



# Asamblea General

Distr. general  
22 de octubre de 2021  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 72 b) del programa

**Eliminación del racismo, la discriminación racial,  
la xenofobia y las formas conexas de intolerancia:  
aplicación y seguimiento generales de la  
Declaración y el Programa de Acción de Durban**

## **Formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia**

### **Nota del Secretario General\***

La Secretaría tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, E. Tendayi Achiume, preparado de conformidad con la resolución [75/237](#) de la Asamblea General.

---

\* Este informe se presentó con retraso para poder incluir en él las novedades más recientes.



## **Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia**

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia conmemora el 20º aniversario de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), y explica los destacados logros de la Conferencia en materia de derechos humanos y lo pertinente y urgente que sigue siendo aplicar íntegramente la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Además, analiza la continua campaña de desinformación que pretende socavar el plan de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia de carácter sistémico que se recoge en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, y ofrece recomendaciones para superar las dificultades de su aplicación.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Importancia histórica de la tercera conferencia mundial contra el racismo .....	7
III. Legado: un plan de acción integral, interseccional y concreto para erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia .....	9
A. Reconocimiento de las raíces, las víctimas y las manifestaciones del racismo .....	10
B. Compensación y reparación individuales y estructurales de la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia .....	14
C. Mecanismos generales para la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación.....	14
IV. Obstáculos para la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.....	20
A. Un respaldo cada vez menor .....	20
B. Marginación dentro de las Naciones Unidas.....	21
C. Esfuerzos coordinados para desechar la Declaración y el Programa de Acción de Durban .....	22
V. Recomendaciones .....	24

## I. Introducción

1. Veinte años después de la histórica Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en 2001 en Durban (Sudáfrica), la lucha mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia sigue siendo tan urgente y abrumadora como siempre. Así lo ilustran con crudeza los actuales efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

2. En los Estados Unidos de América, la tasa de mortalidad por COVID-19 en las comunidades indígena del país, latina y negra duplica la registrada entre los estadounidenses blancos<sup>1</sup>. En el Brasil, los afrobrasileños tienen 1,5 veces más probabilidades de morir a causa de la enfermedad<sup>2</sup>. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la probabilidad de muerte por COVID-19 entre las mujeres y los hombres afrodescendientes fue, respectivamente, 4,3 y 4,2 veces superior a la de las personas blancas, lo que supuso “la mayor disparidad de cualquier grupo étnico” (A/HRC/45/44, párr. 37). Se han publicado estudios que revelan que en España y en Suecia la pandemia ha tenido repercusiones diferentes en función del grupo racial; sin embargo, dado que gran parte de los Estados de Europa continental no recopilan datos desglosados sobre los efectos de la COVID-19, las diferencias raciales y étnicas en las cifras de mortalidad se vuelven invisibles<sup>3</sup>. A escala transnacional, los países más ricos del Norte Global han recibido la mayor parte de las vacunas contra la COVID-19, mientras que los países explotados y con una población predominantemente no blanca del Sur Global acusan un desproporcionado retraso en el acceso a unas vacunas que pueden significar la diferencia entre la vida y la muerte<sup>4</sup>.

3. Desde un punto de vista histórico, la categorización racial de los seres humanos se utilizó durante el colonialismo europeo como criterio para distribuir los derechos y los recursos entre los pueblos (A/HRC/41/54, párrs. 22 a 26). El concepto de raza se empleó para naturalizar la desigualdad y una injusticia descomunal apelando a razones biológicas. En la Conferencia, los Estados Miembros de las Naciones Unidas reiteraron su rechazo a “toda doctrina basada en la superioridad racial”, así como a las teorías que “pretenden demostrar la existencia de razas humanas presuntamente distintas”<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, a lo largo del documento final de la Conferencia (la Declaración y el Programa de Acción de Durban), los Estados Miembros también trataron de hacer frente al hecho de que, como constructos sociales, la raza, el origen étnico, el origen nacional y otras categorías conexas seguían determinando el acceso a los derechos fundamentales y su disfrute. La flagrante diferencia que presentan las repercusiones estructurales de la pandemia de COVID-19 en función del origen racial, étnico y nacional demuestra que estas y otras categorías siguen imponiendo jerarquías entre los seres humanos y entre unos territorios y otros.

<sup>1</sup> Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, “Risk for COVID-19 infection, hospitalization and death by race/ethnicity”, base de datos sobre la COVID-19. Disponible en [www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/covid-data/investigations-discovery/hospitalization-death-by-race-ethnicity.html](http://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/covid-data/investigations-discovery/hospitalization-death-by-race-ethnicity.html).

<sup>2</sup> Paulo Ricardo Martins-Filho *et al.*, “Racial disparities in COVID-19-related deaths in Brazil: Black lives matter?”, *Journal of Epidemiology*, vol. 31, núm. 3 (enero de 2021), pág. 239.

<sup>3</sup> Maria Melchor *et al.*, “Migrant status, ethnicity and COVID-19: more accurate European data are greatly needed”, *Clinical Microbiology and Infection*, vol. 27, núm. 2 (febrero de 2021), pág. 161.

<sup>4</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Expertos ONU: los gobiernos del G-7 deben garantizar acceso a vacunas para los países en desarrollo” (9 de junio de 2021).

<sup>5</sup> Declaración, trigésimo párrafo del preámbulo y párr. 7.

4. En la Conferencia, la comunidad internacional alcanzó un consenso histórico y casi universal en torno a un plan para aplicar los compromisos en materia de derechos humanos a fin de eliminar por completo el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

5. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban, los Estados Miembros plantearon el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia como fenómenos con raíces históricas y estructurales. En ese sentido, el documento se inscribe en la tradición de instrumentos fundamentales de lucha contra el racismo, como la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

6. En el presente informe, la Relatora Especial destaca importantes avances en la promoción internacional de la igualdad racial formal y sustantiva que pueden atribuirse a la influencia que ejercen tanto la Declaración y el Programa de Acción de Durban como el proceso de Durban. En dicho instrumento se amplió el paradigma pertinente para abordar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia con el fin de incluir los antecedentes históricos. En él se recogen recomendaciones prácticas sobre cómo los Estados, los agentes no estatales y la sociedad civil pueden hacer frente al racismo presente en las relaciones interpersonales, los ordenamientos jurídicos y las estructuras sociales a escala local, nacional, regional y transnacional. El documento pone de relieve que los problemas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia están esencialmente ligados a estructuras económicas y políticas desiguales. Todo ello hace de la Declaración y el Programa de Acción de Durban un documento innovador que funde de forma expresa los esfuerzos de descolonización con compromisos antirracistas y antixenófobos en un único instrumento de derechos humanos. También representa un caso singular por ser el resultado de una labor sostenida y transnacional de concienciación efectuada por agentes de la sociedad civil y grupos de promoción que suelen quedar excluidos del proceso de creación de normas de derechos humanos.

7. El proceso de Durban ha sido especialmente importante para organizar y promover iniciativas destinadas a garantizar los derechos humanos de las personas afrodescendientes, forjar lazos de solidaridad entre los africanos y quienes viven en la diáspora africana, y dinamizar el movimiento de reparación de la esclavitud y la trata transatlántica de esclavos. La Declaración y el Programa de Acción de Durban han estimulado la recopilación de datos sobre personas afrodescendientes y pueblos indígenas, especialmente en América Latina, y han llevado a crear planes de acción nacionales, organismos nacionales de fomento de la igualdad e instrumentos regionales de derechos humanos contra la discriminación racial. Han favorecido el reconocimiento del racismo sufrido por las personas afrodescendientes, las de origen asiático y las migrantes, los pueblos indígenas, la comunidad romaní y las minorías religiosas. El documento también fue uno de los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos en emplear el concepto de discriminación interseccional para expresar cómo el género, la clase y otras categorías sociales influyen en la forma en que se experimenta el racismo. Asimismo, aunque el concepto de casta no aparece en el documento, la Conferencia fue un catalizador clave para organizar un movimiento internacional de solidaridad contra la discriminación basada en la casta que tuvo importantes resultados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Comunicación de la International Dalit Solidarity Network; y Clifford Bob, “‘Dalit rights are human rights’: caste discrimination, international activism and the construction of a new human rights issue”, *Human Rights Quarterly*, vol. 29, núm. 1 (febrero de 2007), pág. 185.

8. En muchos lugares, las normas de derechos humanos sobre igualdad racial y no discriminación han solido invocarse en apoyo de las demandas individuales por casos de odio racial o xenófobo explícito. Aunque el derecho internacional de los derechos humanos se ha esgrimido a veces en contextos de violencia social, la compensación y reparación por las violaciones de los derechos humanos siguen centrándose a menudo en los recursos jurídicos de los particulares y no en la reparación a escala comunitaria o social. A este respecto, una de las contribuciones más positivas de la Declaración y el Programa de Acción de Durban ha sido situar las reparaciones sociales en el centro del marco internacional de derechos humanos.

9. A pesar de estas y otras contribuciones, la Conferencia y su documento final también han sido objeto de una pertinaz controversia, que se ha aprovechado para entorpecer el cumplimiento de sus compromisos. A juicio de algunos Estados y agentes de la sociedad civil, la Declaración y el Programa de Acción de Durban son en sí mismos un “documento racista” que hay que desechar. Falsedades como esta, que no podrían estar más alejadas de la realidad, forman parte de una campaña de desinformación que persigue borrar del sistema de derechos humanos el legado del documento. La Relatora Especial condena enérgicamente estos y otros intentos de desechar los sólidos principios y compromisos en materia de igualdad de derechos humanos y justicia racial que se recogen en el documento.

10. Como se expone con más detalle en párrafos posteriores, es bien sabido que, frente a la inmensa mayoría de quienes defendieron la justicia racial en la Conferencia, hubo un reducido número de grupos que formularon declaraciones antisemitas, especialmente a través del Foro de ONG. Sin embargo, esta ruidosa minoría no logró influir en el documento final (la Declaración y el Programa de Acción de Durban), que, en su versión vigente, refleja el consenso internacional alcanzado para afirmar los derechos de israelíes y palestinos, deplorar el antisemitismo, el neonazismo y otras formas de intolerancia, y pedir el fin de la violencia infligida tanto a israelíes como a palestinos<sup>7</sup>. Condenar la Declaración y el Programa de Acción de Durban por su reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de los palestinos, incluido su derecho como pueblo a la libre determinación, vulnera los principios fundacionales de los derechos humanos. También es contrario a dichos principios equiparar el rechazo de la subordinación racial de los palestinos con el antisemitismo.

11. La Asamblea General ha dejado claro que la Declaración y el Programa de Acción de Durban es “el único resultado instructivo” de la Conferencia (resolución [75/237](#) de la Asamblea, cuarto párrafo del preámbulo). La controversia, que pudo superarse gracias al rechazo a la intolerancia, no debe seguir envenenando el consenso internacional que tardó decenios en gestarse y que se forjó al calor de la demanda de justicia racial que se extendió por todos los continentes<sup>8</sup>.

12. No obstante, en lugar de utilizar la Declaración y el Programa de Acción de Durban para propiciar la lucha transnacional contra el racismo e impulsar la elaboración de versiones nuevas y mejoradas del marco, varios Estados, entre ellos los más señalados por el análisis de las raíces históricas del racismo que se recoge en el documento, han anunciado su intención de abandonar el proceso de Durban. En un preocupante nuevo intento de desechar la Declaración y el Programa de Acción de

<sup>7</sup> Declaración, párr. 84; y Programa de Acción, párrs. 150 y 151.

<sup>8</sup> Cabe destacar que, justo después de que se aprobaran la Declaración y el Programa de Acción de Durban, los medios de comunicación israelíes difundieron una declaración oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del país en la que se decía lo siguiente: “Israel está satisfecho de que las cláusulas cargadas de odio y animadversión contra él y la nación judía se hayan eliminado del documento final de la Conferencia”. Véase Yair Sheleg y Nitzan Horowitz, “Israel welcomes Durban Declaration”, *Haaretz*, 9 de septiembre de 2001.

Durban, varios Estados Miembros boicotearon la conmemoración de alto nivel de las Naciones Unidas del 20º aniversario de la aprobación del documento. Esos Estados figuran entre los mayores beneficiarios del colonialismo, la esclavitud y la trata transatlántica de esclavos. La Relatora Especial insta a los Estados implicados en cualquier maniobra de boicot de la Declaración y el Programa de Acción de Durban a que abandonen esta vía y demuestren ser verdaderos defensores de la justicia y la igualdad raciales aplicando las disposiciones del documento.

13. En 2020, el mundo fue testigo de un clamor transnacional sin precedentes en favor de la justicia racial. Tras el asesinato de George Floyd en Mineápolis (Minnesota, Estados Unidos), se extendieron por todo el mundo protestas solidarias enmarcadas en el movimiento social Black Lives Matter, a medida que la gente vinculaba sus propias vivencias de racismo sistémico a una corriente global más amplia. Este movimiento representa el mayor impulso de la justicia racial desde las iniciativas populares y de coordinación transnacional que allanaron el camino a la Conferencia. En las reivindicaciones de quienes salieron a la calle en 2020, resonaban las demandas de quienes se movilizaron para hacer realidad la Conferencia de Durban y la Declaración y el Programa de Acción de Durban. En el histórico debate urgente que el Consejo de Derechos Humanos celebró poco después de estos acontecimientos, los Estados Miembros reconocieron y condenaron la existencia del racismo sistémico, comprometiéndose a redoblar sus esfuerzos en pro de la justicia y la igualdad. Para cumplir esos compromisos, dismantlar el racismo sistémico y la injusticia racial y combatir la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, hay que aplicar íntegramente el documento.

## II. Importancia histórica de la tercera conferencia mundial contra el racismo

14. El marco internacional de derechos humanos ha ido evolucionando para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En su primer período de sesiones, la Asamblea General elaboró dos resoluciones contra el racismo: una en la que se pedía el fin de las persecuciones y discriminaciones religiosas y las que se había dado en llamar raciales (resolución 103 (I) de la Asamblea), y otra en la que se destacaba específicamente el trato dispensado a los nacionales indios en Sudáfrica (resolución 44 (I) de la Asamblea).

15. En 1949, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) puso en marcha una campaña para cuestionar las ideologías pseudointelectuales de la superioridad racial<sup>9</sup>. En los decenios siguientes, la UNESCO se convirtió en uno de los primeros y principales defensores del discurso y los programas antirracistas, sobre todo a través de su Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales y sus proyectos científicos y normativos, así como por su innovador programa especial contra el *apartheid* y su proyecto La Ruta del Esclavo<sup>10</sup>.

16. El impulso inicial de la lucha librada por la comunidad internacional contra el racismo culminó con la creación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que fue aprobada por la Asamblea General en 1965 y entró en vigor en 1969. De hecho, la Convención fue el primer

<sup>9</sup> Poul Duedahl, “El antirracismo, la temprana ‘ingeniería mental’ de la UNESCO”, *El Correo de la UNESCO* (s. f.).

<sup>10</sup> El proyecto La Ruta del Esclavo, diseñado para sensibilizar sobre la trata transatlántica de esclavos, ha contribuido a “una mejor comprensión de la tragedia de la trata de esclavos y los fundamentos ideológicos del racismo”. Véase UNESCO, “Elaboración de una estrategia integrada de lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”, documento 32 C/13, párr. 9.

gran tratado internacional de derechos humanos, anterior incluso al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se aprobó en 1966 y entró en vigor en 1979. Los Estados recién descolonizados estuvieron entre los principales valedores de la Convención y fueron los impulsores de su aprobación.

17. Aunque la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial destaca como el instrumento más importante de la arquitectura de las Naciones Unidas contra el racismo, otros tratados también han contribuido a consagrar los principios de igualdad y no discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, el segundo de esos principios aparece consagrado explícitamente tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, párr. 1) como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2, párr. 2). El sistema de las Naciones Unidas cuenta, además, con otros instrumentos antirracistas, como la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.

18. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia también surgen de unas relaciones de poder transnacionales desiguales. Son los mecanismos con los que unas naciones y pueblos dominan a otros. El sistema de las Naciones Unidas ha reconocido este fenómeno, sobre todo a través de las resoluciones de la Asamblea General.

19. Al mismo tiempo que las Naciones Unidas combatían la discriminación racial y el *apartheid* a través del derecho internacional de los derechos humanos, en la Asamblea General también se emprendían vigorosas iniciativas de descolonización para garantizar un orden internacional equitativo. Entre ellas, cabe destacar las declaraciones de apoyo a los nuevos arreglos económicos internacionales con los que se buscaba reparar las secuelas de la historia de la explotación, que había encontrado amparo, en parte, en el derecho y las instituciones internacionales<sup>11</sup>. Por ejemplo, aunque rara vez se traten como tales, la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobada en 1974, y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada en 1986, son pilares fundamentales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. A través de estos instrumentos, la Asamblea reconoció y condenó la dominación racial enraizada en el colonialismo como parte de su llamamiento a la equidad económica y política internacional<sup>12</sup>.

20. El Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo ha destacado recientemente que la discriminación racial afecta de manera directa al desarrollo en los niveles nacional e internacional: “[e]n el ámbito internacional, el racismo y la discriminación racial pueden hacer que los particulares se vean privados de oportunidades económicas transnacionales y que los países pobres se vean privados de inversiones extranjeras directas y de medidas de alivio de la deuda”<sup>13</sup>.

21. La Declaración y el Programa de Acción de Durban son un pilar central del marco antirracista y de descolonización más amplio mencionado anteriormente. La Asamblea General otorgó a la Conferencia (la tercera conferencia mundial contra el racismo) un mandato de gran alcance. En él, los Estados Miembros incluyeron varios objetivos, como analizar los factores políticos, históricos, económicos, sociales y culturales, entre otros, que conducen al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y formular recomendaciones concretas para

<sup>11</sup> Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights* (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Cambridge University Press, 2016), págs. 54 a 56.

<sup>12</sup> Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, párrs. 1 y 4 h) e i); y Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, art. 5.

<sup>13</sup> A/HRC/EMRTD/3/CRP.2, párr. 9. Disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/EMD/Session3/A\\_HRC\\_EMRTD\\_3\\_CRP.2.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/EMD/Session3/A_HRC_EMRTD_3_CRP.2.pdf).

promover la adopción de medidas prácticas en el plano nacional, regional e internacional (resolución 52/111 de la Asamblea, párr. 28). La alusión específica a factores históricos supuso una importante ruptura con respecto a las resoluciones anteriores en las que se pedía la celebración de una conferencia y en las que solo se destacaban las manifestaciones contemporáneas del racismo<sup>14</sup>.

22. A diferencia de las conferencias mundiales anteriores, que, en buena medida, habían excluido a la sociedad civil, la Conferencia celebrada en 2001 contó desde el principio con una amplia participación de agentes de la sociedad civil<sup>15</sup>. El hecho de que se acabara optando por celebrarla en Durban (Sudáfrica) y no Ginebra contribuyó a esa accesibilidad, ya que desplazó el epicentro de las iniciativas fuera de Europa, a un lugar con una gran carga simbólica para el movimiento mundial contra el racismo y, más concretamente, para las personas afrodescendientes.

23. La propia Conferencia contó con una amplia participación de Estados, entidades de las Naciones Unidas y agentes no gubernamentales. Se acreditó a más de 4.000 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) para que participaran en la conferencia oficial; por su parte, el Foro de ONG paralelo, celebrado también en Durban, acogió a más de 7.000 representantes. En términos globales, estuvieron representados 163 Estados, con 16 Jefes de Estado, 58 Ministros de Relaciones Exteriores y 2.300 delegados. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) calculó que la Conferencia congregó en Durban a un total de 18.800 personas<sup>16</sup>.

24. Obviamente, la Declaración y el Programa de Acción de Durban no constituyen la última palabra sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, pero sí suponen un hito de monumental importancia en el proceso de movilización mundial a favor de la igualdad sustantiva.

### **III. Legado: un plan de acción integral, interseccional y concreto para erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia**

25. En esta sección, la Relatora Especial destaca las transformadoras contribuciones de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Aunque el documento no es, por sí mismo, un instrumento jurídicamente vinculante, sí tiene un carácter singular por ofrecer un plan de acción concreto para que los Estados cumplan las obligaciones jurídicamente vinculantes en materia de igualdad y no discriminación contraídas en virtud de una serie de tratados y del derecho internacional consuetudinario. La Declaración “refleja los compromisos alcanzados a raíz del complejo diálogo mundial” que tuvo lugar, mientras que el Programa de Acción “es una hoja de ruta que ilustra cómo vigilará la comunidad internacional “el cumplimiento de esos compromisos<sup>17</sup>. El documento en su conjunto, como punto de confluencia integral de

<sup>14</sup> J. A. Lindgren Alves, “The Durban conference against racism and everyone’s responsibilities”, *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, núm. 4 (2002), págs. 978 y 979.

<sup>15</sup> Las organizaciones no gubernamentales acreditadas “pudieron participar como observadoras en prácticamente todos los procesos preparatorios, lo que les brindó una importante oportunidad política para alentar a los Estados a incluir las recomendaciones de la sociedad civil en los proyectos de texto”. Corinne Lennox, “Reviewing Durban: examining the outputs and review of the 2001 World Conference against Racism”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, núm. 2 (junio de 2009), pág. 199.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 200.

<sup>17</sup> Mary Robinson, “Foreword by the High Commissioner for Human Rights”, en *World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance: Durban Declaration and Programme of Action* (publicación de las Naciones Unidas, 2002).

compromisos antirracistas, es un recurso al que los Estados pueden acudir para aplicar medidas de igualdad racial y supervisar esa aplicación de un modo normalizado.

## A. Reconocimiento de las raíces, las víctimas y las manifestaciones del racismo

26. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban se recoge el primer consenso mundial de que la esclavitud y la trata de esclavos constituyen, y “siempre deberían haber constituido”, crímenes de lesa humanidad<sup>18</sup>. En el documento, los Estados Miembros reconocieron que esos hechos históricos suponían importantes fuentes de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, con consecuencias para las personas africanas y afrodescendientes, las personas asiáticas y de origen asiático y los pueblos indígenas<sup>19</sup>. También señalaron el colonialismo, el *apartheid*, la migración y la desigualdad como causas profundas del racismo<sup>20</sup>.

27. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban, los Estados Miembros condenaron el colonialismo y el neocolonialismo por sus persistentes repercusiones en el sistema internacional, como la de contribuir “a desigualdades sociales y económicas duraderas en muchas partes del mundo de hoy”<sup>21</sup>. El documento contiene llamamientos singulares a efectuar reformas jurídicas<sup>22</sup> y una redistribución económica y financiera que favorezcan la igualdad racial sustantiva<sup>23</sup>. Si uno de los legados del siglo XX en materia de derechos humanos fue la bifurcación de los derechos codificados en la Declaración Universal de Derechos Humanos en dos regímenes jurídicos independientes<sup>24</sup> (el de los derechos civiles y políticos, por un lado, y el de los derechos económicos, sociales y culturales, por otro), la Declaración y el Programa de Acción de Durban deberían ser reconocidos por relanzar la agenda de derechos humanos del siglo XXI partiendo de la Declaración y el Programa de Acción de Viena y volviendo a reunir esos conjuntos de derechos en un documento integral y concreto de lucha contra el racismo y la xenofobia.

28. Esta concepción integral del racismo llega también al reconocimiento de las víctimas del racismo en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, documento en el que se incluyen los siguientes grupos<sup>25</sup>:

- a) Pueblos indígenas;
- b) Víctimas de la trata;
- c) Personas africanas y afrodescendientes;
- d) Personas asiáticas y de origen asiático;
- e) Migrantes;
- f) Personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas;
- g) Poblaciones mestizas con diversos orígenes étnicos y raciales;

<sup>18</sup> Declaración, párr. 13.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Declaración, párrs. 14 a 16 y 18.

<sup>21</sup> Declaración, párr. 14.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el Programa de Acción, párr. 108.

<sup>23</sup> *Ibid.*, párr. 158.

<sup>24</sup> Albie Sachs, “Social and economic rights: can they be made justiciable?”, *SMU Law Review*, vol. 53, núm. 4 (2000), págs. 1383 y 1384.

<sup>25</sup> Declaración, párrs. 22, 30, 35, 36, 48, 53, 56, 60, 61, 63, 66, 68, 69, 72 y 75; y Programa de Acción, párr. 57.

- h) Comunidades religiosas;
- i) Comunidades judías;
- j) Comunidades musulmanas;
- k) Comunidades árabes;
- l) El pueblo palestino;
- m) Minorías étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas;
- n) Comunidades romaníes, gitanas, sintis y nómadas;
- o) Mujeres y niñas;
- p) Niños y jóvenes;
- q) Personas infectadas de VIH o afectadas por el VIH/sida;
- r) Personas con discapacidad.

29. La exclusión de toda referencia a la casta o a la discriminación basada en la ascendencia supuso un duro golpe para los dalits y otros grupos que se habían movilizado a raíz de la Conferencia para luchar contra la discriminación basada en la casta<sup>26</sup>. A pesar de ello, dichos grupos pudieron aprovechar el proceso de Durban para fraguar un movimiento de solidaridad que logró promover en otros foros el reconocimiento de la discriminación basada en la ascendencia<sup>27</sup>.

30. La Declaración y el Programa de Acción de Durban constituyen un documento pionero no solo por incluir el reconocimiento por los Estados Miembros de grupos específicos de víctimas, sino también por contemplar la “discriminación múltiple”<sup>28</sup>, término que denota que categorías sociales como el género, la juventud, la religión, la situación migratoria, la identidad étnica, cultural o lingüística, la clase o la discapacidad, entre otras, influyen en la forma en que se experimenta el racismo. Al incluir la discriminación interseccional, el documento engendró proyectos de incorporación de la perspectiva de género y políticas sensibles a la migración que han acabado integrándose en el marco de no discriminación. El reconocimiento de la discriminación múltiple también es clave para destacar la necesidad de datos desglosados, que pueden revelar las desigualdades entre las distintas razas y etnias, así como entre los diferentes subgrupos de unas y otras.

31. En lo referente a las manifestaciones del racismo, la Declaración y el Programa de Acción de Durban son importantes porque aportan una explicación estructural de este fenómeno y de su papel en la configuración de problemas sociales de gran calado, como los conflictos armados, la justicia penal, la vivienda, el empleo, la atención de la salud, la degradación ambiental y la explotación de los recursos naturales, las migraciones y los desplazamientos, las tecnologías digitales e Internet, y la proliferación de discursos de odio e ideologías de superioridad racial<sup>29</sup>.

32. Con la Declaración y el Programa de Acción de Durban, la comunidad internacional también dio el importante paso de incluir la xenofobia y las condiciones a las que se enfrentan las personas migrantes en el contexto más amplio del racismo y la intolerancia. En concreto, el documento reconoce que la xenofobia es una manifestación notable del racismo moderno y un resultado directo de los

<sup>26</sup> Véanse Bob, “Dalit rights are human rights”, pág. 185; y comunicación de la International Dalit Solidarity Network.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, el Programa de Acción, párr. 104 c).

<sup>29</sup> Declaración, párrs. 20, 25, 33, 42, 47 y 90; y Programa de Acción, párrs. 111 y 147.

desplazamientos y las desigualdades enraizados en la globalización<sup>30</sup>, con lo que da pie a establecer normas de derechos humanos de gran relevancia para aplicar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el pacto mundial sobre los refugiados.

33. La Declaración y el Programa de Acción de Durban refuerzan el marco internacional de igualdad al reconocer mecanismos no jurídicos de fomento de la igualdad racial. Las iniciativas económicas y financieras, los compromisos políticos y las contribuciones de los agentes privados y las ONG se destacan como partes fundamentales del Programa de Acción<sup>31</sup>. Aunque la comunidad internacional subrayó en el documento que la responsabilidad de su aplicación recaía en última instancia en los Estados, también reconoció la importancia de todas las partes interesadas a la hora de combatir el racismo en los ámbitos económico, social, político, educativo y cultural<sup>32</sup>.

34. La Relatora Especial ha recibido una gran variedad de comunicaciones de la sociedad civil, por las que expresa su agradecimiento. Semejante variedad ilustra uno de los principales méritos de la Declaración y el Programa de Acción de Durban: el hecho de que, por su carácter integral, da cabida a una combinación de cuestiones jurídicas, sociales, políticas, económicas, educativas y culturales relacionadas con el racismo.

35. Por ejemplo, aunque las personas con albinismo no se mencionan en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el documento constituye un instrumento muy pertinente para proteger sus derechos a la igualdad y a la no discriminación. En su comunicación, la Africa Albinism Alliance apuntó lo siguiente: “[a] pesar de sufrir discriminación racial por motivos de color, las personas con albinismo en África no se han beneficiado, en la práctica, de la Declaración y el Programa de Acción de Durban ni de los marcos legislativos, de políticas y programáticos nacionales que acompañan a este instrumento y que le confieren efectividad”. También señaló que las personas con albinismo eran objeto de estigmatización, no solo por el color de su piel, sino también por su edad, género y las discapacidades más habituales entre ellas<sup>33</sup>. En el instrumento se reconoce el racismo que sufren estas personas no solo desde la mera óptica del color de su piel, sino también desde la perspectiva de la discriminación múltiple que padecen por motivos de raza y discapacidad, y se insta a los Estados, a las organizaciones internacionales y regionales, a la sociedad civil y al sector privado a proteger los derechos humanos de las personas con albinismo y de otras personas que sufren discriminación múltiple por categorías sociales como el color de su piel o su discapacidad, entre otras. En este sentido, el documento ofrece un marco crucial para vertebrar programas de justicia racial ampliamente inclusivos, como los que pueden proteger y empoderar a las personas con albinismo.

36. La Global Campaign for Equal Nationality Rights y los miembros de su coalición, así como la Haitian Bridge Alliance, el Research Center on Issues of Koreans in Japan y el Center for Minority Issues and Mission, presentaron ejemplos de injusticia racial relacionados con la xenofobia y con el colonialismo pasado. La Global Campaign for Equal Nationality Rights señaló que la desigualdad de género sigue arraigada en las leyes sobre nacionalidad, y destacó que la discriminación por la situación migratoria y el género son manifestaciones clave del racismo<sup>34</sup>. La Haitian Bridge Alliance explicó que las personas migrantes y refugiadas haitianas

<sup>30</sup> Alves, “The Durban conference against racism”, pág. 977.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, el Programa de Acción, párr. 152.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración, párr. 116.

<sup>33</sup> Comunicación de la Africa Albinism Alliance.

<sup>34</sup> Comunicación de la Global Campaign for Equal Nationality Rights *et al.*

eran objeto de discriminación y violencia por motivos raciales a manos de las fuerzas del orden, los funcionarios de fronteras y agentes no estatales en todo el continente americano. En su comunicación, esta entidad señaló que los Estados no habían tomado las medidas necesarias para contrarrestar las causas profundas de los desplazamientos, como el subdesarrollo y el imperialismo neocolonial, que han afectado especialmente a Haití<sup>35</sup>. El Research Center on Issues of Koreans in Japan y el Center for Minority Issues and Mission denunciaron la xenofobia contra los coreanos y señalaron que, gracias a la Declaración y el Programa de Acción de Durban, era más fácil localizar la raíz de esta discriminación en la pasada relación imperial entre el Japón y la nación coreana<sup>36</sup>. Para reparar las injusticias del pasado, hay que combatir la discriminación de nuestros días.

37. En una de las comunicaciones se informaba de que la ocupación temporal de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania) por la Federación de Rusia había llevado a discriminar a determinados grupos étnicos, como los tártaros crimeos. En esa comunicación se relacionaban las violaciones de los derechos humanos pertinentes con la protección de las minorías, el anticolonialismo y la libre determinación, y se recurría al nexo jurídico de la Declaración y el Programa de Acción de Durban para analizar los perjuicios causados por la ocupación<sup>37</sup>.

38. En otra comunicación se informó de que el Gobierno del Canadá seguía incumpliendo una sentencia de 2016 que había determinado que el Programa de Servicios para la Infancia y las Familias de las Primeras Naciones discriminaba por motivos de raza y origen étnico o nacional. Además, la Oficina del Auditor General del Canadá había determinado en 2018 que el país no había adoptado las medidas preliminares oportunas para eliminar las disparidades socioeconómicas entre los pueblos de las Primeras Naciones y otros canadienses, e instó al país a recabar datos para informar sobre el bienestar socioeconómico de los pueblos de las Primeras Naciones. De acuerdo con la comunicación, esa solicitud sigue sin cumplirse<sup>38</sup>. Los casos expuestos en la comunicación ilustran lo importante que es el énfasis que la Declaración y el Programa de Acción de Durban ponen en los derechos de los pueblos indígenas. Esos casos también pueden enmarcarse en los programas de justicia reparadora por el colonialismo, la recomendación de recabar datos desglosados, el llamamiento a proporcionar recursos para el desarrollo a los grupos indígenas, las medidas para lograr la igualdad sustantiva y el respaldo de los Estados Miembros a la norma del “interés superior del niño”<sup>39</sup>.

39. En Luisiana (Estados Unidos), activistas de organizaciones populares han demostrado que la degradación ambiental no solo pone en peligro la vida de las personas negras, sino que también destruye los cementerios afroamericanos históricos. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban, esa degradación se reconoce como una vulneración no solo del derecho a la salud, sino también del derecho de los residentes al desarrollo sostenible y del llamamiento a celebrar, honrar y proteger el patrimonio y la vida cultural de las personas negras<sup>40</sup>.

40. Las violaciones denunciadas contra los derechos de los trabajadores migrantes, las personas apátridas y las mujeres<sup>41</sup> en Kuwait se inscriben en la categoría de discriminación múltiple descrita en la Declaración y el Programa de Acción de

<sup>35</sup> Comunicación de la Haitian Bridge Alliance.

<sup>36</sup> Comunicación del Research Center on Issues of Koreans in Japan y el Center for Minority Issues and Mission.

<sup>37</sup> Comunicación de la Association of Reintegration of Crimea.

<sup>38</sup> Comunicación de la First Nations Child and Family Caring Society del Canadá.

<sup>39</sup> Declaración, párr. 72.

<sup>40</sup> Comunicación de Forensic Architecture; y Declaración, párr. 34.

<sup>41</sup> Comunicación de la Kuwait Society of Human Rights.

Durban, documento en el que, además, se ofrecen directrices específicas para repararlas. La discriminación de las minorías religiosas y la presencia de material excluyente en los libros de texto en el Pakistán denunciadas y condenadas por las ONG también están contempladas en el documento, que vincula el racismo a la discriminación religiosa y a los programas de estudios<sup>42</sup>.

41. Por último, las instituciones religiosas han informado sobre la labor que realizan para alcanzar objetivos antirracistas y cómo pueden contribuir activamente a las iniciativas de reparación<sup>43</sup>, en reconocimiento del peso que la Declaración y el Programa de Acción de Durban atribuyen a la plena participación de los líderes religiosos en la lucha contra el racismo<sup>44</sup>.

42. Pese a no ser exhaustivo, este repaso de las comunicaciones presentadas por organizaciones de la sociedad civil muestra cómo la Declaración y el Programa de Acción de Durban pueden dar a las víctimas del racismo los elementos necesarios para articular sus experiencias con una base histórica y vincularlas a movimientos más amplios de lucha por la igualdad y la justicia.

## **B. Compensación y reparación individuales y estructurales de la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia**

43. Como señaló la Relatora Especial en su anterior informe sobre las reparaciones por el colonialismo y la esclavitud (A/74/321), la Declaración y el Programa de Acción de Durban han impulsado la demanda de reparaciones por el racismo, la esclavitud y el colonialismo. En la Declaración se afirma claramente que la esclavitud transatlántica y el colonialismo siguen siendo dos de las causas profundas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia contra las personas africanas y afrodescendientes, las personas asiáticas y de origen asiático y los pueblos indígenas.

44. El reconocimiento de los persistentes efectos del colonialismo y la esclavitud que se recoge en la Declaración y el Programa de Acción de Durban<sup>45</sup> sirve para subrayar la necesidad de crear marcos de reparación que tengan en cuenta las injusticias históricas. Al plantear el reconocimiento y la petición de disculpas por los Estados beneficiarios como punto de partida de dichas reparaciones, el documento ofrece un marco fundamental tanto para pedir perdón por la esclavitud y el colonialismo mediante el reconocimiento histórico de estos fenómenos<sup>46</sup> como para crear estructuras y sistemas de justicia reparadora<sup>47</sup>.

## **C. Mecanismos generales para la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación**

45. Una de las contribuciones más importantes de la Declaración y el Programa de Acción de Durban es la profundidad y el alcance de sus mecanismos de aplicación y recomendaciones. El documento establece tres niveles de actividad: nacional, regional e internacional. En el Programa de Acción también se tiene en cuenta el papel

<sup>42</sup> Comunicación del Centre for Social Justice del Pakistán.

<sup>43</sup> Comunicaciones de la United Church of Canada y de la United Methodist Church - General Board of Church and Society.

<sup>44</sup> Declaración, párr. 8.

<sup>45</sup> Declaración, párrs. 13 y 14.

<sup>46</sup> Declaración, párrs. 99 a 101; y Programa de Acción, párrs. 119 y 158.

<sup>47</sup> Véanse, por ejemplo, la Declaración, párrs. 99 a 101; y el Programa de Acción, párr. 158.

de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, que contribuyen en los tres niveles mencionados.

46. Aunque los Estados Miembros han demorado la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, se han logrado algunos avances. Según el ACNUDH, desde 2001, 42 Estados han aprobado leyes que prohíben la discriminación racial o han modificado su legislación en esta materia; 35 Estados han creado organismos nacionales de fomento de la igualdad para luchar contra la discriminación racial y promover la igualdad; 23 Estados e instituciones regionales han adoptado políticas nacionales y regionales contra el racismo; y otros 26 Estados han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, con lo que el número total de Estados partes ya asciende a 182<sup>48</sup>.

47. Gracias, en parte, a la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el término “afrodescendientes” ha desempeñado un papel esencial para impulsar la recopilación de datos, el reconocimiento jurídico y la voluntad política de combatir el racismo en América Latina. Varias naciones latinoamericanas han elaborado planes de acción nacionales contra el racismo en respuesta al documento. Entre ellas, cabe destacar el caso del Brasil, que, con medidas como la ejecución de programas de acción afirmativa, ha cambiado radicalmente su enfoque de las políticas de justicia racial por influjo de la Conferencia<sup>49</sup>. Aunque hay que reconocer estos avances, es fundamental señalar la persistencia en la región de violaciones extremas de los derechos humanos contra las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas.

48. Según varios Estados, la Declaración y el Programa de Acción de Durban han propiciado que sus ordenamientos jurídicos nacionales reconozcan la existencia de discriminación racial y adopten medidas para combatirla. La institución nacional de derechos humanos de la Argentina señaló en una comunicación que el documento fue “un motor esencial” para incorporar el problema de la discriminación racial y la xenofobia a la agenda institucional del Estado<sup>50</sup>. El Gobierno de México señaló que el documento había “contribuido a la consolidación, instrumentación y articulación” de su política antidiscriminatoria<sup>51</sup>. Namibia señaló que el documento había inspirado a su Defensoría del Pueblo a efectuar en 2017 una investigación nacional sobre el tema. El informe resultante, titulado “A nation divided: why do racism and other forms of discrimination still persist after twenty-seven years of Namibian independence?” (Una nación dividida: ¿por qué perviven el racismo y otras formas de discriminación tras 27 años desde la independencia de Namibia?), ha sido crucial para orientar el programa posterior de justicia racial del país<sup>52</sup>.

49. Otro de los aspectos fundamentales de la aplicación nacional ha sido el establecimiento de planes de acción nacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia<sup>53</sup>.

50. La Argentina creó un plan nacional contra el racismo en 2004 y recogió datos sobre afrodescendientes por primera vez en su censo de 2010<sup>54</sup>. El Ecuador informó de que en 2009 aprobó un “plan plurinacional” en respuesta a la Declaración y el

<sup>48</sup> Datos extraídos del ACNUDH, “La lucha contra el racismo y la discriminación: 20 años de la Declaración y el Programa de Acción de Durban”, 2021. En su comunicación, el International Movement against All Forms of Discrimination and Racism informó de que solo 59 Estados partes en la Convención habían aceptado el procedimiento de comunicaciones individuales establecido en su artículo 14, mientras que los 123 restantes no lo habían hecho.

<sup>49</sup> Lennox, “Reviewing Durban”, pág. 209.

<sup>50</sup> Comunicación de la Defensoría del Pueblo de la Nación (Argentina).

<sup>51</sup> Comunicación de México.

<sup>52</sup> Comunicación de Namibia.

<sup>53</sup> Programa de Acción, párr. 99.

<sup>54</sup> Comunicación de la Defensoría del Pueblo de la Nación (Argentina).

Programa de Acción de Durban, y también ha creado varios marcos institucionales, como el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades y la Agenda para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio 2019-2021<sup>55</sup>. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México está elaborando el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024, encuadrado en su Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>56</sup>. Este planteamiento que persigue la igualdad y la no discriminación a través del desarrollo refleja claramente el plasmado en el documento final de Durban<sup>57</sup>.

51. En su comunicación, el Perú destacó su Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana. La influencia de la Declaración y el Programa de Acción de Durban en el Plan puede verse claramente en el énfasis que este pone en la discriminación múltiple, puesto que en él se prohíbe la discriminación de “una persona o grupo de personas por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural”. El Perú también informa de que, actualmente, su Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030 se encuentra en proceso de consulta pública<sup>58</sup>.

52. La Oficina Federal de Cultura de Suiza creó un grupo de trabajo sobre los nómadas en 2015, cuyo proyecto de plan de acción de 2016 ha aplicado el Consejo Federal del país. Además, Suiza informó de que los programas cantonales de integración suizos eran análogos a los planes de acción nacionales y brindaban asistencia y protección jurídicas frente a la discriminación estructural en el seno de las instituciones, con medidas como la de facilitar el acceso de las personas migrantes al trabajo, la formación, la vivienda, el ocio y otros ámbitos de la vida<sup>59</sup>.

53. En una comunicación se informó de que, pese a las prolongadas demoras, Bélgica había empezado recientemente a elaborar un plan de acción nacional, pero que no había concluido sus consultas con la sociedad civil<sup>60</sup>.

54. Macedonia del Norte informó de que estaba evaluando su estrategia de igualdad y no discriminación para el período 2016-2020 y que estaba elaborando una nueva estrategia para 2022-2024, además de una estrategia específica para la comunidad romaní hasta 2030 y un plan de acción nacional para las mujeres romaníes hasta 2025<sup>61</sup>.

55. Los organismos nacionales de fomento de la igualdad, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México<sup>62</sup> y el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador<sup>63</sup>, desempeñan un papel decisivo en el seguimiento y la elaboración de los planes de acción nacionales. Además, pueden prestar asistencia o información jurídicas a las víctimas de discriminación racial<sup>64</sup>, coordinar programas de lucha contra el racismo<sup>65</sup>, combatir los delitos de odio<sup>66</sup> o efectuar investigaciones sobre el racismo en sus respectivos países<sup>67</sup>. Por

<sup>55</sup> Comunicación del Ecuador.

<sup>56</sup> Comunicación de México.

<sup>57</sup> Programa de Acción, párr. 158.

<sup>58</sup> Comunicación del Perú.

<sup>59</sup> Comunicación de Suiza.

<sup>60</sup> Comunicación de Unia.

<sup>61</sup> Comunicación de Macedonia del Norte.

<sup>62</sup> Comunicación de México.

<sup>63</sup> Comunicación del Ecuador.

<sup>64</sup> Comunicación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua.

<sup>65</sup> Comunicación de la Defensoría del Pueblo de la Nación (Argentina).

<sup>66</sup> Comunicación de España.

<sup>67</sup> Comunicación de Namibia.

ejemplo, el Servicio de Lucha contra el Racismo del Departamento Federal del Interior de Suiza publica cada dos años un informe sobre la discriminación racial en el país<sup>68</sup>.

56. Varios Gobiernos señalaron en sus comunicaciones cómo la Declaración y el Programa de Acción de Durban habían servido de inspiración a sus países para recopilar datos desglosados sobre aspectos raciales mediante censos nacionales o encuestas específicas sobre la discriminación. En su plan de acción nacional, el Perú hace hincapié, en parte, en la medición estadística de la población afroperuana<sup>69</sup>. México realizó en 2017 una encuesta nacional sobre discriminación que se centró en investigar de forma específica a los afrodescendientes y los pueblos indígenas, entre otras poblaciones. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación del país también creó una base de datos sobre incidentes de discriminación (el Sistema Nacional sobre Discriminación) en la que se recoge toda la información recopilada tanto por el Consejo Nacional como por otras instituciones del Estado<sup>70</sup>.

57. Los Estados coincidieron en señalar como obstáculo la dificultad y el carácter sensible de la recopilación de datos. España apuntó dificultades a la hora de recopilar datos sobre el origen étnico por la reticencia de algunos grupos a facilitar información debido a temores relacionados con la protección de datos y el anonimato<sup>71</sup>. Se trata de temores legítimos y, a este respecto, la Relatora Especial recuerda que la Declaración y el Programa de Acción de Durban subrayan la importancia de incorporar mecanismos de protección de los derechos humanos y la privacidad a la recopilación de datos desglosados<sup>72</sup>. Los Estados pueden servirse de la nota de orientación del ACNUDH sobre la adopción de un enfoque de los datos basado en los derechos humanos<sup>73</sup>, así como del informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes dedicado al tema “Datos para la justicia racial” (A/HRC/42/59), en el que se resumen investigaciones fundamentales y se formulan recomendaciones sobre cómo recopilar datos desglosados de conformidad con el documento final de Durban.

58. Varios Estados también señalaron la falta de sensibilización y reconocimiento públicos del racismo como obstáculo para formular políticas eficaces. Algunos Estados, como México, señalaron que la población seguía teniendo problemas para entender el racismo y la opresión tal y como se manifestaban en la sociedad<sup>74</sup>. España señaló que la falta de información sobre la lucha contra la discriminación racial y la protección de los derechos humanos suponía un problema para las víctimas del racismo, y destacó la importancia de las campañas nacionales de sensibilización para llegar a las personas que sufren el racismo en ámbitos como la vivienda, el empleo, la sanidad y la educación<sup>75</sup>.

59. Los Estados también señalaron varias iniciativas promovidas a través de organizaciones regionales. La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia son dos ejemplos destacados de instrumentos jurídicos vinculantes aplicados a escala regional para combatir el racismo y la intolerancia<sup>76</sup>. España destacó los avances logrados por la

<sup>68</sup> Comunicación de Suiza.

<sup>69</sup> Comunicación del Perú.

<sup>70</sup> Comunicación de México.

<sup>71</sup> Comunicación de España.

<sup>72</sup> Programa de Acción, párr. 92 a) y b). Véase también [A/HRC/44/57](#).

<sup>73</sup> ACNUDH, “Enfoque de datos basados en derechos humanos: que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 2018.

<sup>74</sup> Comunicación de México.

<sup>75</sup> Comunicación de España.

<sup>76</sup> Comunicación de México.

Unión Europea en cuanto a un código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet y otros programas contra la discriminación<sup>77</sup>.

60. El Plan de Diez Puntos sobre Justicia Reparadora aprobado por la Comunidad del Caribe (CARICOM) también está estrechamente vinculado al legado de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Durante el acto de alto nivel para conmemorar el 20º aniversario de la Conferencia, la Primera Ministra de Barbados observó que en ella no solo se “abordaron cuestiones que, en última instancia, estaban relacionadas con la esclavitud histórica, la trata transatlántica de esclavos y las reparaciones”, sino que, a través de su documento final, “sentó un fundamento sólido a partir del cual se han logrado desde entonces notables avances en la reparación de los perjuicios causados a las personas africanas y afrodescendientes”. Señaló que el Plan de la CARICOM era “heredero directo” de ese documento<sup>78</sup>.

61. A nivel internacional, varios Estados señalaron la importancia de que las instituciones de las Naciones Unidas siguieran prestando asistencia técnica respecto a la Declaración y el Programa de Acción de Durban y difundiendo su contenido<sup>79</sup>, y muchos Estados articularon sus actividades de aplicación en torno al Decenio Internacional de los Afrodescendientes<sup>80</sup>.

62. Desde el punto de vista institucional, los Estados Miembros pidieron directamente en la Declaración y el Programa de Acción de Durban que se establecieran dos mecanismos internacionales de seguimiento: el Grupo de Eminentes Expertos Independientes sobre la Aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Ambos han realizado una labor fundamental en pos del cumplimiento de los compromisos enunciados en el documento. Tras la creación de estos mecanismos, también se establecieron el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y 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.

63. Con arreglo a lo establecido en el párrafo 191 c) del Programa de Acción, la Sección de Lucha contra la Discriminación Racial del ACNUDH tiene la responsabilidad esencial de vigilar la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y de prestar el apoyo técnico pertinente a los Estados y a otros agentes respecto a dicha aplicación (véanse también [A/CONF.211/PC.4/5](#), párrs. 13 a 16, y [A/69/186](#)). La Sección también actúa como secretaria de los cuatro mecanismos de seguimiento de Durban. Además, es responsable de la base de datos contra la discriminación que creó el ACNUDH en 2013 para cumplir con lo dispuesto en el párrafo 191 d) del Programa de Acción. En los informes sobre la aplicación del documento que elabora anualmente la Secretaría (el más reciente de los cuales es [A/76/287](#)) se da cuenta de las actividades de la Sección, así como de otras iniciativas del ACNUDH relacionadas con la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

64. El Día Internacional de los Afrodescendientes y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes son dos programas de las Naciones Unidas resultantes de los mecanismos de seguimiento de Durban. El Decenio Internacional (2015-2024), que está íntimamente ligado a la conferencia de Durban, tiene como uno de sus principales

<sup>77</sup> Comunicación de España.

<sup>78</sup> Mia Mottley, Primera Ministra de Barbados, declaración pronunciada en la reunión de alto nivel para conmemorar el 20º aniversario de la aprobación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, 22 de septiembre de 2021.

<sup>79</sup> Comunicación de Namibia.

<sup>80</sup> Comunicación del Ecuador.

objetivos dar a conocer y difundir la Declaración y el Programa de Acción de Durban (resolución 69/16 de la Asamblea General, anexo, párr. 2).

65. El Decenio Internacional de los Afrodescendientes ha proporcionado un marco fundamental para las actividades de los Estados destinadas a cumplir las recomendaciones específicas sobre las personas africanas y afrodescendientes que se recogen en la Declaración y el Programa de Acción de Durban. De acuerdo con una de las comunicaciones, el Decenio Internacional ha inspirado en la Argentina la ejecución de varios programas, entre los que destacan un programa nacional para aplicar el Decenio Internacional, una mesa interministerial para las políticas públicas para afrodescendientes y una comisión nacional para el reconocimiento histórico de la comunidad afroargentina<sup>81</sup>. El Ecuador, el Perú y España informaron de que también habían aprovechado el Decenio Internacional como estímulo para reconocer a sus respectivas poblaciones afrodescendientes y destinarles recursos<sup>82</sup>. La reciente creación del Foro Permanente de Afrodescendientes ofrece nuevas oportunidades para vigilar la aplicación del documento (resolución 75/314 de la Asamblea General, párr. 1 d)).

66. No obstante, varias organizaciones de la sociedad civil manifestaron su preocupación por el hecho de que los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas no hubieran aplicado plenamente el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Estos grupos apuntaron la insuficiente difusión dada al programa de actividades del Decenio Internacional, como demostraba que aún no se hubiera publicado y que la mayoría de los Estados Miembros no lo hubieran traducido a otros idiomas<sup>83</sup>. Además, la coalición señaló que el examen de mitad de período del Decenio Internacional se había demorado y se mostró preocupada por que el Decenio Internacional y el Foro Permanente se estuvieran apartando de la agenda normativa establecida en la Declaración y el Programa de Acción de Durban<sup>84</sup>.

67. El Programa de Acción contiene recomendaciones dirigidas expresamente a varias instituciones internacionales, como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ahora Departamento de Operaciones de Paz) de la Secretaría, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo y la UNESCO<sup>85</sup>.

68. La UNESCO, en particular, ha desempeñado un importante papel en las iniciativas de seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban: su proyecto La Ruta del Esclavo se ha citado con frecuencia en el marco del reconocimiento de las raíces históricas del racismo<sup>86</sup>; además, se inspiró directamente en el documento para elaborar su estrategia integrada de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, aprobada en 2003<sup>87</sup>. La UNESCO también ha participado con frecuencia en los períodos de sesiones de los mecanismos de seguimiento de Durban, puesto que la educación ha sido uno de los ejes temáticos de la aplicación del documento (véase [A/HRC/19/77](#)).

69. Para institucionalizar la Declaración y el Programa de Acción de Durban en las Naciones Unidas, se precisa un seguimiento coherente y transparente de la aplicación en el ámbito internacional. En este sentido, la República Islámica del Irán solicitó que

<sup>81</sup> Comunicación de la Defensoría del Pueblo de la Nación (Argentina).

<sup>82</sup> Comunicaciones del Ecuador, el Perú y España.

<sup>83</sup> Comunicación sobre la mesa redonda internacional de la sociedad civil sobre las personas afrodescendientes, celebrada el 7 de agosto de 2021.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Programa de Acción, párrs. 112, 114 y 153 a 156.

<sup>86</sup> *Ibid.*, párrs. 119 y 120. Véase, por ejemplo, [A/HRC/14/18](#), párr. 93.

<sup>87</sup> UNESCO, documento 32 C/13. Véase también UNESCO, resolución 32 C/28.

se celebrara una conferencia mundial contra el racismo cada dos años y calificó el Foro Permanente de Afrodescendientes como un “avance positivo” que ayudaba a “canalizar cuestiones específicas” y a “mantener la perspectiva necesaria en relación con” el documento<sup>88</sup>.

#### **IV. Obstáculos para la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban**

70. Pese a los avances descritos, sigue habiendo importantes obstáculos para aplicar de forma efectiva la Declaración y el Programa de Acción de Durban, como los constantes esfuerzos de algunos Estados por desechar activamente el documento como fuente de compromisos internacionales en materia de justicia racial. También hay que mencionar las trabas financieras, burocráticas y logísticas que han dificultado su aplicación íntegra.

##### **A. Un respaldo cada vez menor**

71. Los observadores del proceso de Durban llevan años expresando su preocupación por la marginación de este proceso en todos los niveles de las Naciones Unidas<sup>89</sup>.

72. Según el ACNUDH, solo 23 Estados e instituciones regionales han adoptado políticas nacionales y regionales contra el racismo en los últimos 20 años<sup>90</sup>. Además, al no existir un organismo internacional que evalúe los planes de acción, es difícil determinar su grado de aplicación.

73. La participación de los Estados en los mecanismos de seguimiento de Durban también ha ido disminuyendo de forma constante con los años. En 2020 solo se recibieron 12 comunicaciones de Estados para preparar el informe anual de la Secretaría sobre la aplicación y el seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban (A/75/561), menos de la mitad de las 26 recibidas en 2011 (véase A/66/328)<sup>91</sup>. La participación de los Estados en el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban también ha disminuido desde 2010, año en el que alcanzó su máximo con 105 Estados (A/HRC/16/64, anexo I). En 2019, solo 53 Estados participaron en los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo Intergubernamental; y en 2020, 46 (A/HRC/43/73, anexo; y A/HRC/46/66, anexo).

74. El seguimiento independiente de los progresos alcanzados a la hora de aplicar la Declaración y el Programa de Acción de Durban también constituye un obstáculo logístico, debido a la enorme complejidad que presentan las manifestaciones y modalidades del racismo en los distintos contextos nacionales. El Grupo de Eminentes Expertos Independientes y el Grupo de Trabajo Intergubernamental llevan varios años subrayando la necesidad de contar con un índice de igualdad racial (A/HRC/26/56, párr. 11; E/CN.4/2005/125 y E/CN.4/2005/125/Corr.1, párr. 23; y E/CN.4/2006/18, párr. 97)<sup>92</sup> que pueda proporcionar una medida objetiva y

<sup>88</sup> Comunicación de la República Islámica del Irán.

<sup>89</sup> Comunicación de Unia.

<sup>90</sup> ACNUDH, “La lucha contra el racismo y la discriminación”.

<sup>91</sup> En 2021, sin embargo, el número de comunicaciones recibidas de los Estados para preparar el informe de la Secretaría ha aumentado a 18, lo que podría reflejar una deseable tendencia al alza en la participación. Véase A/76/287.

<sup>92</sup> En 2006, el ACNUDH publicó un proyecto de documento sobre el desarrollo de un índice de igualdad racial. Véase E/CN.4/2006/14.

normalizada de la igualdad racial en todo el mundo; sin embargo, la normalización del seguimiento de la discriminación racial apenas ha experimentado avances. La Relatora Especial destaca el reciente informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/48/72](#)) como pieza clave para desarrollar futuros mecanismos de seguimiento de la discriminación racial de acuerdo con el documento final de Durban.

75. El respaldo cada vez menor que suscita el documento también puede atribuirse a su falta de difusión. Los observadores de las ONG han señalado repetidamente a lo largo de los años que el documento se desconocía en los contextos nacionales y que no se había promocionado fuera de las Naciones Unidas ([A/73/98/Add.1](#), párr. 17; y [A/74/173](#), párrs. 59 a 63). La Presidenta del Grupo de Eminentes Expertos Independientes afirmó que la “falta de conocimiento público sobre el contenido real de la Declaración y el Programa de Acción de Durban dificultaba considerablemente la concitación de voluntad política para su aplicación plena y efectiva” ([A/HRC/46/66](#), párr. 39). En las comunicaciones enviadas para elaborar el informe de la Relatora Especial, varios agentes de la sociedad civil instaron a que se diera más difusión al documento y sugirieron que el texto se hiciera más accesible<sup>93</sup>.

## B. Marginación dentro de las Naciones Unidas

76. Según algunos testimonios, las propias Naciones Unidas han contribuido a marginar el proceso de Durban. De acuerdo con las comunicaciones e incluso los informes de los mecanismos de seguimiento de Durban, el apoyo financiero e institucional que las Naciones Unidas han prestado al seguimiento de Durban ha sido insuficiente (véase [A/73/98/Add.1](#), párr. 5). Por ejemplo, el Grupo de Eminentes Expertos Independientes sobre la Aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban ha tenido dificultades para coordinar sus actividades en los dos últimos decenios, incluidos varios años en los que no celebró ninguna reunión oficial. Hubo un momento en que el Grupo solo contaba con dos miembros (véase [A/HRC/29/54](#)). Aunque algunos de sus integrantes siguieron participando activamente en el proceso de seguimiento de Durban<sup>94</sup>, el Grupo ha señalado la confusión existente en cuanto a su mandato y el insuficiente apoyo financiero que recibe ([A/HRC/26/56](#), párr. 6); además, el mecanismo sigue sin contar con un representante del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados. También cabe citar otros dos ejemplos: por un lado, las utilísimas orientaciones formuladas por el ACNUDH para los Estados que elaboran planes de acción nacionales contra el racismo no se publicaron hasta 2014, casi 13 años después de que se aprobara la Declaración de Durban; por otro, la base de datos del ACNUDH sobre prácticas antirracistas, cuya creación ya se pedía en el Programa de Acción, no empezó a funcionar hasta 2013 ([A/69/354](#), párr. 92).

77. Aunque el ACNUDH se ha dedicado a promover la Declaración y el Programa de Acción de Durban prestando apoyo técnico, sobre todo a través de su Sección de Lucha contra la Discriminación Racial, en una de las comunicaciones se señala con preocupación que el documento aún no se ha traducido de forma generalizada a otros idiomas que no sean los oficiales de las Naciones Unidas<sup>95</sup>. Los grupos también manifestaron su inquietud por la tardanza en dar a conocer y promover las reuniones de la Conferencia de Examen de Durban, y observaron que no todos los niveles del

<sup>93</sup> Comunicación de Unia.

<sup>94</sup> Por ejemplo, el Grupo de Eminentes Expertos Independientes sí estuvo representado en las sesiones de otros mecanismos de Durban. Véanse [A/HRC/16/64](#), párrs. 61 a 64; y [A/HRC/4/39](#), párr. 46.

<sup>95</sup> Comunicación sobre la mesa redonda internacional sobre las personas afrodescendientes.

ACNUDH consideraban prioritario difundir el documento. Afirmaron que, pese a las numerosas resoluciones aprobadas al respecto, las Naciones Unidas nunca habían hecho un esfuerzo apreciable o vigoroso para informar sobre la claridad del documento y abogar por su aplicación íntegra<sup>96</sup>. En 2009, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó que los recursos humanos y económicos a disposición de la Sección (anteriormente denominada Dependencia de Lucha contra la Discriminación) habían sido muy limitados, lo que había afectado negativamente a la ejecución de sus tareas de apoyo a los mecanismos (A/CONF.211/PC.4/5, párr. 15).

78. En muchos sentidos, esta marginación institucional no resulta sorprendente. Las instituciones de las Naciones Unidas ya cuentan de por sí con escasos recursos, y el entorno politizado en el que se enmarcan la Declaración y el Programa de Acción de Durban desincentiva que su aplicación y divulgación se consideren prioritarias. Para contrarrestar la marginación del documento en el seno de las Naciones Unidas, es preciso que los dirigentes de la Organización vuelvan a respaldarlo de manera sostenida y que se corrija la falta de apoyo sistémica de Estados poderosos al proceso de Durban.

### **C. Esfuerzos coordinados para desechar la Declaración y el Programa de Acción de Durban**

79. Algunos Estados y ONG han intentado boicotear la Declaración y el Programa de Acción de Durban y los actos de examen de Durban. Así ocurrió en la Conferencia de Examen de Durban y en los actos de alto nivel celebrados para conmemorar el 10° y el 20° aniversario de la aprobación del documento, eventos en los que fueron participando cada vez menos Estados. Lamentablemente, entre ellos también se encuentran varios Estados que manifestaron su apoyo al documento en la Conferencia y que inicialmente votaron a favor de que la Asamblea General lo hiciera suyo en la resolución 56/266. Así pues, los Estados tienden a desvincularse cada vez más del seguimiento de Durban.

80. Como ya se ha mencionado, algunos Estados y ONG alegan que la Conferencia no fue antirracista y también condenan su documento final. Estas afirmaciones son falsas.

81. En el párrafo 63 de la Declaración se afirma lo siguiente: “Nos preocupan los padecimientos del pueblo palestino sometido a ocupación extranjera. Reconocemos el derecho inalienable del pueblo palestino a la libre determinación y al establecimiento de un Estado independiente, reconocemos el derecho a la seguridad de todos los Estados de la región, incluido Israel, y hacemos un llamamiento a todos los Estados para que apoyen el proceso de paz y lo lleven a una pronta conclusión”. El párrafo 64 reza como sigue: “Pedimos una paz justa, general y duradera en la región, en la que todos los pueblos coexistan y disfruten de igualdad, justicia y derechos humanos internacionalmente reconocidos, y seguridad”. Como todos los demás pueblos, los palestinos merecen que se reconozcan plenamente sus derechos humanos fundamentales.

82. En el párrafo 151 del Programa de Acción, los Estados Miembros pidieron, en cuanto a la situación en Oriente Medio, “el fin de la violencia y la pronta reanudación de las negociaciones, el respeto del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, el respeto del principio a la libre determinación y el fin de todos los sufrimientos, permitiendo así a Israel y a los palestinos reanudar el proceso de paz y crecer y prosperar en un clima de seguridad y libertad”. En contra de lo que

<sup>96</sup> *Ibid.*

argumentan sus críticos, el Programa de Acción no se centra únicamente en la violencia contra los palestinos: el texto citado ha de interpretarse claramente como una petición de que se ponga fin al sufrimiento de ambas partes.

83. Los párrafos de la Declaración y el Programa de Acción de Durban relativos al conflicto en Oriente Medio eran “coherentes con la posición que los Estados Unidos habían acordado anteriormente”, así como con las políticas que, después de la Conferencia, puso en marcha el Gobierno del entonces Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, en lo que respecta a dicho conflicto<sup>97</sup>. En los meses posteriores a la Conferencia, el Presidente Bush apoyó el reconocimiento del derecho de los palestinos a un Estado independiente y las Naciones Unidas lo hicieron suyo en una resolución del Consejo de Seguridad que contó con el respaldo de los Estados Unidos, y la inquietud por la difícil situación del pueblo palestino bajo ocupación reflejó un amplio entendimiento del estatus jurídico de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza<sup>98</sup>. Muchas voces críticas con la Conferencia preguntaron por qué no se habían contemplado otros conflictos geopolíticos en el documento; en este sentido, conviene recordar el decisivo contexto en el que se redactó: la segunda intifada. Los medios de información mostraban sin cesar imágenes de la violencia desencadenada por el conflicto, lo que hacía difícil ignorar su costo humano<sup>99</sup>.

84. La mención del conflicto entre Israel y el Estado de Palestina en la Declaración y el Programa de Acción de Durban no debe equipararse a una preocupación antisemita centrada en Israel, como hacen algunos comentaristas. Las dos veces que se menciona a Israel en el documento, los Estados Miembros afirmaron el derecho de este país a la seguridad y su capacidad para reanudar el proceso de paz y “crecer y prosperar en un clima de seguridad y libertad”<sup>100</sup>.

85. Aunque una minoría de los participantes en la Conferencia incurrieron de palabra y obra en antisemitismo, los pasajes censurables del texto se desecharon gracias a la implicación de la gran mayoría de los participantes, con lo que la Declaración y el Programa de Acción de Durban vieron la luz como una solución aceptable para todas las partes. El documento refleja el consenso internacional, y, en sus párrafos, los Estados Miembros denuncian todas las formas de intolerancia<sup>101</sup>. La

<sup>97</sup> Gay McDougall, “The World Conference against Racism: through a wider lens”, *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 26, núm. 2 (verano/otoño de 2002), pág. 148.

<sup>98</sup> *Ibid.* Un secretario de prensa de la Casa Blanca declaró que el Sr. Bush consideraba que un Estado palestino formaba “parte de la visión” sobre Oriente Medio y que era “importante respetar el derecho de Israel a existir en condiciones de seguridad”, a lo que añadió que los Estados Unidos creían que tanto los palestinos como los israelíes debían poder vivir “en su propio Estado disfrutando de paz y seguridad”; la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad fue aprobada por 14 votos contra ninguno; y el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Israel, Shimon Peres, calificó la conferencia de Sudáfrica de “gran éxito” para su país y se declaró “satisfecho por que se hubieran retirado de la declaración final los capítulos hostiles contra el pueblo judío”. Véanse Ari Fleischer, Secretario de Prensa de los Estados Unidos de América, rueda de prensa dada en la Casa Blanca, 2 de octubre de 2001; resolución 1397 (2002) del Consejo, párrafos segundo y tercero del preámbulo, y S/PV.4489; y Agence France-Presse, “UN conference success for Israel says Peres”, *The Irish Times*, 9 de septiembre de 2001. Además, la mención que se hace a la “ocupación extranjera” en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, así como el respaldo que se da en el documento a los derechos humanos de los palestinos en términos más amplios, son coherentes con el derecho y el consenso internacionales, incluidas las posiciones que posteriormente adoptaron varios Estados que boicotearon los actos de seguimiento de Durban. Véanse la resolución 2334 (2016) del Consejo; y John Kerry, Secretario de Estado de los Estados Unidos, declaraciones sobre la paz en Oriente Medio, 28 de diciembre de 2016.

<sup>99</sup> McDougall, “The World Conference against Racism”, pág. 135.

<sup>100</sup> Declaración, párr. 63; y Programa de Acción, párr. 151.

<sup>101</sup> E. Tendayi Achiume, “Governing xenophobia”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 51, núm. 2 (marzo de 2018), pág. 349.

futura labor vinculada al documento habrá de centrarse en su contenido real, y no en debates sobre un texto que nunca llegó a aprobarse.

86. Algunos comentaristas y agentes de la sociedad civil han sugerido que la desvinculación de algunos Estados se debió no solo a su preocupación manifiesta por lo que entendían como un sesgo contrario a Israel, sino también a una profunda incomodidad ante los debates sobre la justicia reparadora inspirados por la Declaración y el Programa de Acción de Durban<sup>102</sup>. Aunque esta tesis nunca se ha confirmado, es cierto que la desvinculación de una gran mayoría de las antiguas potencias coloniales y esclavistas del mundo ha tenido profundas repercusiones en el avance de la justicia reparadora para las víctimas de estas estructuras y sus descendientes<sup>103</sup>.

87. Los esfuerzos por abandonar la Declaración y el Programa de Acción de Durban contradicen el rotundo consenso alcanzado en la Conferencia y debilitan el marco de derechos humanos dedicado a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

## V. Recomendaciones

88. **La Relatora Especial insta a los Estados Miembros a:**

**a) Volver a implicarse en el proceso de Durban y abstenerse de adoptar posiciones calculadas para erosionar la importancia de la Declaración y el Programa de Acción de Durban como marco global contra el racismo. La Relatora Especial alienta a todos los agentes a familiarizarse de nuevo con el contenido del documento y a utilizarlo como punto de partida para seguir desarrollando sus compromisos de lucha contra el racismo. Pone de relieve que los esfuerzos por desechar el documento no hacen más que frenar el impulso mundial en favor de la igualdad racial;**

**b) Adoptar un enfoque estructural e integral de lucha contra el racismo que abarque no solo los agravios individuales y colectivos, sino también las estructuras persistentes de desigualdad, discriminación y subordinación raciales que hunden sus raíces en la esclavitud y el colonialismo. La Declaración y el Programa de Acción de Durban contienen llamamientos a transformar y sanear esas estructuras y relaciones, que sustentan la desigualdad, la discriminación y la subordinación raciales contemporáneas. Un enfoque integral de lucha contra el racismo implica adoptar una perspectiva interseccional que permita comprender y combatir la discriminación racial teniendo en cuenta categorías sociales como el género, la clase, la situación migratoria, la religión o la discapacidad, entre otras;**

**c) Apoyar los actos de conmemoración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia con la finalidad de aprovecharlos para hacer un seguimiento de la aplicación de su documento final (la Declaración y el Programa de Acción de Durban) y contribuir de forma constructiva a mejorar el marco de Durban;**

<sup>102</sup> Comunicación sobre la mesa redonda internacional sobre las personas afrodescendientes; y Abigail B. Bakan y Yasmeen Abu-Laban, "The Israel/Palestine racial contract and the challenge of anti-racism: a case study of the United Nations World Conference against Racism", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 44, núm. 12 (2021), págs. 2180 y 2181, donde se citan entrevistas con participantes en Durban.

<sup>103</sup> Abigail B. Bakan y Yasmeen Abu-Laban, "The Israel/Palestine racial contract and the challenge of anti-racism", pág. 2182.

d) Aplicar íntegramente las recomendaciones que la Relatora Especial formuló en su informe sobre las reparaciones por la discriminación racial enraizada en la esclavitud y el colonialismo (A/74/321), en particular la de reconocer los errores históricos relacionados con la esclavitud, la trata transatlántica de esclavos y el colonialismo;

e) Aplicar íntegramente las recomendaciones que la Relatora Especial formuló en su informe sobre la discriminación racial y las tecnologías digitales emergentes (A/HRC/44/57), en reconocimiento de la innovadora consideración que la Declaración y el Programa de Acción de Durban hacen de las tecnologías emergentes;

f) Destinar apoyo político y financiero a la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de seguimiento de Durban, por ejemplo estudiando herramientas para vigilar la discriminación racial y adoptando otras medidas recomendadas en sus informes;

g) Recurrir a marcos jurídicos, políticos, educativos y culturales para combatir las doctrinas de la superioridad racial y otras ideologías promotoras de la intolerancia enumeradas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban por sus grupos objetivo, incluidos el antisemitismo, la islamofobia, la xenofobia, la glorificación del nazismo y otras plataformas políticas racistas;

h) Adoptar las recomendaciones establecidas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban relativas al reconocimiento de atrocidades históricas como la esclavitud, la trata de esclavos, la trata transatlántica de esclavos, el *apartheid*, el colonialismo y el genocidio. En esta misma línea, en los materiales educativos se deberían ensalzar las historias, culturas y contribuciones específicas de las personas africanas y afrodescendientes, las personas asiáticas y de origen asiático, los pueblos indígenas, la comunidad romaní y otras minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas;

i) Asegurarse de que sus leyes y políticas se ajustan a los principios de igualdad y no discriminación, cumplir plenamente las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y ratificar las convenciones internacionales de derechos humanos en las que aún no sean partes;

j) Abstenerse de aplicar y ejecutar selectivamente la Declaración y el Programa de Acción de Durban;

k) Acelerar la creación de planes de acción nacionales contra el racismo, así como de organismos nacionales de fomento de la igualdad y otras instituciones antirracistas, y garantizar que dicha creación se lleve a cabo en consulta permanente con los grupos afectados y la sociedad civil, como se establece en el documento de 2014 del ACNUDH titulado *Elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial: guía práctica*. Los Estados y las instituciones nacionales de derechos humanos que elaboren estas políticas y prácticas deberían comunicarlas sin demora al ACNUDH para que, así, se puedan dar a conocer las mejores prácticas a través de la base de datos contra la discriminación;

l) Aumentar su participación en los mecanismos de seguimiento de Durban y prestar el suficiente apoyo financiero para que estos puedan seguir funcionando con eficiencia y transparencia y contando con los recursos adecuados. Habría que insistir especialmente en facilitar el acceso de la sociedad civil al proceso de Durban, por ejemplo financiando la participación de

representantes de la sociedad civil del Sur Global o aportando recursos para que el Sur Global pudiera acoger sus períodos de sesiones;

m) Asegurarse de que se atengan a la Declaración y el Programa de Acción de Durban no solo sus reformas jurídicas, sino también sus prácticas económicas, culturales, políticas, humanitarias y de desarrollo. La Relatora Especial reitera que el racismo se sirve de las desigualdades existentes dentro de los Estados y entre ellos, y que todos los Estados, en particular los que más se benefician de los actuales arreglos económicos y políticos, tienen la responsabilidad de contribuir a un orden internacional más justo y equitativo;

n) Recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos desglosados por criterios raciales o étnicos, con el fin de combatir las desigualdades raciales individuales y colectivas asociadas al diseño y el uso de las tecnologías digitales emergentes. La Relatora Especial insta a los Estados a adoptar un enfoque de los datos basado en los derechos humanos, velando por que dichos datos se desglosen y reflejen la forma en que las víctimas se definen a sí mismas, y por que su recopilación y almacenamiento se efectúen atendiendo a los criterios de transparencia, privacidad, participación y rendición de cuentas.

89. La Relatora Especial señala la especial importancia de las disposiciones de la Declaración y el Programa de Acción de Durban relativas a la protección de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y desplazadas. En el documento se incluye a estos grupos entre las principales víctimas del racismo sistémico transnacional y se pide a todos los Estados que se comprometan a protegerlos del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En ese sentido, el documento cobra una importancia vital para dilucidar qué responsabilidades tienen los Estados ante quienes no pertenecen a su ciudadanía.

90. Los organismos regionales y otras organizaciones internacionales deberían:

a) Seguir codificando los principios de igualdad racial y no discriminación en los marcos de derechos humanos y garantizar que tales marcos reflejen o trasciendan el carácter integral de la Declaración y el Programa de Acción de Durban;

b) Crear planes de acción regionales contra el racismo, organismos regionales de fomento de la igualdad e instituciones que puedan hacer un seguimiento eficaz de la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y de otros compromisos en materia de derechos humanos;

c) Planificar actos de seguimiento inclusivos, transparentes y coherentes para evaluar la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban en diversos contextos. Los Estados, la sociedad civil y los activistas de organizaciones populares deberían poder participar en estos actos.

91. Las instituciones de las Naciones Unidas deberían:

a) Destacar que el proceso de Durban es uno de los elementos centrales del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y dedicar a la Declaración y el Programa de Acción de Durban una labor de difusión, una voluntad política y unos recursos financieros e institucionales acordes con su importancia, a la par que integran el documento en las prácticas institucionales, y crear un programa de divulgación dotado de recursos suficientes para difundir y promover el documento;

b) Brindar todo su apoyo y participación al importante trabajo de los mecanismos de seguimiento de Durban, incluidos el Grupo de Eminentes

Expertos Independientes sobre la Aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes y 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;

c) Difundir la Declaración y el Programa de Acción de Durban y sus procesos de seguimiento, por ejemplo publicando el documento en otros idiomas, elaborando una versión resumida y más accesible, y fomentando la labor de sus mecanismos de seguimiento;

d) Aprovechar el Decenio Internacional de los Afrodescendientes y el Foro Permanente de Afrodescendientes para impulsar la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el desarrollo del marco de las Naciones Unidas contra el racismo. Y, al hacerlo, asegurarse de que estos programas no se utilicen para alejarse del marco histórico y estructural en el que se encuadra el documento y de que estas instituciones sean transparentes y accesibles para las personas afrodescendientes, sobre todo para los grupos que suelen quedar excluidos del proceso de creación de normas de derechos humanos;

e) Buscar oportunidades de colaboración entre los mecanismos dedicados a los diversos grupos que se mencionan en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos sobre asuntos relacionados con el racismo, los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes, las mujeres, la trata de personas, las formas contemporáneas de esclavitud, las personas con discapacidad y los migrantes, entre otras esferas;

f) Revitalizar las iniciativas concebidas para implicar a los jóvenes en la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y en las actividades que buscan su reconocimiento, por ejemplo convocando actos de seguimiento centrados en el racismo que hayan sufrido los propios jóvenes;

g) Garantizar que las entidades de las Naciones Unidas que no forman parte del sistema de derechos humanos, como los organismos humanitarios, ambientales, de desarrollo, financieros y de salud de la Organización, desarrollen estrategias de justicia racial en las que se reconozca la presencia del racismo no solo dentro de los Estados, sino también en las relaciones interestatales, y asegurarse de que esas entidades trabajen para dismantlar los sistemas económicos, políticos, ambientales y culturales que refuerzan las estructuras racistas y neocoloniales.

92. La sociedad civil y otros agentes privados deberían:

a) Cumplir plenamente las disposiciones de la Declaración y el Programa de Acción de Durban en las que se hace mención expresa de los agentes no estatales como importantes contribuyentes a la lucha contra el racismo;

b) Participar de forma constructiva, cuando sea posible, en las actividades nacionales, regionales e internacionales de seguimiento de Durban;

c) Adoptar la Declaración y el Programa de Acción de Durban como marco para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, promover el documento y apoyar las iniciativas de traducción y divulgación de su contenido, y emplear ese marco para hacer un seguimiento de las condiciones ligadas al racismo en los planos nacional, regional e internacional;

**d) Adoptar códigos de conducta y otras medidas para impedir que las entidades privadas, entre ellas los partidos políticos, promuevan doctrinas de superioridad racial y discursos de odio racista.**

**93. El mundo académico debería poner en práctica las recomendaciones de investigación y estudio contenidas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban y crear redes para estudiar la aplicación del documento y el cumplimiento del marco internacional de igualdad racial.**

---