interacción y las sinergias entre esta red institucional y los organismos nacionales especializados, y asimismo fijarse como objetivo el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones.

(UNESCO), ofrece un valioso marco para intensificar la colaboración interinstitucional en la lucha contra el racismo<sup>46</sup>.

#### **IV. Deconstrucción del racismo para la construcción de la igualdad racial**

34. La consecución de la igualdad racial requiere deconstruir el concepto de racismo y desmontar los pilares espurios sobre los que este fenómeno se construyó y se ha perpetuado a lo largo de la historia. La amplia definición que figura en el artículo 2, párrafo 2) de la Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, sigue siendo válida hoy en día: “las ideologías racistas, las actitudes fundadas en los prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables”. El racismo “se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias, así como por medio de creencias y actos antisociales”<sup>47</sup>.

35. Para garantizar la sostenibilidad de la igualdad racial, la aplicación de políticas de inclusión e integración debe ir acompañada de la construcción de una cultura de lucha contra el racismo. Para ello, puede ser necesario revertir las creencias de larga data, así como evitar que la negación oficial de la existencia del racismo se utilice para perpetuar formas inconscientes de segregación racial muy arraigadas. Este proceso también requiere la introducción de medidas efectivas, en particular legislación y mecanismos para garantizar que los grupos a los que se dirige puedan participar plena y efectivamente en los asuntos públicos, los puestos de adopción de decisiones y las instituciones representativas, así como en la esfera política y en otros ámbitos (la administración pública, los medios de comunicación, los entornos culturales, la comunidad científica y el mundo académico).

##### **A. Desmantelamiento del racismo estructural o sistémico**

36. El desmantelamiento de las estructuras y los mecanismos que contribuyen a las desigualdades políticas, sociales y económicas requiere que se aborden de forma exhaustiva las manifestaciones, las causas profundas y los factores que impulsan el racismo sistémico; ello puede implicar la adopción de estrategias o planes nacionales a gran escala, con objetivos y medidas específicas, así como de indicadores que permitan medir los avances. La inclusión de medidas especiales selectivas, acciones positivas y mecanismos de seguimiento es fundamental para fomentar la igualdad en el disfrute de los derechos, especialmente en el ámbito socioeconómico<sup>48</sup>.

37. Los países han desarrollado políticas integrales para garantizar un enfoque sistemático y coherente de los retos que se plantean a los miembros de ciertas comunidades de minorías raciales y étnicas en materia de atención de salud, educación, vivienda y empleo. A menudo se elaboran estrategias contra el racismo que son más específicas en relación con los

<sup>46</sup> Dicha plataforma aborda cuestiones relacionadas con la discriminación racial y la protección de las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas, incluidas las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación.

<sup>47</sup> También se destacan las consecuencias negativas del racismo: “obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional y crea tensiones políticas entre los pueblos; es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y, por consiguiente, perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales”.

<sup>48</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha considerado que la falta de reconocimiento de la utilidad de las medidas especiales pueda perpetuar los efectos de la discriminación estructural en todos los grupos vulnerables e impedir la plena efectividad de los derechos enunciados en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; véase CERD/C/SWE/CO/22-23, párr. 14.

romaníes, los afrodescendientes o los pueblos indígenas<sup>49</sup>. Es asimismo habitual que se lleven a cabo evaluaciones del régimen de igualdad existente en el ámbito del empleo antes de introducir reformas para aumentar la presencia de determinados grupos en la fuerza de trabajo<sup>50</sup>. También se han llevado a cabo procesos más amplios, como encuestas nacionales sobre discriminación<sup>51</sup>.

38. Se propone el establecimiento de “auditorías de igualdad racial” en las instituciones públicas<sup>52</sup>, como medio adecuado para identificar manifestaciones específicas de racismo y determinar los factores cualitativos que contribuyen al sesgo y la discriminación sistémicos en las operaciones habituales y de rutina<sup>53</sup>. Sin embargo, este ejercicio exige garantizar la calidad, la coherencia y la comparabilidad de los datos que recogen las administraciones nacionales, regionales y locales de un país, la uniformidad de las definiciones de los grupos étnicos que deban utilizar todas esas administraciones<sup>54</sup>, y la recopilación de datos que permitan captar adecuadamente la discriminación histórica y sistemática. Por último, este proceso debe basarse en una estrategia gubernamental integral y unificada dirigida a eliminar las disparidades que puedan identificarse a través de él<sup>55</sup>.

39. En el contexto de las medidas de austeridad se han recomendado “evaluaciones de impacto sobre la igualdad”<sup>56</sup>. Estas ofrecen un medio para prever las consecuencias desproporcionadas de las políticas sobre los grupos vulnerables, mediante un análisis y un examen independientes. Normalmente se realizan antes de la adopción de las medidas y se revisan periódicamente para garantizar su continua eficacia. Algunos países también están ideando métodos para aplicar una perspectiva antirracista en la adopción de decisiones desde el principio, a fin de evitar el arraigo del racismo sistémico, y de ese modo ayudar a anticipar y eliminar los prejuicios inconscientes en las políticas, programas y decisiones propuestas y mejorar la política antes de su aplicación<sup>57</sup>.

40. Es necesario asimismo prever un componente de responsabilidad y rendición de cuentas para abordar los casos en que la discriminación racial está consentida, de jure o de facto, por las instituciones políticas, mediante el respaldo del discurso de odio racista o la tolerancia o las expresiones de aprobación hacia un clima de odio y discriminación racial<sup>58</sup>. Las prácticas sistemáticas y generalizadas de discriminación pueden evolucionar hacia la segregación racial u otras formas de racismo institucionalizado prohibidas por el artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, como el apartheid<sup>59</sup>.

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, la Política sobre acceso de los pueblos indígenas a la justicia, 2017-2025 (Guatemala).

<sup>50</sup> CERD/C/CAN/CO/21-23, párr. 32 b).

<sup>51</sup> Por ejemplo, en México, el Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo en 2017 una encuesta nacional para evaluar la magnitud de la discriminación racial y sus diversas manifestaciones e identificar a los autores de determinados actos de discriminación y los ámbitos de la vida en que este problema se presenta con mayor frecuencia, así como los factores socioculturales que se relacionan con el fenómeno.

<sup>52</sup> Véase A/HRC/42/59/Add.1.

<sup>53</sup> *Ibid.*, párr. 75 cc).

<sup>54</sup> En el Reino Unido, por ejemplo, el Servicio Estadístico del Gobierno está elaborando herramientas de orientación que recomiendan un enfoque armonizado para la recopilación de datos sobre grupo étnico, identidad nacional y religión de las personas, con el fin de permitir la coherencia y la comparabilidad de los resultados estadísticos.

<sup>55</sup> A/HRC/41/54/Add.2, párrs. 16 a 19.

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, E/C.12/EQU/CO/4, párr. 5.

<sup>57</sup> Véase [https://files.ontario.ca/ar-2001\\_ard\\_report\\_tagged\\_final-s.pdf](https://files.ontario.ca/ar-2001_ard_report_tagged_final-s.pdf).

<sup>58</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013), párrs. 3 y 5.

<sup>59</sup> El crimen de apartheid abarca a la vez la responsabilidad estatal y la individual. Incluye los actos de carácter inhumano cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o varios grupos raciales, con la intención de mantener ese régimen. Véase el art. 7 1) h) del Estatuto de Roma y el art. 2 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 2019 sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad.

41. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha identificado un conjunto de pautas de discriminación racial sistemática y masiva, que pueden utilizarse para detectar y prevenir, en una fase temprana, situaciones que pueden evolucionar hacia un conflicto violento o desencadenar situaciones de apartheid o genocidio; entre ellas se encuentran: a) la falta de un marco legislativo y de instituciones para prevenir la discriminación racial y ofrecer recursos a las víctimas de la misma; b) la exclusión sistemática -de hecho o de derecho- de grupos de los puestos de poder, del empleo en las instituciones del Estado y de las profesiones clave, como la enseñanza, la judicatura y la policía; y c) las disparidades significativas en los indicadores socioeconómicos, que evidencian una pauta de discriminación racial grave<sup>60</sup>.

## **B. Examen de las formas de discriminación múltiples e interseccionales**

42. El examen del marco jurídico existente y de los resultados de las políticas, las prácticas y los programas dedicados a promover la igualdad debe incluir un análisis interseccional<sup>61</sup>. Esta herramienta analítica puede ayudar a profundizar en la comprensión del racismo estructural para ampliar la eficacia de las respuestas, ya que trata de captar y abordar las consecuencias estructurales y dinámicas de la interacción del racismo con otras formas de discriminación<sup>62</sup>. En la práctica, sin embargo, el enfoque se reduce a menudo a analizar las interacciones con la dimensión de género<sup>63</sup>.

43. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha reconocido que la discriminación racial puede tener un impacto específico y peculiar en las mujeres, que a menudo hacen frente a múltiples formas de discriminación con motivo de su origen racial o étnico y de su sexo, combinadas con la discriminación basada en el género y los estereotipos perjudiciales<sup>64</sup>. El Comité ha solicitado, pues, a los Estados que describan, en la medida de lo posible en términos cuantitativos y cualitativos, los factores y las dificultades que se encuentran a la hora de asegurar que las mujeres disfruten en pie de igualdad los derechos protegidos por la Convención, también mediante el suministro de datos desglosados por género.

## **C. Una “agenda transformadora” para la igualdad racial**

44. Las acciones y políticas, así como la interpretación del alcance de las obligaciones de los Estados, han evolucionado de una concepción formal de la igualdad racial a una sustantiva, lo que significa que el fiel cumplimiento de sus obligaciones debe reflejarse en un progreso real y tangible de los grupos destinatarios. A partir de esta base, en virtud de los enfoques actuales se tiende a solicitar a los Estados la adopción de políticas y acciones más decididas, concretas y que puedan medirse. En algunos casos, la consecución efectiva de la igualdad puede exigir un proceso de profunda transformación destinado a reestabilizar y remodelar la dinámica del poder en las relaciones entre individuos y grupos<sup>65</sup>. Ese proceso puede requerir la adopción de programas orientados a la redistribución de recursos, que permitan una verdadera participación en los asuntos públicos de los grupos o individuos a los

<sup>60</sup> Véase CERD/C/67/1, de 14 de octubre de 2005.

<sup>61</sup> Los Estados deben incluir una perspectiva interseccional en sus planes de acción nacionales u otras políticas, programas o acciones.

<sup>62</sup> A/CONF.189/PC.2/20, pág. 10; y art. 11 de la Convención Interamericana.

<sup>63</sup> En su presentación al Comité Asesor, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia subrayó la necesidad de aprovechar el gran potencial que ofrece esta herramienta.

<sup>64</sup> Véase la recomendación general núm. 25 (2000) del Comité, párrs. 3 y 6.

<sup>65</sup> D. McGill, “Tackling structural violence through transformative justice”, en Matthew Evans (ed.), *Transitional and Transformative Justice: Critical and International Perspectives* (Routledge, 2019).

que se dirige, ampliando su representación, o reforzando otras acciones de promoción centradas en la educación y la eliminación de estereotipos<sup>66</sup>.

45. Una herramienta útil para desarrollar este nuevo marco analítico es la “Agenda hacia un cambio transformador en pro de la justicia y la igualdad raciales de cuatro puntos”, presentada recientemente por el Alto Comisionado<sup>67</sup>. La agenda pretende conseguir resultados concretos mediante un “enfoque profundo y conjunto” a través de cuatro objetivos específicos, a saber: a) revertir las culturas de negación, dismantelar el racismo sistémico y acelerar el ritmo de la acción<sup>68</sup>; b) poner fin a la impunidad por las violaciones de los derechos humanos cometidas por los agentes del orden y subsanar el déficit de confianza; c) garantizar que se escuchen las voces de los afrodescendientes y de quienes luchan contra el racismo y que se atiendan sus preocupaciones; y d) reconocer y hacer frente a los legados, entre otros, mediante la rendición de cuentas y la reparación. Se prevé la creación de un nuevo mecanismo de duración limitada con el mandato de integrar y promover la justicia e igualdad racial en el contexto de la aplicación de la ley y de examinar las pautas, los incidentes, las políticas y los procesos en todo el mundo.

46. Este nuevo marco permite desmenuzar los diferentes problemas y obligaciones, con el fin de abordarlos de forma más específica mediante una serie de respuestas diferentes. Tal enfoque podría, además, ayudar a alcanzar un entendimiento común sobre los elementos más conflictivos de la Declaración y el Programa de Acción de Durban<sup>69</sup>. A pesar de su enfoque limitado, es de esperar que esta agenda marque el camino hacia un marco programático más estructurado y articulado, que puede convertirse en una importante herramienta para promover la igualdad racial a nivel nacional.

## V. Medios e instrumentos para evaluar el progreso

47. Los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales han centrado cada vez más su enfoque en la concepción de estrategias y en el establecimiento de medios y herramientas que ayuden a los Estados a cumplir sus obligaciones de forma efectiva y a avanzar de forma concreta hacia la consecución de la igualdad racial. La adopción de marcos programáticos y normativos internacionales ha estimulado las iniciativas nacionales para la formulación de políticas públicas integrales y la creación de organismos especializados, los llamados organismos de igualdad.

### A. Planes de acción nacionales

48. Los planes de acción nacionales contra la discriminación racial han demostrado ser un instrumento muy útil para avanzar hacia la igualdad racial y para evaluar dichos avances<sup>70</sup>. Esos planes específicos proporcionan a las autoridades nacionales un marco integral y estructurado contra el racismo, y sientan la base para formular una política pública coherente que permita la aplicación de medidas de forma conjunta y coordinada. La singularidad de estos planes permite adaptar los programas y actividades a la situación actual e histórica de la discriminación racial en cada país. Algunos ejemplos recientes tratan de abordar el racismo sistémico introduciendo un “enfoque antirracista” que impregna la forma en que el gobierno formula las políticas, adopta las decisiones, evalúa los programas y supervisa los resultados.

<sup>66</sup> En Sudáfrica, por ejemplo, la Ley 53 de Emancipación Económica de la Población Negra (2003) aborda el racismo sistémico a través de un marco legislativo para promover la emancipación económica de la población negra, al facultar al Gobierno para la publicación de códigos de buenas prácticas y de cartas sobre la transformación, y crear un consejo asesor.

<sup>67</sup> A/HRC/47/53, anexo.

<sup>68</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A\\_HRC\\_47\\_CRP\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf).

<sup>69</sup> A/74/321, párrs. 42 a 54.

<sup>70</sup> La Declaración y el Programa de Acción de Durban y sus mecanismos de seguimiento de 2009 alientan a los Estados a elaborar o desarrollar planes de acción nacionales para promover la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social, la igualdad de oportunidades y la participación de todos.

Ese enfoque también requiere un esfuerzo proactivo y de colaboración por parte de todos los ministerios y socios comunitarios para trabajar en pro la equidad racial<sup>71</sup>.

49. Los planes mencionados tienen que concebirse como un proceso sostenible en el tiempo, lo que conlleva el establecimiento de objetivos realistas, la concepción de actividades y programas, la asignación de recursos suficientes y la creación de mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación<sup>72</sup>. Dichos planes deben elaborarse con la participación y el apoyo de todos los agentes y partes interesadas pertinentes; la movilización del apoyo social y las asociaciones también pueden garantizar que el plan sobreviva a los cambios gubernamentales y a las controversias políticas. Durante todas las fases del proceso, la consulta y la participación significativa de los individuos y grupos especialmente afectados por la discriminación racial son esenciales para la aplicación efectiva del plan<sup>73</sup>.

50. Aunque un número cada vez mayor de Estados aprueban planes nacionales contra la discriminación racial, los fallos y las deficiencias en la aplicación -en particular la falta de financiación y de medios y recursos adecuados- indican que no se están aprovechando plenamente las posibilidades de este mecanismo<sup>74</sup>. Los planes específicos contra el racismo pueden complementar los planes sobre derechos humanos u otros planes nacionales de desarrollo, incluidos los destinados específicamente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>75</sup>. En los planes de recuperación posteriores a la pandemia de COVID-19 también cabría dar prioridad a las medidas para garantizar la igualdad de acceso a los derechos y abordar las desigualdades expuestas y exacerbadas por la pandemia, haciendo frente a las formas de discriminación que se entrecruzan<sup>76</sup>. Deben asimismo abordarse adecuadamente las nuevas formas de discriminación que puedan surgir en este sentido.

## B. Organismos de igualdad

51. Las instituciones nacionales para la igualdad racial son otros instrumentos clave para promover esta igualdad a través de las políticas públicas. Al tener un mandato específico y centrado en un cometido, los organismos de igualdad están separados y son independientes de las instituciones nacionales de derechos humanos. Los Estados pueden confiarles diferentes mandatos y actividades como: a) realizar estudios públicos y encuestas independientes sobre la discriminación racial y la ejecución de funciones de seguimiento, incluso mediante la recopilación de información cuantitativa y cualitativa; b) promover, mediante campañas de sensibilización y educación pública, la aplicación de la Convención; y c) revisar la legislación y examinar el estado de aplicación nacional de la Convención<sup>77</sup>.

52. Establecidos de acuerdo con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), los organismos de igualdad tienen por objeto promover el cambio normativo, ayudando a la

<sup>71</sup> Véase [https://files.ontario.ca/ar-2001\\_ard\\_report\\_tagged\\_final-s.pdf](https://files.ontario.ca/ar-2001_ard_report_tagged_final-s.pdf).

<sup>72</sup> Para ayudar a los Estados a elaborar esos planes, el ACNUDH elaboró en 2014 el documento *Elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial: Guía práctica*.

<sup>73</sup> La aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado ofrece una buena orientación sobre la manera de desarrollar estos procesos de consulta. Véase A/HRC/45/34.

<sup>74</sup> En América, numerosos países han aprobado esos planes, mientras que solo 15 Estados miembros de la Unión Europea lo habían hecho hasta junio de 2020, según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. No obstante, conviene señalar que la Comisión Europea ha aprobado un plan de acción titulado “Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025” y ha nombrado un coordinador contra el racismo a los efectos de su aplicación.

<sup>75</sup> Por ejemplo, el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” consta de objetivos de política pública conocidos como “pactos”, entre los que se encuentra el pacto por la igualdad de oportunidades entre los grupos indígenas y las comunidades negras, de afrodescendientes, de raizales, de palenqueros y de romanés.

<sup>76</sup> A/HRC/47/59, párr. 65 q).

<sup>77</sup> Declaración y Programa de Acción de Durban, párr. 118; y ACNUDH, *Elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial: Guía práctica*, pág. 39.

aplicación de políticas, programas o planes públicos destinados específicamente a eliminar la discriminación racial<sup>78</sup>. Pueden llegar a ser decisivos en la integración sistemática de la dimensión de la igualdad, al mismo tiempo que abordan la discriminación estructural<sup>79</sup>. Además de proporcionar uniformidad y coherencia a las políticas relacionadas con la no discriminación y la igualdad racial, pueden ser útiles para coordinar las acciones de las administraciones nacionales, regionales y locales de un país, y ejecutar otras actividades de promoción, como la investigación y la educación. También pueden desempeñar una función frente al sector privado.

53. Los organismos de igualdad también pueden encargarse de apoyar y proteger a las víctimas de la discriminación racial<sup>80</sup>. Pueden tomar parte en litigios, participar en la investigación de casos individuales, proporcionar a las víctimas asesoramiento y asistencia jurídica, o ayudarlas a hacer valer sus derechos y apoyarlas en la documentación de los casos de discriminación racial<sup>81</sup>. El número y los tipos de enjuiciamiento por actos de racismo pueden contribuir a determinar los niveles de discriminación racial y de desigualdad estructural; sin embargo, la escasa cantidad de denuncias de casos individuales indica que esta cifra solo puede ofrecer una imagen parcial del racismo imperante en un país determinado<sup>82</sup>.

54. Los organismos de igualdad han proliferado en América y Europa, mientras que en otras regiones (por ejemplo, África y Asia) su desarrollo es escaso<sup>83</sup>. La Declaración y el Programa de Acción de Durban hacen referencia a la necesidad de crear y reforzar estos organismos y alientan a los Estados a que se les otorguen los recursos adecuados, en particular en términos de recursos financieros, capacidades y medios acordes que permitan realizar encuestas, investigar y educar, así como emprender actividades de sensibilización de la población. También es necesario dotar a esos organismos de un mandato y unas competencias adecuadas, y proporcionarles los medios necesarios para analizar, evaluar y hacer un seguimiento de los niveles de discriminación e igualdad racial en el país<sup>84</sup>. Asimismo, deben contar con los instrumentos adecuados para recopilar estadísticas desglosadas junto con los organismos nacionales de estadística<sup>85</sup>.

### C. Recopilación de datos desglosados por raza y etnia

55. La recopilación y el análisis de datos desglosados es otra herramienta útil para evaluar el estado de la igualdad racial. Los datos desglosados por grupos raciales y étnicos contribuyen a poner de manifiesto las desigualdades en el ejercicio de los derechos entre los distintos grupos, además de dar visibilidad a los más desfavorecidos. Dicha información puede ser especialmente útil en la formulación de políticas que aborden la desigualdad estructural a partir de pruebas de base empírica<sup>86</sup>. Más concretamente, puede ayudar a realizar

<sup>78</sup> El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha elaborado recomendaciones para garantizar la independencia y la eficacia de esos organismos. Véase A/71/301.

<sup>79</sup> Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. “Recomendación núm. 2 de política general (revisada) sobre los órganos especializados en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional”. A/71/301, párrs. 25 a 29.

<sup>81</sup> Véase el art. 14, párr. 2) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

<sup>82</sup> La ausencia de denuncias o procedimientos judiciales presentados por las víctimas de la discriminación racial puede ser un indicio de que la legislación no es lo suficientemente específica, de que no se conocen los recursos disponibles, de que no se confía en los recursos judiciales y extrajudiciales, o de que las autoridades o las instituciones no muestran voluntad para iniciar procedimientos. Véase CERD/C/MUS/CO/20-23, párr. 18.

<sup>83</sup> Están coordinados por la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación y la Red Europea de Organismos de Igualdad.

<sup>84</sup> Véase la Declaración y el Programa de Acción de Durban, párr. 116, y sus mecanismos de seguimiento de 2009, párr. 115.

<sup>85</sup> Véase A/71/301.

<sup>86</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párrs. 16 y 17. y A/70/335, párr. 1.

evaluaciones más precisas de las necesidades de los grupos afectados y, de ese modo, contribuir en la concepción de medidas especiales, al mismo tiempo que se facilita su seguimiento.

56. Los órganos de seguimiento creados en virtud de tratados de derechos humanos instan a los Estados a recopilar y publicar sistemáticamente datos con el fin de producir información fiable, actualizada, desglosada y exhaustiva sobre sus poblaciones<sup>87</sup>. También se solicita sistemáticamente información sobre los indicadores económicos y sociales de los grupos étnicos minoritarios, los pueblos indígenas y los no ciudadanos, con el fin de evaluar su situación socioeconómica, especialmente en lo que respecta al acceso al empleo, la educación, los servicios de salud y la justicia. Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la recopilación de información estadística permite a los Estados identificar y conocer mejor a los grupos étnicos de su territorio y el tipo de discriminación que sufren o pueden sufrir, encontrar respuestas y soluciones adecuadas a las formas de discriminación identificadas y medir los progresos realizados. El objetivo es mejorar el seguimiento y la evaluación de la aplicación y el impacto de las políticas para eliminar la discriminación y la desigualdad racial<sup>88</sup>.

57. También se pide a los Estados que adopten un método definitivo para recoger información fiable, y que elaboren instrumentos que permitan tener una visión global de la composición de la población. Los datos desglosados por raza u origen étnico suelen recopilarse a través de censos nacionales, registros administrativos, cuestionarios y encuestas. Este proceso es complejo y problemático, ya que quedan por resolver una serie de deficiencias para poder obtener datos fiables y comparables<sup>89</sup>. Sin embargo, se cuenta con la experiencia útil de los países que han estado utilizando estos datos para la formulación de políticas y programas específicos, y se pueden extraer buenas prácticas de la metodología utilizada para recopilar datos y medir la desigualdad<sup>90</sup>.

58. Hay que señalar que algunos Estados siguen siendo renuentes a recoger y publicar datos desglosados por raza y etnia, por diversas razones. Algunos temen que la evidencia de las desigualdades pueda fomentar las diferencias entre los grupos que compiten por los recursos, con la consiguiente amenaza a la unidad nacional y la construcción de la nación, o que pueda desencadenar reacciones violentas en las sociedades muy diversificadas, en que los individuos se movilizan en función de las etnias. También preocupa la vulnerabilidad a los abusos de grupos que ya han hecho frente a la discriminación; o la posibilidad de que los datos se utilicen indebidamente con fines políticos, para mantener a los grupos minoritarios gobernantes en posiciones de dominio o con fines electorales. Las estadísticas étnicas pueden profundizar las desigualdades en algunos casos, al fomentar la estigmatización de ciertos grupos sociales y amenazar la cohesión social.

59. Las medidas o reglamentaciones relacionadas con la recopilación, el uso (análisis y tratamiento) y el almacenamiento de estos datos deben respetar el marco de derechos humanos aplicable (principios de autoidentificación, transparencia, privacidad, participación y rendición de cuentas) que tiene como objetivo específico la protección de los individuos y grupos de que se trata<sup>91</sup>. En esta era de tecnologías nuevas y emergentes, es necesario que el marco jurídico ofrezca protección frente a los nuevos riesgos de discriminación que plantea

<sup>87</sup> Véase la Declaración y el Programa de Acción de Durban, párr. 92, y sus mecanismos de seguimiento de 2009, párr. 102.

<sup>88</sup> El Fondo de Población de las Naciones Unidas apoya a las instituciones nacionales en el fortalecimiento de su capacidad de recopilación, desglose y análisis de datos sobre población, incluso mediante la asistencia técnica para la preparación de los procesos de los censos nacionales, con el fin de garantizar la inclusión de la variable étnica; véase A/75/561, párr. 69.

<sup>89</sup> La recopilación de datos fiables y comparables entre los Estados resulta difícil, pues las definiciones de las categorías raciales son complejas y varían según los países y en el tiempo. Véase Lilla Farkas, *Data Collection in the Field of Ethnicity* (Comisión Europea, 2017).

<sup>90</sup> A menudo se citan los ejemplos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Brasil y los Estados Unidos de América. Véase el marco de medición de la igualdad de la Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos; y National Research Council, *Measuring Racial Discrimination* (Washington, DC, 2004).

<sup>91</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf) y [www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf).

la inteligencia artificial, especialmente en relación con la protección del derecho a la intimidad.

#### D. Establecimiento de indicadores

60. Los indicadores de igualdad de oportunidades y de no discriminación son otro instrumento útil que puede ayudar a los Estados a evaluar los avances hacia la igualdad racial y orientarlos en la formulación de políticas más específicas<sup>92</sup>. En los marcos de medición de la igualdad se incluyen indicadores<sup>93</sup>. Estos se utilizan para recopilar y analizar las pruebas pertinentes, y para hacer un seguimiento continuo de los progresos, de modo que permita la medición de los cambios a lo largo del tiempo. Se fomenta especialmente su uso para evaluar los avances y las diferencias en los resultados en términos económicos, de educación, salud, vivienda, justicia y otros servicios; también permiten un seguimiento de las pautas de discriminación<sup>94</sup>.

61. Dado el carácter transversal del principio de igualdad racial, para captar todos los aspectos de su cumplimiento tal vez sean necesarios diferentes indicadores de derechos humanos. Mientras que los indicadores estructurales se refieren a las prohibiciones relacionadas con la discriminación racial, los indicadores de procesos y resultados se centran en cambio en las transferencias sociales y la distribución de la renta, y en otros aspectos fundamentales relacionados con la efectividad de la igualdad racial, como el acceso a los recursos o la participación. Se ha demostrado que el uso de indicadores basados en datos, como el número de condenas judiciales por discriminación, no es adecuado para evaluar la prevalencia de prácticas discriminatorias en un país. Es necesario complementar esos indicadores con otras herramientas, como las estadísticas socioeconómicas o los modelos econométricos, para poder medir adecuadamente las disparidades y los resultados diferenciales y estimar la parte que puede atribuirse a la discriminación. Las encuestas de población y sobre discriminación o los ensayos de situación permiten medir las experiencias, las actitudes y las percepciones relativas a la discriminación, así como la discriminación directa en el acceso al trabajo, la vivienda, la atención de salud o las instituciones educativas privadas, o a otros servicios públicos<sup>95</sup>.

62. Los indicadores se utilizan comúnmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, y en este contexto sirven para identificar los patrones de violaciones y hacer un inventario de las deficiencias y las necesidades existentes<sup>96</sup>. Una reciente publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Oficina Regional del ACNUDH para América del Sur incluye un conjunto de indicadores concebidos para medir las desigualdades entre los afrodescendientes y los que no lo son<sup>97</sup>. Asimismo, en diciembre de 2020, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes aprobó sus “Directrices operativas sobre la inclusión de los afrodescendientes en la Agenda 2030”<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> Se recomienda a los Estados que establezcan un sistema de recopilación de datos, que incluya indicadores de igualdad de oportunidades y de no discriminación que respeten el derecho a la intimidad y el principio de autoidentificación, y que soliciten la ayuda del ACNUDH (seguimiento de la Declaración de Durban, párr. 104).

<sup>93</sup> Véase [www.ons.gov.uk/methodology/classificationsandstandards/measuringequality/ethnicgroupnationalidentityandreligion](http://www.ons.gov.uk/methodology/classificationsandstandards/measuringequality/ethnicgroupnationalidentityandreligion).

<sup>94</sup> Véase la Declaración y el Programa de Acción de Durban, párrs. 92 c) y 93, y sus mecanismos de seguimiento de 2009.

<sup>95</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf).

<sup>96</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales: observaciones generales sobre el sistema de presentación de informes previsto en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, párrs. 48-65.

<sup>97</sup> *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: elaboración de indicadores para medir y contrarrestar las desigualdades*.

<sup>98</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines\\_inclusion\\_2030\\_Agenda.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines_inclusion_2030_Agenda.pdf).

## E. Determinación de parámetros para evaluar los niveles de racismo estructural o sistémico

63. Resultaría sumadamente útil establecer un marco analítico y metodológico para evaluar, medir y supervisar el progreso hacia la igualdad racial por parte de los Estados, en particular como forma de fomentar las políticas que abordan el racismo estructural o sistémico<sup>99</sup>. Se trataría de un nuevo instrumento para perfilar y orientar mejor las acciones, lo que permitiría a los Estados aplicar mejor el principio de igualdad racial y aprovechar al máximo el proceso de presentación de informes ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>100</sup>.

64. Para ello, podría elaborarse un conjunto de parámetros e indicadores sobre la base de la experiencia existente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y otros órganos. Estos parámetros ayudarían a seguir más fácilmente el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la igualdad racial, y podrían utilizarse para desarrollar y complementar la información que los Estados deben proporcionar con arreglo a las directrices armonizadas para la presentación de informes<sup>101</sup>. De este modo se sentaría la base para elaborar una lista con las medidas concretas que cada Estado puede aplicar. Los resultados de esta evaluación permitirían elaborar una especie de hoja de ruta que podría sentar las bases para el desarrollo de planes de acción nacionales exhaustivos.

## VI. Deficiencias, solapamientos y desafíos

65. Aunque existe un sólido marco programático internacional para reducir la desigualdad, se necesita una mayor voluntad política y una acción más decidida para abordar de forma efectiva el racismo estructural y sistémico y la discriminación racial que ya están arraigados<sup>102</sup>. Los diferentes enfoques sobre la aplicación de ciertas partes de la Declaración y el Programa de Acción de Durban siguen obstaculizando la finalización de este programa y la definición de su seguimiento. A nivel nacional, se observa que tampoco se aplican adecuadamente los marcos nacionales existentes en materia de igualdad.

66. El seguimiento y la presentación de informes sobre los avances en la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia son importantes para la prevención y la aplicación significativas<sup>103</sup>. Se han hecho avances importantes en la formulación de marcos jurídicos nacionales adecuados, pero persisten las deficiencias en la aplicación. El proceso de presentación de informes en el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial ofrece a los Estados la oportunidad de evaluar los avances y los resultados de las políticas nacionales hacia el pleno cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad racial asumidas en virtud de la Convención, a través de un diálogo constructivo con el Comité y con las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Sin embargo, algunos elementos, como los importantes retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes, indican que los Estados no están aprovechando al máximo las posibilidades que ofrece este órgano<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> Ambos términos suelen utilizarse indistintamente; el carácter generalizado (estructural) hace referencia al aspecto cuantitativo, es decir, la índole de gran escala del problema, mientras que su carácter sistémico se refiere a la modalidad de la adopción de las decisiones, las prácticas, las políticas y la cultura de una sociedad. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Compendio*, párr. 368. Véase una definición de “racismo sistémico” en A/HRC/47/53, párr. 9.

<sup>100</sup> A petición de la Comisión de Derechos Humanos, el ACNUDH analizó la idea de medir la igualdad racial mediante la elaboración de un “índice de igualdad racial” con un sistema de indicadores; véase E/CN.4/2006/14.

<sup>101</sup> HRI/GEN/2/Rev.6, párrs. 50 a 59.

<sup>102</sup> A/75/561, párr. 74. y Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, “Operational guidelines on the inclusion of people of African Descent in the 2030 Agenda”, pág. 53.

<sup>103</sup> A/HRC/20/33, párr. 26.

<sup>104</sup> En 2020, los informes de 43 Estados miembros tenían un retraso de al menos diez años, y en el caso de 17, de al menos cinco años. El Comité solo registró 70 denuncias individuales desde 1984 hasta 2020, relativas a 17 Estados de los 59 que han reconocido la competencia del Comité en virtud del art. 14 de la Convención.

67. La promoción de la igualdad racial y la no discriminación debe ser parte integrante de las políticas orientadas a la seguridad, especialmente las relacionadas con la migración y la lucha contra el terrorismo. Estas políticas no deben estar en pugna con las obligaciones en materia de derechos humanos, ni suponer un impedimento para la formulación de políticas orientadas a la igualdad racial. Las cuestiones vinculadas con las políticas represivas y que muestran el racismo estructural en la aplicación de la ley (por ejemplo, la elaboración de perfiles raciales, la impunidad arraigada de la violencia policial, la violencia racial en las prisiones) deben abordarse de forma integral como abusos contra los derechos humanos. Las lecciones extraídas de las políticas de aplicación en relación con la seguridad nacional o el orden público confirman que la necesidad esencial de invertir en el progreso socioeconómico y la integración para abordar las causas subyacentes de los fenómenos antes mencionados, de conformidad con las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos.

68. Asimismo la aplicación de la igualdad racial hace frente a nuevos retos relacionados con las nuevas tecnologías. La falta de una regulación adecuada sobre su uso puede exacerbar las desigualdades existentes y suscitar nuevas preocupaciones sobre la posibilidad de que la recogida de datos biométricos desglosados o el uso de algoritmos para la adopción de decisiones apoyadas en datos puede contribuir a perpetuar o incluso fomentar el sesgo racial. Se necesita una orientación clara para abordar la discriminación, incluidos los prejuicios y estereotipos de género, en el diseño, el desarrollo y el uso de las tecnologías basadas en la inteligencia artificial, con el fin de garantizar la compatibilidad de esos adelantos con la legislación, las normas y los principios internacionales de derechos humanos<sup>105</sup>.

69. En el contexto de la COVID-19, todos estos problemas y deficiencias pueden agravar la situación de los grupos racializados y los refugiados y hacerlos más vulnerables a los amplios y nocivos efectos sociales y económicos de la pandemia. Al mismo tiempo que el movimiento mundial Black Lives Matter ha situado el centro de atención en las persistentes desigualdades estructurales que afectan a los afrodescendientes, la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la marginación socioeconómica de los grupos racializados, en particular, los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes, y ha dejado en evidencia los obstáculos que deben superar para acceder a derechos básicos, como la atención de la salud.

70. Las intervenciones y los planes de recuperación previstos para la etapa posterior a la pandemia de COVID-19 podrían ofrecer una buena oportunidad para romper el círculo vicioso de racismo, discriminación y pobreza, y para remediar la discriminación y las disparidades raciales de facto que han vuelto a surgir, especialmente en relación con el acceso a derechos como la educación, la vivienda, el empleo y la salud y su disfrute efectivo. Ello indica la necesidad de seguir elaborando y aplicando políticas de inclusión social y de reducción de la pobreza, entre otras cosas, con miras a eliminar la desigualdad racial y abordar las formas estructurales e históricas de discriminación que existen desde hace tiempo.

## VII. Conclusión y recomendaciones

71. Ante la creciente polarización política en torno a las cuestiones relacionadas con la discriminación racial, se ha impuesto la necesidad de encontrar un entendimiento común para abordar este fenómeno. Es imperioso instaurar una igualdad y justicia racial sostenible, ya que las divergencias que muestran los resultados y las disparidades entre los diferentes grupos se están convirtiendo progresivamente en una fuente de inestabilidad social y regresión democrática. En este contexto, es preciso acelerar el ritmo de la acción dirigida a aplicar las políticas y medidas sobre igualdad racial que deberían haberse aplicado hace tiempo.

72. La evaluación de los niveles de desigualdad racial y el progreso es una tarea compleja. Se están elaborando y mejorando los enfoques analíticos y los marcos e instrumentos metodológicos para medir la desigualdad estructural. Los datos desglosados por raza y etnia sirven para poner de manifiesto las disparidades, y pueden ser una herramienta útil para concebir y adaptar políticas públicas adecuadas y eficaces en función de las necesidades

<sup>105</sup> La UNESCO está elaborando una recomendación en este sentido sobre la ética de la inteligencia artificial; véase <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374266> en los párrs. 65 a 67.

reales. También permiten comparar la situación de los grupos expuestos a mayor riesgo de discriminación, que a menudo permanecen invisibles.

73. Sin embargo, estos datos solo pueden ser fiables si en su recopilación se ha seguido una metodología adecuada y conforme con las normas de derechos humanos; también se requieren marcos institucionales y jurídicos sólidos, así como conocimientos y recursos adecuados. Además, el carácter delicado de los datos desglosados por raza o etnia exige que se apliquen normas y procedimientos específicos para su recopilación, análisis y tratamiento. Por lo tanto, es necesario abordar preocupaciones sobre la gobernanza y la rendición de cuentas, así como las salvaguardias contra el uso indebido de estos datos.

74. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, junto con el marco programático y los compromisos asumidos en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, constituyen la mejor base para impulsar la agenda internacional sobre igualdad racial a un nuevo nivel que permita identificar y adoptar acciones concretas y medidas más adecuadas para la consecución de ese objetivo. La Agenda hacia un cambio transformador en pro de la justicia y la igualdad raciales de cuatro puntos atiende a la necesidad de combinar las buenas intenciones con acciones concretas para dismantlar el racismo sistemático. Exhorta a la adopción de nuevas perspectivas para orientar mejor las políticas y los programas de lucha contra la discriminación hacia la justicia y la igualdad racial.

75. La priorización de las políticas transformadoras aporta una nueva dimensión a la igualdad racial, que está claramente orientada a generar cambios radicales a nivel estructural y de comportamiento. Es esencial adoptar un enfoque colaborativo y constructivo en la configuración del debate sobre el racismo, a fin de alcanzar un entendimiento común y superar las opiniones divergentes, especialmente en los aspectos más conflictivos de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Los Estados deben buscar formas nuevas y creativas de enfocar la Declaración y el Programa de Acción, con el fin de movilizar la voluntad política hacia su aplicación plena y efectiva.

**76. Medidas recomendadas a nivel internacional:**

**a) Intensificar los esfuerzos para una integración sistemática del programa contra el racismo en el sistema de las Naciones Unidas, a través de medidas más específicas, el fortalecimiento de los esfuerzos en pro de la igualdad racial y la elaboración de estrategias colectivas, en particular, mediante la cooperación internacional;**

**b) Identificar formas de integrar sistemáticamente la igualdad racial en la labor de todos los órganos de vigilancia pertinentes, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, los mecanismos de seguimiento de Durban y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y establecer o reforzar los mecanismos de coordinación y colaboración mutua para optimizar las sinergias y evitar la duplicación en sus actividades;**

**c) Apoyar la aplicación y el desarrollo de la “Agenda para un cambio transformador en pro de la justicia y la igualdad raciales” del ACNUDH; e iniciar un proceso de reflexión para identificar nuevos temas que se han de integrar en el futuro;**

**d) Aumentar la capacidad del ACNUDH para:**

**i) Preparar un marco analítico y metodológico para evaluar, medir y supervisar el progreso hacia la igualdad racial a nivel nacional e internacional, y para determinar las tendencias, pautas y desafíos a nivel mundial;**

**ii) Determinar parámetros y conjuntos de indicadores útiles para analizar los factores subyacentes y los efectos del racismo estructural o sistemático, y supervisar el progreso hacia la igualdad racial;**

**iii) Recopilar, a partir de las experiencias nacionales, ejemplos de medidas concretas y buenas prácticas para apoyar a los Estados en la medición de sus avances hacia la igualdad racial;**

iv) **Recopilar y difundir ampliamente ejemplos de medidas positivas y extraer principios y normas comunes de su aplicación;**

e) **Adoptar medidas más concertadas para abordar eficazmente la discriminación sistémica, así como las causas estructurales subyacentes del racismo y de las formas de discriminación conexas, asignando también especial atención a la educación y la sensibilización;**

f) **Adoptar medidas concretas orientadas a fomentar la voluntad política de cumplir plenamente las obligaciones contraídas en relación con la igualdad racial; y garantizar un mayor apoyo a los compromisos programáticos asumidos en virtud de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, al mismo tiempo que se trata de encontrar un acuerdo sobre los puntos controvertidos;**

g) **Garantizar una mayor cooperación y las sinergias necesarias para la ejecución del programa de actividades en observancia del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, y adoptar todas las medidas necesarias para que el Foro Permanente de Afrodescendientes entre en funcionamiento y cumpla su mandato;**

h) **Simplificar las recomendaciones, los programas y las estrategias, y centrar los esfuerzos en el apoyo a la aplicación, al mismo tiempo que se mejoran las sinergias y las asociaciones entre los órganos y las partes interesadas pertinentes, entre otras cosas, mediante un enfoque que tenga en cuenta las peculiaridades de cada país.**

#### 77. **Medidas recomendadas a nivel internacional:**

a) **Mejorar y reforzar los marcos nacionales (legislación, políticas, prácticas, seguimiento y organismos de igualdad) para facilitar la aplicación del principio de igualdad racial; y redoblar los esfuerzos para aplicar la legislación y las políticas existentes, así como las recomendaciones de los órganos de vigilancia;**

b) **Llevar a cabo, cuando sea necesario, un examen exhaustivo de las leyes, las políticas y los programas existentes (auditoría de igualdad racial), o en sectores concretos, según sea necesario; y establecer un seguimiento eficaz y realizar evaluaciones periódicas de los posibles efectos negativos de las medidas sobre los grupos racializados, con miras a corregirlos;**

c) **Adoptar, cuando sea necesario, planes de acción detallados con objetivos concretos, mecanismos de seguimiento y recursos suficientes, con inclusión de medidas especiales de carácter temporal, para promover de forma adecuada el adelanto de los grupos racializados y asegurar que las personas pertenecientes a esos grupos puedan disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones;**

d) **Abordar la discriminación estructural basada en la raza y la etnia en el marco de los planes de recuperación de la pandemia de COVID-19; y reforzar la cooperación financiera y económica destinada a mejorar las condiciones sociales y sanitarias de los grupos racializados;**

e) **Determinar y apoyar las políticas y medidas, incluidas la de acción afirmativa cuando proceda, dirigidas a la aplicación del principio de igualdad racial;**

f) **Formular marcos metodológicos y analíticos para abordar eficazmente la discriminación y la desigualdad estructurales; y armonizar los métodos de recopilación de datos desglosados dentro del Estado;**

g) **Recopilar datos desglosados y elaborar indicadores sobre la base del marco del ACNUDH para permitir la medición del progreso de las políticas y estrategias y la evaluación del impacto de las medidas sobre la discriminación racial y la igualdad a largo plazo; garantizar un enfoque basado en los derechos humanos; reforzar los medios de supervisión para garantizar que los datos recogidos se utilicen exclusivamente para la finalidad prevista; y ofrecer garantías de que dicha información no se convierta en una fuente de discriminación;**

h) **Entablar un diálogo constructivo con los órganos de vigilancia, especialmente el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, con el objeto de configurar mejor las políticas nacionales sobre igualdad racial; y establecer una**

metodología que asegure la recopilación de información adecuada y fiable, entre otras cosas, para garantizar la aplicación efectiva de sus recomendaciones;

i) Reforzar las funciones de los “organismos de igualdad” especializados y aprovechar su potencial para sensibilizar y generar apoyo en la lucha contra la discriminación y promover la igualdad tanto en el sector público como en el privado;

j) Abordar, cuando proceda y a través de medidas especiales y concretas, el empeoramiento de las disparidades que afectan a los grupos desfavorecidos en el acceso y disfrute de los derechos, como consecuencia de la pandemia de COVID-19; y adoptar medidas urgentes para aprobar planes de acción y programas específicos y adaptarlos a la situación en curso;

k) Definir y sistematizar las medidas positivas y las acciones afirmativas a nivel nacional;

l) Promover el empoderamiento de las mujeres pertenecientes a grupos racializados y garantizar su acceso en pie de igualdad a los derechos en la práctica, mediante el tratamiento de las formas interseccionales de discriminación;

m) Reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el seguimiento y la aplicación de las estrategias y políticas de promoción de la igualdad racial.

---