



# Asamblea General

Distr. general  
22 de agosto de 2024  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 a) del programa provisional\*

**Eliminación del racismo, la discriminación racial,  
la xenofobia y las formas conexas de intolerancia:  
eliminación del racismo, la discriminación racial,  
la xenofobia y las formas conexas de intolerancia**

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

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de trasladar a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Ashwini K. P., preparado de conformidad con la resolución [52/36](#) del Consejo de Derechos Humanos y la resolución [78/234](#) de la Asamblea.

---

\* [A/79/150](#).



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

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Ashwini K. P., examina las medidas especiales, esto es, los beneficios específicos destinados a grupos raciales y étnicos infrarrepresentados o marginados y concebidos para lograr la igualdad sustantiva. La Relatora Especial señala la importante falta de comprensión y conciencia de las medidas especiales y la insuficiente adopción de estas medidas en todo el mundo y recuerda a los Estados que dichas medidas son un componente esencial de la lucha contra las desigualdades raciales sistémicas, que suelen tener sus raíces en patrones históricos de esclavitud, colonialismo y *apartheid*. Asimismo, formula recomendaciones para que los Estados y otras partes interesadas cumplan de manera más efectiva las obligaciones en relación con las medidas especiales que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La Relatora Especial exhorta a los Estados a que diseñen medidas especiales sobre la base de datos desglosados y de una sólida comprensión del racismo sistémico, impulsen la participación activa de los beneficiarios previstos, combatan la discriminación interseccional, combinen las medidas especiales con iniciativas más amplias contra el racismo y en favor de la igualdad, pongan en marcha sistemas de seguimiento y eviten retirar las medidas especiales de forma prematura. También pide que se redoblen los esfuerzos dirigidos a aumentar la comprensión y la conciencia de las causas profundas de las desigualdades raciales sistémicas y el papel crucial que desempeñan las medidas especiales en la lucha contra los legados de los agravios históricos. Además, la Relatora Especial resume las actividades que ha llevado a cabo desde que presentó su informe a la Asamblea General en octubre de 2023.

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
II. Resumen de las actividades .....	4
III. Medidas especiales .....	5
A. Concepto de medidas especiales .....	5
B. Marco del derecho internacional de los derechos humanos .....	6
C. Medidas especiales para combatir el racismo sistémico .....	8
IV. Ejemplos de medidas especiales .....	10
A. Representación política .....	10
B. Empleo .....	11
C. Educación .....	13
V. Retos para la aplicación efectiva de las medidas especiales .....	15
A. Interpretación errónea y falta de comprensión .....	15
B. Aplicación insuficiente .....	16
C. Ausencia de apoyo social amplio .....	17
D. Medidas especiales aisladas .....	18
E. Escasa atención a la interseccionalidad .....	20
F. Datos desglosados y mecanismos de seguimiento insuficientes .....	21
G. Falta de participación activa de los beneficiarios previstos .....	23
H. Retirada prematura de las medidas especiales .....	23
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	24

## I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución [52/36](#) del Consejo de Derechos Humanos, en la que este solicitó a la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia que presentase un informe anual a la Asamblea General. En él, la Relatora Especial examina las medidas especiales cuyo objetivo es lograr la igualdad sustantiva para todos mediante la concesión de beneficios específicos a los grupos raciales o étnicos infrarrepresentados o marginados. Además, resume las actividades que ha llevado a cabo desde que presentó su informe a la Asamblea en octubre de 2023.

2. Las medidas especiales son una parte esencial de la reparación de los legados de los patrones históricos de esclavitud, colonialismo y *apartheid*. Por ello, esta cuestión forma parte del compromiso de la Relatora Especial de integrar en todos los aspectos de su labor el examen de las repercusiones de los legados históricos del colonialismo y la esclavitud en las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia<sup>1</sup>. La Relatora Especial también se interesa por esta cuestión en respuesta a la falta de conciencia y comprensión de las medidas especiales y a la insuficiente adopción de estas medidas en todo el mundo. Además, afirma que, si se comprenden y aceptan mejor la existencia de desigualdades raciales y sus causas profundas, se adoptarán más medidas especiales.

3. La Relatora Especial recuerda a los Estados que las medidas especiales son una parte importante del conjunto de iniciativas necesarias para hacer frente a la discriminación racial que se produce en todo el mundo, y que el derecho internacional de los derechos humanos les exige que apliquen medidas especiales. La Relatora Especial exhorta a los Estados a que mejoren la eficacia de las medidas especiales velando por que se diseñen en consulta con los beneficiarios previstos y se basen en datos desglosados y una sólida comprensión del racismo sistémico, y también a que se aseguren de que las medidas especiales combatan la discriminación interseccional, se combinen con iniciativas más amplias contra el racismo y en favor de la igualdad, se examinen periódicamente, se modifiquen en caso necesario y no se retiren de forma prematura.

4. Para poder orientar su informe, la Relatora Especial solicitó aportaciones a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos, y expresa su sincero agradecimiento a todos los Estados Miembros y demás partes interesadas que han presentado información. La Relatora Especial se ha basado en las aportaciones recibidas para elaborar el informe y sigue abierta a un diálogo permanente con todas las partes interesadas en esta importante cuestión.

## II. Resumen de las actividades

5. Después de presentar su informe a la Asamblea General en octubre de 2023, la Relatora Especial realizó una visita a los Estados Unidos de América del 31 de octubre al 14 de noviembre de 2023. En julio de 2024 presentó las conclusiones de esa visita al Consejo de Derechos Humanos durante su 56º período de sesiones<sup>2</sup>. Asimismo, presentó un informe sobre la inteligencia artificial, en el que afirmaba que la suposición imperante de que la tecnología era objetiva y neutral permitía que la inteligencia artificial perpetuase la discriminación racial<sup>3</sup>. También presentó un

<sup>1</sup> [A/HRC/53/60](#), párrs. 48 y 56.

<sup>2</sup> Véase [A/HRC/56/68/Add.1](#).

<sup>3</sup> [A/HRC/56/68](#).

informe sobre la lucha contra la glorificación del nazismo, el neonazismo y otras prácticas que contribuyen a exacerbar las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia<sup>4</sup>. Del 5 al 16 de agosto de 2024, realizó una visita al Brasil, cuyas conclusiones presentará al Consejo de Derechos Humanos durante su 59º período de sesiones, en junio de 2025.

6. En enero de 2024, la Relatora Especial asistió a la reunión regional para Asia y el Pacífico sobre el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. En febrero de 2024 estuvo presente en una conferencia internacional sobre justicia alimentaria desde la perspectiva de los derechos humanos, centrada en el tema de los retos actuales y las cuestiones futuras. En abril de 2024 acudió al tercer período de sesiones del Foro Permanente sobre los Afrodescendientes, durante el cual hizo una presentación sobre la superación del racismo sistémico y los daños históricos en el ámbito de la educación.

### III. Medidas especiales

#### A. Concepto de medidas especiales

7. Las medidas especiales, que a menudo se denominan “acción afirmativa”, “medidas de acción afirmativa” o “medidas positivas”, son beneficios específicos que se conceden a grupos raciales y étnicos infrarrepresentados o marginados con el fin de garantizar la representación equitativa y la igualdad en el disfrute de los derechos humanos por parte de todos.

8. Algunos ejemplos conocidos de medidas especiales son las reservas o cuotas en la representación política, la contratación laboral selectiva y las políticas de admisión universitaria que permiten tener en cuenta la raza, la etnia o la casta al evaluar a los futuros estudiantes. Las medidas especiales también pueden consistir en becas, ayudas económicas para el pago de la matrícula o el alojamiento en la universidad, tutorías u otro tipo de apoyo educativo para grupos raciales o étnicos marginados. Otros dos ámbitos en los que se ha recurrido con frecuencia a intervenciones específicas son la vivienda pública y la atención de la salud.

9. Las medidas especiales se basan en un principio de derechos humanos ampliamente reconocido: las desigualdades debidas a las diferencias y las desventajas existentes no pueden resolverse dispensando el mismo trato a todas las personas, sino que la igualdad sustantiva solo puede lograrse tomando en consideración la opresión histórica de las comunidades marginadas. En determinadas circunstancias, dispensar el mismo trato también equivale a una discriminación indirecta. La Relatora Especial se suma a los llamamientos de otros expertos de las Naciones Unidas para evitar los términos “discriminación en sentido inverso” y “discriminación positiva”<sup>5</sup>. Las medidas especiales no constituyen una excepción a la prohibición de discriminar. Forman parte integrante del conjunto de estrategias que los Estados están obligados a aplicar para alcanzar la igualdad y la representación de los grupos raciales y étnicos.

10. El presente informe se circunscribe al análisis de las medidas especiales cuyo objetivo principal es reducir las desigualdades raciales y étnicas. Sin embargo, la Relatora Especial señala que deben tomarse medidas especiales para garantizar la igualdad sustantiva y la representación de otros grupos infrarrepresentados o marginados, como las personas con discapacidad, las mujeres y las niñas, las personas LGBTQIA+ y las personas de edad. La Relatora Especial alienta a los Estados a estudiar cómo pueden utilizarse las medidas especiales para hacer frente a la discriminación interseccional y la desigualdad.

<sup>4</sup> A/HRC/56/67.

<sup>5</sup> Por ejemplo, E/CN.4/Sub.2/2002/21, párr. 5, y CERD/C/GC/32, párr. 12.

## B. Marco del derecho internacional de los derechos humanos

11. El significado del término “medidas especiales” y la obligación de los Estados de adoptar este tipo de medidas figuran en el artículo 1, párrafo 4, y el artículo 2, párrafo 2, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En el artículo 1, párrafo 4, de la Convención se dispone lo siguiente:

Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

En el artículo 2, párrafo 2, de la Convención se dispone lo siguiente:

Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

12. En 2009, en un intento de afrontar las dificultades observadas en la comprensión de las medidas especiales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial publicó la recomendación general núm. 32 (2009), relativa al significado y el alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Ante todo, en la recomendación general se hace hincapié en que el objetivo de la Convención es lograr la igualdad sustantiva en el disfrute y el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales y no la mera igualdad formal, y se reafirma que los Estados tienen la obligación no solo de velar por que las medidas especiales estén permitidas, sino también de adoptarlas cuando existan diferencias en el disfrute de los derechos humanos por personas y grupos del Estado parte<sup>6</sup>. La Relatora Especial coincide con el Comité en que las medidas especiales no son una excepción del principio de no discriminación, sino que forman parte integrante de su significado y son esenciales para el propósito de la Convención de eliminar la discriminación racial y promover la dignidad humana y la igualdad efectiva<sup>7</sup>.

13. En la recomendación general núm. 32 se aclara que las medidas especiales deben<sup>8</sup>:

- a) Ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, legítimas y necesarias en una sociedad democrática y respetar los principios de justicia y proporcionalidad;
- b) Abarcar toda la gama de instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos, presupuestarios y reglamentarios a todos los niveles de la administración del Estado, así como los planes, políticas, programas y sistemas de

<sup>6</sup> CERD/C/GC/32, párrs. 1, 6, 8, 14 y 30.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 20.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párrs. 11, 13 a 16, 18, 21, 27 y 34.

cuotas en sectores tales como el empleo, la vivienda, la educación, la cultura y la participación en la vida pública;

c) Ser temporales y suprimirse después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron;

d) Concebirse y aplicarse después de haber consultado a las comunidades beneficiarias y con la participación activa de estas comunidades;

e) Estar a disposición de quienes se autoidentifiquen como miembros del grupo destinatario;

f) Adoptarse con el fin exclusivo de garantizar el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales en condiciones de igualdad;

g) Formar parte del conjunto de disposiciones de la Convención encaminadas a eliminar la discriminación racial, para cuyo cumplimiento será necesario aplicar fielmente todas las disposiciones de la Convención;

h) Diferenciarse de las medidas generales adoptadas con el fin de garantizar los derechos humanos de manera no discriminatoria para personas y grupos;

i) Diferenciarse de los derechos específicos de determinadas categorías de personas o comunidades, como los derechos sobre la tierra de los Pueblos Indígenas, que pueden requerir medidas permanentes.

14. En 2011, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial publicó la recomendación general núm. 34, relativa a la discriminación racial contra afrodescendientes, en la que figuran recomendaciones específicas para que los Estados apliquen medidas especiales con el objetivo de eliminar todas las formas de discriminación racial contra estas personas. En la recomendación general, el Comité recomienda que los Estados formulen y apliquen estrategias nacionales, incluidas medidas especiales, con la participación de afrodescendientes; eduquen y sensibilicen al público sobre la importancia de las medidas especiales para abordar la situación de las víctimas de discriminación racial, especialmente de la discriminación resultante de factores históricos; y preparen y apliquen medidas especiales destinadas a favorecer el empleo de afrodescendientes en los sectores público y privado<sup>9</sup>.

15. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001) se reconoce que las medidas especiales deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a introducir medidas especiales para alentar la participación igual de todos los grupos raciales y culturales, lingüísticos y religiosos en todos los sectores de la sociedad y para situarlos en pie de igualdad. Asimismo, se afirma que entre las medidas especiales deberían figurar las encaminadas a lograr una representación apropiada en las instituciones de enseñanza, la vivienda, los partidos políticos, los parlamentos y el empleo, en particular en los órganos judiciales, la policía, el ejército y otros servicios civiles. Además, se pide de manera expresa a los Estados que promuevan la comprensión en la sociedad en general de la importancia de las medidas especiales para superar las desventajas a que hacen frente los Pueblos Indígenas<sup>10</sup>.

16. En otros instrumentos internacionales de derechos humanos apenas se hace referencia a medidas especiales cuyo objetivo específico sea hacer frente a las desigualdades raciales o étnicas. De conformidad con el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), de la Organización Internacional del Trabajo, se permiten las medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo,

<sup>9</sup> Véase CERD/C/GC/34.

<sup>10</sup> A/CONF.189/12 y A/CONF.189/12/Corr.1, cap. I.

la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial, y dichas medidas no se consideran discriminatorias<sup>11</sup>. Aunque en el Convenio no se hace mención explícita de la raza, la Relatora Especial observa que, al ir precedida de la expresión “tales como”, la lista de razones no es exhaustiva e incluye la etnia o la raza.

17. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) hay una referencia más explícita a la obligación de los Estados de adoptar medidas especiales y a la necesidad de tener en cuenta la interseccionalidad al hacerlo, ya que se indica, entre otras cosas, que los Estados deben adoptar medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de las condiciones económicas y sociales de los Pueblos Indígenas, y que se debe prestar particular atención a los derechos y las necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas<sup>12</sup>.

18. En la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992) se señala la importancia de las medidas especiales, aunque no se utiliza de forma explícita el término “medidas especiales”. En su artículo 8, párrafo 3, se aclara que las medidas adoptadas por los Estados a fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la Declaración no deben ser consideradas *prima facie* contrarias al principio de igualdad enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

19. En el plano regional, tanto en la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia como en la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia se reconoce que el principio de la igualdad presupone el deber del Estado de adoptar medidas especiales<sup>13</sup>, y en ambos instrumentos se dispone que las medidas especiales no constituyen discriminación<sup>14</sup>. En el Protocolo núm. 12 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) se reafirma que el principio de no discriminación no impide a los Estados tomar medidas para promover una igualdad plena y efectiva, siempre que respondan a una justificación objetiva y razonable<sup>15</sup>.

## C. Medidas especiales para combatir el racismo sistémico

20. Las medidas especiales son una herramienta importante que los Estados deben utilizar para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o étnicos o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Además, son cruciales para combatir el racismo sistémico, que existe en todo el mundo. Cabe entender el racismo sistémico como el funcionamiento de un sistema complejo e interrelacionado de leyes, políticas, prácticas y actitudes en las instituciones del Estado, el sector privado y las estructuras sociales que, combinadas, dan lugar a una discriminación, distinción, exclusión, restricción o preferencia, directa o indirecta, intencionada o no, de hecho o de derecho, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. Con frecuencia, el racismo sistémico se manifiesta en forma de estereotipos raciales, prejuicios y sesgos generalizados y tiene sus raíces en las historias y legados de la

<sup>11</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 362, núm. 5181, art. 5, párr. 2.

<sup>12</sup> Resolución 61/295 de la Asamblea General, anexo, art. 21, párr. 2.

<sup>13</sup> Cuarto párrafo del preámbulo en ambas Convenciones.

<sup>14</sup> Artículo 1, párr. 4, y artículo 1, párr. 5, respectivamente.

<sup>15</sup> Tercer párrafo del preámbulo.



esclavitud, la trata transatlántica de esclavos africanos y el colonialismo<sup>16</sup>. Las manifestaciones contemporáneas de la discriminación racial no pueden entenderse en un vacío histórico. El impacto de los legados nocivos del colonialismo y la esclavitud en las formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, incluidos los relacionados con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, está patentemente claro en todo el mundo<sup>17</sup>.

21. Por tanto, las medidas especiales deben entenderse en un contexto de sociedades con jerarquías intrínsecas que limitan el espacio equitativo y las oportunidades para las comunidades históricamente marginadas. La discriminación racial de raíces históricas y las desigualdades sistémicas se ponen de manifiesto en las desventajas socioeconómicas; en la escasa participación y representación en los procesos políticos e institucionales de adopción de decisiones; en las dificultades para acceder al mercado laboral; en los obstáculos para acceder a la educación y terminarla y en la calidad de esta, lo que da lugar a pobreza intergeneracional; en la falta de reconocimiento social; y en las tasas de encarcelamiento desproporcionadas<sup>18</sup>. Todo ello se traduce en brechas persistentes en el acceso al capital social para el empoderamiento general de las comunidades marginadas por motivos raciales y étnicos.

22. Las medidas especiales, cuando se diseñan y aplican de conformidad con las normas del derecho internacional de los derechos humanos, pueden servir para combatir el racismo sistémico de varias maneras interconectadas y que se refuerzan mutuamente. En ámbitos como la educación, el empleo y la representación política, pueden ser una herramienta para garantizar la participación de quienes pertenecen a grupos raciales y étnicos marginados y facilitar su empoderamiento socioeconómico, lo que permite dismantelar algunos de los sistemas complejos e interrelacionados del racismo sistémico. La representación de estas personas en distintas instituciones y ámbitos también puede desempeñar un papel importante para garantizar que el discurso social y la adopción de decisiones reflejen la diversidad de enfoques, puntos de vista, circunstancias y experiencias vividas. Las políticas y los procesos de adopción de decisiones inclusivos y equitativos pueden facilitar la lucha contra la discriminación y la desigualdad raciales, contribuir a la cohesión social y la estabilidad política y reducir el riesgo de conflictos<sup>19</sup>.

23. La representación de personas pertenecientes a grupos raciales y étnicos marginados en las instituciones puede propiciar que las generaciones más jóvenes tengan mayores oportunidades de seguir trayectorias educativas o profesionales similares, lo que significa que el efecto positivo de las medidas especiales en la eliminación de las desigualdades raciales puede ser acumulativo. Las medidas especiales, cuando se diseñan y aplican de conformidad con las normas del derecho internacional de los derechos humanos, también pueden ayudar a acabar con los estereotipos raciales, prejuicios y sesgos generalizados que forman parte integrante del racismo sistémico.

24. Además, las medidas especiales pueden desempeñar un papel importante en la rectificación y reparación de las injusticias históricas. Como se ha puesto de relieve con anterioridad en el marco del mandato de la Relatoría Especial, las injusticias raciales históricas, como la esclavitud y el colonialismo, siguen en gran medida sin

<sup>16</sup> A/HRC/47/53, párr. 9.

<sup>17</sup> Véase A/HRC/53/60.

<sup>18</sup> Véase CERD/C/GC/34.

<sup>19</sup> Simone Schotte, Rachel Gisselquist y Tharcisio Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?: A Systematic Review of the Literature*, Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), documento de trabajo 2023/14 (Helsinki, UNU-WIDER, 2023), págs. 5 y 17.

ser tenidas en cuenta y requieren resarcimiento, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición<sup>20</sup>. La adopción de un enfoque de justicia reparadora conlleva la rendición de cuentas y la reparación de los daños del colonialismo y la esclavitud, así como la erradicación de las estructuras persistentes de desigualdad, subordinación y discriminación raciales. La Relatora Especial se suma a los llamamientos de sus predecesores para que los Estados den cumplimiento efectivo a su obligación de poner en marcha medidas especiales para corregir las violaciones y los daños históricos<sup>21</sup>. Entre las entidades que han expresado y apoyado ampliamente el importante papel que pueden desempeñar las medidas especiales como parte de un enfoque de justicia reparadora se encuentran el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el actual Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y sus predecesores<sup>22</sup>. El cuarto pilar de la agenda para un cambio transformador en favor de la justicia y la igualdad raciales del Alto Comisionado se titula “Reparación: hacer frente a los legados del pasado, adoptar medidas especiales y aplicar la justicia reparadora”<sup>23</sup>. En ese sentido, la Relatora Especial recuerda a los Estados que no es necesario que exista una discriminación “histórica” demostrada para convalidar un programa de medidas especiales, sino que lo importante es corregir las disparidades existentes e impedir que se produzcan nuevos desequilibrios<sup>24</sup>.

## IV. Ejemplos de medidas especiales

25. En esta sección, la Relatora Especial ofrece ejemplos de medidas especiales en tres de los ámbitos en los que se han aplicado con mayor frecuencia: la representación política, la educación superior y el empleo. La relación de ejemplos aportados no es exhaustiva.

### A. Representación política

26. Las medidas especiales en el ámbito de la representación política están bien consolidadas en algunos Estados y a menudo adoptan la forma de cuotas que se aplican a las listas electorales o los escaños de los parlamentos. Los beneficios de las medidas especiales en este ámbito son sustanciales y polifacéticos. Estas medidas pueden combatir la discriminación histórica y sistémica ofreciendo oportunidades a grupos marginados que han estado infrarrepresentados históricamente y contribuir a que se superen las barreras y las dificultades a las que quizá se enfrenten los candidatos de grupos raciales o étnicos marginados, como el acceso limitado a las redes y los recursos políticos. Asimismo, pueden fomentar el sentimiento de pertenencia e inclusión, lo que promueve la cohesión y la estabilidad sociales, y prevenir los conflictos sociales y étnicos al garantizar que se escuchan y se tienen en cuenta todas las voces. Además, pueden potenciar políticas y procesos de adopción de decisiones inclusivos, en los que se tome en consideración una gama más amplia de cuestiones y puntos de vista, lo que se traduce en resultados más eficaces y equitativos en el ámbito de las políticas, entre otras cosas al abordarse las necesidades y los derechos de los grupos marginados. Las medidas especiales también pueden dar lugar a un aumento de la participación política de otros miembros del grupo racial o étnico destinatario, y sus beneficiarios directos pueden inspirar a las generaciones

<sup>20</sup> A/74/321, párr. 6.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párr. 28; véase también A/68/333.

<sup>22</sup> A/74/321, párrs. 8 y 28; A/68/333, párr. 18; A/64/271, párr. 42; A/HRC/21/60/Add.2, párr. 25; CERD/C/GC/34; y A/HRC/54/66, párr. 61.

<sup>23</sup> A/HRC/47/53, anexo y párrs. 55 a 61.

<sup>24</sup> CERD/C/GC/32, párr. 22.

más jóvenes para que desempeñen funciones de liderazgo. Por último, las medidas especiales refuerzan los sistemas democráticos al garantizar que todos los grupos raciales y étnicos estén representados.

27. La India fue el primer país en aplicar medidas especiales en el ámbito de la representación política, denominadas “reservas”<sup>25</sup>. Poco después de su independencia, introdujo un conjunto amplio y sistemático de medidas especiales. La Constitución india de 1950 consagró la reserva de puestos en los órganos legislativos, las instituciones educativas y los empleos públicos para las “castas desfavorecidas” y las “tribus registradas” (Pueblos Indígenas al margen del sistema de castas), con el fin de hacer frente a las injusticias históricas y la discriminación social<sup>26</sup>. Estas medidas tenían por objetivo promover la justicia social y garantizar la igualdad de oportunidades a las comunidades marginadas. Empezaron a aplicarse mediante la reserva de escaños en el Parlamento y los órganos legislativos regionales, a la que siguieron reservas en los empleos del sector público y en las instituciones educativas sobre la base de la representación proporcional. Con el paso del tiempo, el alcance de las medidas de acción afirmativa se amplió hasta abarcar “otras clases atrasadas”, en reconocimiento de la necesidad de una mayor inclusión de los grupos desfavorecidos en términos sociales y educativos. En la India, las reservas han sido fundamentales para mejorar la representación política de las castas marginadas. La reserva de escaños para mujeres en la gobernanza local que se introdujo en 1992 también ha conllevado un aumento significativo de la participación y la representación políticas de las mujeres<sup>27</sup>.

28. En los últimos 20 años, varios Estados de todas las regiones del mundo han establecido reservas o cuotas para la representación política de grupos raciales o étnicos marginados. En Nueva Zelandia, la Ley Electoral instituye un sistema de representación proporcional, que ha dado lugar a que los escaños reservados para los maoríes hayan aumentado de 5 en 1996 a 6 en 1999 y a 7 en 2002. En muchos otros países, por ejemplo en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Fiji, Indonesia, Jordania, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, así como en la Provincia China de Taiwán, se reservan a los Pueblos Indígenas escaños en los Parlamentos nacionales o cargos públicos clave, y en Croacia y Nepal las minorías tienen escaños legislativos reservados<sup>28</sup>. Singapur ha introducido cuotas de minorías étnicas aplicables a los candidatos políticos, y Rumanía y Serbia han reducido el umbral para que los partidos políticos étnicos obtengan escaños en el parlamento<sup>29</sup>.

## B. Empleo

29. Varios Estados han adoptado también medidas especiales en el ámbito del empleo, sobre todo en el sector público. Entre ellas figuran las cuotas, la contratación preferente cuando los candidatos están igual de cualificados, los programas de contratación selectiva, los programas de capacitación previa al empleo y las tutorías. Los beneficios de las medidas especiales en el ámbito del empleo pueden reducir las desigualdades raciales de forma notable. Estas medidas ayudan a rectificar las desventajas históricas y sistémicas a las que se enfrentan determinados grupos

<sup>25</sup> Schotte, Gisselquist y Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, pág. 5.

<sup>26</sup> Constitución de la India, aprobada el 26 de noviembre de 1949 y vigente desde el 26 de enero de 1950.

<sup>27</sup> Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “India passes law to reserve seats for women legislators”, 4 de octubre de 2023, disponible en [www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2023/10/india-passes-law-to-reserve-seats-for-women-legislators](https://www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2023/10/india-passes-law-to-reserve-seats-for-women-legislators).

<sup>28</sup> Schotte, Gisselquist y Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, págs. 13 y 16.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pág. 16.

raciales y étnicos, al promover prácticas laborales equitativas y justas, y pueden contrarrestar los sesgos inconscientes y sistémicos que quizá perjudiquen a determinados grupos en la contratación y los ascensos. Además, pueden contribuir a reducir la desigualdad de los ingresos y fomentar la movilidad social y romper los ciclos de pobreza intergeneracional. Las medidas especiales en el ámbito del empleo pueden contribuir al desarrollo económico de las comunidades marginadas. Asimismo, pueden mitigar los estereotipos y prejuicios contra los grupos raciales y étnicos marginados, mejorar la cultura laboral y paliar la discriminación en el lugar de trabajo, lo que, a su vez, ayuda a potenciar la cohesión y la armonía sociales. Al igual que en el ámbito de la representación política, las medidas especiales en materia de empleo pueden mejorar la toma de decisiones, pues la diversidad en los equipos y lugares de trabajo permite afrontar los retos mediante soluciones innovadoras y nuevos enfoques en los que se tienen en cuenta distintas perspectivas, algo especialmente importante en el sector público, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de políticas que afectan a grupos raciales o étnicos marginados.

30. Por ejemplo, existen cuotas basadas en la etnia en el empleo en el sector público y en las adquisiciones públicas en Burundi, Nigeria, el Pakistán y Viet Nam; cuotas raciales en el Brasil, Costa Rica y el Uruguay; medidas sin cuotas para grupos raciales en el Ecuador, los Estados Unidos, Namibia y Sudáfrica; y medidas para minorías étnicas en Albania, China, Croacia, Hungría, Israel, Rumanía y Serbia<sup>30</sup>.

31. En el Ecuador, el Gobierno ofrece incentivos fiscales a las empresas que contratan a miembros de los Pueblos Indígenas y a afrodescendientes<sup>31</sup>. En Croacia, hay medidas específicas para fomentar la contratación de romaníes, como la cofinanciación del empleo y las pasantías durante un máximo de 24 meses para quienes desean adquirir experiencia laboral por primera vez<sup>32</sup>. En Costa Rica, desde 2022 la Ley de Acciones Afirmativas a favor de las Personas Afrodescendientes exige que todas las instituciones públicas contraten a afrodescendientes para cubrir al menos el 7 % de las vacantes anuales, siempre que estos cumplan, en igualdad de condiciones, los requisitos legales y constitucionales<sup>33</sup>.

32. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial acogió con beneplácito que en 2014 entrase en vigor en el Brasil una ley de cuotas en la función pública. Sin embargo, el Comité expresó su preocupación por que la aplicación efectiva de la ley hubiese disminuido en los últimos años<sup>34</sup>. La Relatora Especial señala que los requisitos varían según las instituciones, lo que se traduce en confusión y posible mal uso, y que no hay mecanismos eficaces de seguimiento y aplicación, de modo que resulta difícil garantizar el cumplimiento y atajar los fraudes o abusos<sup>35</sup>. El Comité también celebró que Viet Nam hubiese adoptado medidas especiales destinadas a garantizar que los funcionarios de las minorías étnicas estuviesen representados en puestos públicos y políticos. En la 15ª Asamblea Nacional (2021-2026) se cumplió la

<sup>30</sup> Rachel M. Gisselquist, Simone Schotte y Min J. Kim, *Affirmative action around the world: Insights from a new dataset*, UNU-WIDER, documento de trabajo 2023/59 (Helsinki, UNU-WIDER, 2023), pág. 11.

<sup>31</sup> Comunicación del Ecuador.

<sup>32</sup> Comité de Expertos en Cuestiones Romaníes y de los Pueblos Nómadas, *Thematic Report on How to Stimulate Governments to Employ Roma and Travellers in Governmental Institutions and Public Administration* (Estrasburgo, Francia, Consejo de Europa, 2022), pág. 20.

<sup>33</sup> Comunicación de Costa Rica, pág. 11.

<sup>34</sup> CERD/C/BRA/CO/18-20, párrs. 22 y 23.

<sup>35</sup> Visita de la Relatora Especial al Brasil: declaración de fin de visita, 16 de agosto de 2024, disponible en [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/sr/statements/20240816-eom-stm-brazil-sr-racism.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/sr/statements/20240816-eom-stm-brazil-sr-racism.pdf).

cuota del 18 % que fija la normativa y, por primera vez, estuvieron representados grupos étnicos minoritarios más pequeños, como los mangs o los braus<sup>36</sup>.

33. En Irlanda del Norte, el Decreto sobre Igualdad Laboral y de Trato, aprobado en 1998, ha logrado contribuir a una mayor igualdad en la fuerza de trabajo. El Decreto exige que los empresarios con más de diez empleados realicen un seguimiento de la composición de su plantilla, presenten informes anuales a la Comisión de Igualdad y adopten medidas correctivas si detectan desequilibrios. Además, obliga a los empresarios a efectuar una revisión completa de sus políticas y prácticas de empleo cada tres años. Aunque el objetivo del marco era reducir la segregación entre católicos y protestantes (y no tanto alcanzar la igualdad para los grupos raciales o étnicos), es un ejemplo positivo de medidas especiales que han funcionado eficazmente y han reducido los obstáculos que dificultan la inclusión y la mejora de la situación de las minorías, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/sida, los no ciudadanos y otras personas<sup>37</sup>.

## C. Educación

34. Otro ámbito de la vida pública en el que es común que los Estados hayan adoptado medidas especiales es el de la educación, sobre todo el de la educación terciaria. Entre las medidas especiales en este ámbito figuran las cuotas y la consideración de la raza en los criterios de admisión, así como otras medidas “más suaves”, como las becas y las ayudas económicas, o una combinación de enfoques. Según un estudio de 2014, una cuarta parte de los países contaban con medidas especiales de algún tipo aplicables a la educación superior, aunque la mayoría de ellas perseguían la igualdad de género y no estaban dirigidas a los grupos raciales o étnicos marginados<sup>38</sup>.

35. La Relatora Especial recuerda a los Estados que la educación superior tiene un potencial transformador innegable para contribuir a romper los ciclos generacionales de pobreza y exclusión social. La educación puede dar acceso a oportunidades que permitan que las personas de grupos raciales y étnicos marginados adquieran poder económico, social y político con el fin de afrontar y dismantelar el racismo sistémico<sup>39</sup>. Además, hasta 2023 las universidades de los Estados Unidos habían defendido con éxito las medidas de acción afirmativa argumentando que la diversidad enriquecía la experiencia educativa para todos<sup>40</sup>.

36. En México, la Ley General de Educación, que tiene carácter federal, dispone que debe darse prioridad a la inclusión de los Pueblos Indígenas y los afrodescendientes, y la Universidad Nacional Autónoma de México concede becas a estudiantes que se autoidentifican como indígenas o afrodescendientes. Desde 2004 se han beneficiado de estas becas 950 estudiantes, de los cuales el 53 % eran mujeres y el 47 %, hombres<sup>41</sup>. En Macedonia del Norte existen cuotas para los romaníes en la matriculación en instituciones de educación superior y becas para estos estudiantes, y la enseñanza superior es gratuita para las mujeres romaníes mayores de 35 años, lo

<sup>36</sup> CERD/C/VNM/CO/15-17, párr. 18.

<sup>37</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Equal Rights Trust, *Protección de los derechos de las minorías: guía práctica para elaborar legislación general contra la discriminación* (publicación de las Naciones Unidas, 2023), pág. 76.

<sup>38</sup> Laura Dudley Jenkins y Michele S. Moses (eds.), *Affirmative Action Matters: Creating Opportunities for Students Around the World* (Nueva York y Londres, Routledge/Taylor and Francis, 2014).

<sup>39</sup> A/HRC/56/68/Add.1, párr. 19.

<sup>40</sup> Véanse, por ejemplo, Corte Suprema de los Estados Unidos de América, *Fisher v. University of Texas at Austin et al.*, núm. 11-345, 24 de junio de 2013; y Camille Giraut, “From privileges to rights: changing perceptions of racial quotas in Brazil”, *Ethnic and Racial Studies* (2023), pág. 3.

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

que constituye un intento de hacer frente a la discriminación interseccional que sufren las mujeres romaníes<sup>42</sup>.

37. Existen cuotas para afrodescendientes en el ámbito de la educación en varios países de América Latina, por ejemplo Colombia, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, y se han establecido cuotas para grupos étnicos marginados en Kenya, Nigeria y el Pakistán<sup>43</sup>. Colombia también cuenta con un fondo de créditos educativos para estudiantes afrodescendientes y un programa de becas específico para afrodescendientes en Bogotá<sup>44</sup>. El Uruguay, además de los cupos para afrodescendientes en su Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, ofrece becas y otros tipos de apoyo para estudiantes afrodescendientes<sup>45</sup>.

38. En Costa Rica, la Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano (2023-2027) detecta brechas en el mercado laboral que afectan a poblaciones vulnerables, como los afrodescendientes, los Pueblos Indígenas y las personas LGBTQIA+, y su objetivo es dar prioridad a la inclusión de estas poblaciones mediante programas que promueven la movilidad social, como los préstamos de estudios para miembros de los Pueblos Indígenas<sup>46</sup>.

39. En la India hay reservas para las “castas desfavorecidas”, las “tribus registradas” y “otras clases atrasadas” en la educación superior, que incluyen becas y ayudas económicas para que los estudiantes de castas marginadas puedan acceder a la educación superior, como préstamos de estudios y becas para cursar estudios en el extranjero<sup>47</sup>. En 2003, se clasificó a los sidis, que son afrodescendientes de la India, como tribu registrada (indígena), lo que ha permitido que estas personas tengan acceso a medidas especiales en los ámbitos de la educación y el empleo.

40. El Brasil ha sido calificado de líder regional en políticas de acción afirmativa en el empleo y la educación para afrodescendientes y otros grupos marginados<sup>48</sup>. Algunos estados del país empezaron a introducir medidas especiales relativas a la educación terciaria a principios de la década de 2000. Estas políticas fueron impugnadas judicialmente, al alegarse que eran discriminatorias. Sin embargo, el 26 de abril de 2012, el Supremo Tribunal Federal del Brasil resolvió por unanimidad que las cuotas raciales en la educación eran constitucionales y, el 29 de agosto de 2012, se aprobó la Ley de Cuotas (Ley núm. 12.711), que obligaba a las instituciones federales de educación superior y técnica a reservar plazas para afrodescendientes, quilombolas, miembros de los Pueblos Indígenas, graduados de escuelas públicas y estudiantes de ingreso bajo<sup>49</sup>.

41. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial acogió con beneplácito la Ley de Cuotas, que describió como una ley de acción afirmativa que había aumentado significativamente el número de matriculaciones de afrodescendientes en instituciones de educación superior<sup>50</sup>. En el examen periódico universal del Brasil de 2017, el Gobierno informó de que las plazas asignadas a brasileños afrodescendientes en la educación superior habían aumentado de 37.100 en 2013 a 82.800 en 2015<sup>51</sup>. Por

<sup>42</sup> República de Macedonia del Norte, *Strategy for Inclusion of Roma 2022-2030*, pág. 71.

<sup>43</sup> Gisselquist, Schotte y Kim, *Affirmative action around the world*, pág. 10.

<sup>44</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad* (publicación de las Naciones Unidas, 2018), pág. 32.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Comunicación de Costa Rica, pág. 11.

<sup>47</sup> Gobierno de la India, Ministerio de Justicia Social y Empoderamiento, disponible en <https://socialjustice.gov.in/scheme-cat>.

<sup>48</sup> A/HRC/27/68/Add.1, párr. 25.

<sup>49</sup> ACNUDH, *Protección de los derechos de las minorías*, pág. 66.

<sup>50</sup> CERD/C/BRA/CO/18-20, párr. 18.

<sup>51</sup> A/HRC/WG.6/27/BRA/1, párr. 53.



el contrario, el perfil racial de los estudiantes de las universidades con políticas neutras con respecto a la raza no había cambiado de forma significativa. Además, hay pruebas de que el sistema de cuotas ha incrementado la matriculación de estudiantes desfavorecidos que no son beneficiarios explícitos de estas políticas, a saber, los estudiantes con padres de bajo nivel educativo<sup>52</sup>.

42. En Australia, los estudiantes o aprendices aborígenes e isleños del estrecho de Torres disponen de ayudas económicas para sufragar los gastos de matriculación e internado, los gastos de manutención y de viaje y los costos del material escolar<sup>53</sup>. En 2002, un estudiante no indígena demandó al Gobierno de Australia alegando que sufría discriminación racial por no poder optar a esas ayudas económicas. La corte desestimó su demanda al considerar que tales pagos constituían una medida especial<sup>54</sup>. En otros Estados, por ejemplo el Canadá, Chile, Fiji e Indonesia, así como en la Provincia China de Taiwán, existen medidas similares “más suaves”, como becas y asistencia económica para los miembros de los Pueblos Indígenas<sup>55</sup>.

## V. Retos para la aplicación efectiva de las medidas especiales

43. La Relatora Especial señala que muchas medidas especiales han sido fundamentales para mejorar el acceso de los grupos raciales o étnicos marginados a la educación, el empleo y la representación política<sup>56</sup>. Sin embargo, a pesar de estos avances, aún quedan importantes desafíos que superar para que las medidas especiales se apliquen de forma efectiva de acuerdo con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. A continuación, la Relatora Especial describe a grandes rasgos algunos de los principales retos para la aplicación efectiva de las medidas especiales, como la falta de comprensión y la adopción insuficiente de estas medidas, la ausencia de un apoyo social amplio, el uso de las medidas de forma aislada, la falta de atención prestada a la interseccionalidad, la insuficiencia de datos desglosados y de mecanismos de seguimiento, la falta de consultas plenas y efectivas con los beneficiarios previstos y de participación activa de estos, y la retirada prematura y repentina de las medidas.

### A. Interpretación errónea y falta de comprensión

44. La Relatora Especial observa con preocupación la falta general de conciencia y comprensión de las medidas especiales en todo el mundo. Además, señala que los debates sobre las medidas especiales tienden a centrarse solo en las cuotas y a descuidar los aspectos positivos y reparadores de las medidas.

45. Aunque a veces puede ser complejo distinguirlas desde el punto de vista conceptual, las medidas especiales deben diferenciarse de las medidas generales destinadas a reducir la discriminación y las desigualdades raciales. Las leyes contra la discriminación pueden beneficiar a los grupos raciales o étnicos marginados que tienen más probabilidades de sufrirla, pero no constituyen medidas especiales. De manera análoga, la capacitación contra la discriminación no es una medida especial,

<sup>52</sup> Renato Schwambach Vieira y Mary Arends-Kuenning, “Affirmative action in Brazilian universities: effects on the enrolment of targeted groups”, *Economics of Education Review*, vol. 73 (diciembre de 2019).

<sup>53</sup> Véase [www.servicesaustralia.gov.au/abstudy](http://www.servicesaustralia.gov.au/abstudy).

<sup>54</sup> Corte Federal de Magistrados de Australia (FMCA), *Bruch v. Commonwealth*, FMCA núm. 29, 2002.

<sup>55</sup> Gisselquist, Schotte y Kim, *Affirmative action around the world*, pág. 10.

<sup>56</sup> Schotte, Gisselquist y Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, págs. 23, 25 y 29.

ni siquiera si su objeto es específico, por ejemplo la capacitación específica de los agentes del orden para prevenir la discriminación contra los afrodescendientes. Tal capacitación es una medida para evitar y eliminar los daños que puedan sufrir las personas pertenecientes a comunidades marginadas por motivos raciales y étnicos, pero se considera una medida general y no una medida especial. Del mismo modo, los programas de atención de la salud sensibles a las cuestiones culturales y el acceso a la medicina tradicional son medidas generales, no especiales.

46. Las medidas especiales tampoco deben confundirse con los derechos específicos de determinados grupos, como los derechos de los Pueblos Indígenas relativos a la tierra, la pesca o el pastoreo. Estos derechos específicos están reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y pueden requerir medidas permanentes<sup>57</sup>. Por ejemplo, la Convención Nórdica Sami dispone que la cría de renos constituye un derecho exclusivo de los samis en sus zonas de pastoreo de renos. Se trata de un derecho de los samis y difiere de las medidas especiales de carácter temporal.

47. Las medidas especiales son políticas que garantizan la representación y facilitan el empoderamiento socioeconómico, político y educativo general de los grupos marginados por motivos raciales o étnicos, incluidos los grupos oprimidos debido al sistema de castas.

## B. Aplicación insuficiente

48. La falta de comprensión y de conciencia de los prejuicios sociales contra las medidas especiales contribuye de manera notable a que no se adopten suficientes medidas especiales y muchos programas de medidas especiales no estén dotados de los recursos necesarios. En el sistema de las Naciones Unidas abundan quienes comparten la opinión de la Relatora Especial de que es urgente que los Estados adopten más medidas especiales. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha destacado que no se usan suficientemente las medidas especiales<sup>58</sup>, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado de forma continua y reiterada su preocupación por la falta de información sobre las medidas especiales adoptadas por los Estados partes<sup>59</sup> y ha exhortado a los Estados a que adopten este tipo de medidas para hacer frente a las desigualdades que afectan a los grupos raciales y étnicos<sup>60</sup>. De manera análoga, el Comité de Derechos Humanos ha exhortado a los Estados a que adopten medidas especiales para aumentar la representación de los Pueblos Indígenas y los afrodescendientes con el fin de dar pleno efecto a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>61</sup>.

49. Uno de los principales problemas radica en que quienes formulan políticas y las partes interesadas tienen una comprensión limitada o sesgada de lo que son las medidas especiales. Muchas autoridades decisorias no entienden la finalidad y el

<sup>57</sup> [A/HRC/10/11/Add.1](#), párr. 12; [CERD/C/GC/34](#), párr. 15; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 25 (2004), párr. 19.

<sup>58</sup> [A/HRC/51/53](#), párr. 48.

<sup>59</sup> Por ejemplo, [CERD/C/QAT/CO/22-23](#), párr. 16; [CERD/C/DEU/CO/23-26](#), párr. 19; [CERD/C/MAR/CO/19-21](#), párr. 21; y [CERD/C/HRV/CO/9-14](#), párr. 9.

<sup>60</sup> Por ejemplo, [CERD/C/USA/CO/10-12](#), párr. 9; [CERD/C/MDA/CO/12-14](#), párr. 22; [CERD/C/DEU/CO/23-26](#), párr. 19; [CERD/C/BGR/CO/23-25](#), párrs. 19 y 25; [CERD/C/MAR/CO/19-21](#), párr. 22; [CERD/C/SEN/CO/19-23](#), párr. 9; [CERD/C/URY/CO/24-26](#), párrs. 8 y 26; [CERD/C/NAM/CO/16-18](#), párrs. 19 y 21; [CERD/C/NIC/CO/15-21](#), párrs. 17 y 41; [CERD/C/TJK/CO/12-13](#), párrs. 18 y 21; [CERD/C/PRT/CO/18-19](#), párrs. 28 y 30; y [CERD/C/ARG/CO/24-26](#), párr. 21.

<sup>61</sup> Por ejemplo, [CCPR/C/MEX/CO/6](#), párr. 11; [CCPR/C/IRQ/CO/6](#), párr. 41; y [CCPR/C/GTM/CO/4](#), párr. 9.



alcance de estas medidas, lo que desemboca en una aplicación incoherente y una eficacia limitada. La Relatora Especial insta a los Estados a que creen sistemas sólidos para auditar las medidas especiales existentes y los aspectos que requieren la adopción de este tipo de medidas, a fin de velar por su aplicación efectiva.

50. Asimismo, la Relatora Especial señala la ausencia generalizada de medidas especiales en relación con los afrodescendientes en Europa, a pesar de la evidente discriminación racial y los legados del colonialismo. Casi la mitad de los afrodescendientes encuestados en la Unión Europea sufrían discriminación racial y la proporción aumentó del 39 % en 2016 al 45 % en 2022<sup>62</sup>.

### C. Ausencia de apoyo social amplio

51. La Relatora Especial observa con profunda preocupación que, en muchas partes del mundo, está aumentando el rechazo a las medidas especiales y, más en general, a las medidas contra el racismo. Además, expresa su inquietud por este abandono de las medidas especiales, que los Estados están obligados a adoptar cuando existen diferencias en el disfrute de los derechos humanos por personas y grupos de un Estado parte. Asimismo, recuerda a los Estados que las medidas especiales son clave para dismantelar las desigualdades raciales persistentes y estructurales.

52. La Relatora Especial afirma que una de las principales razones del rechazo es que no se acepta que el racismo y las desigualdades raciales existen y, en consecuencia, no se acepta que se necesitan medidas especiales<sup>63</sup>. También expresa su profunda preocupación por los sesgos sociales existentes y la apatía hacia las medidas especiales y las políticas contra el racismo. Los términos “racismo inverso” y “discriminación inversa” se utilizan a menudo para criticar las iniciativas que emprenden los gobiernos para promover la igualdad, corregir la discriminación estructural y reparar las injusticias históricas<sup>64</sup>. Los prejuicios sociales y raciales, como las ideas derivadas del supremacismo blanco, han favorecido una interpretación errónea de las medidas especiales destinadas a las comunidades marginadas por motivos raciales y étnicos. Los partidarios del supremacismo de casta utilizan narrativas similares en el contexto de las medidas especiales que se ofrecen a las comunidades oprimidas debido al sistema de castas.

53. En estos argumentos no suele tenerse en cuenta que la realidad es que existen desigualdades y que es probable que los procesos basados solo en el mérito beneficien en gran medida a quienes no han estado sometidos a los legados de la esclavitud, el colonialismo, el *apartheid* u otras formas de discriminación. Es lo que suele conocerse como el “mito del mérito”. La creencia de que el éxito no es más que el resultado del talento, el esfuerzo y el trabajo individuales se basa en la premisa incorrecta de que todo el mundo tiene las mismas oportunidades de triunfar y no toma en consideración las desigualdades sistémicas ni las formas institucionalizadas de exclusión basadas en la raza y la etnia, la ascendencia y otras identidades análogas. Otro aspecto del mito del mérito consiste en no reconocer que la discriminación existe o defender la convicción errónea de que la discriminación racial y otras formas conexas de discriminación pertenecen al pasado. El mito del mérito también quita importancia a las ventajas que pueden recibir de su entorno social y hereditario los

<sup>62</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Being Black in the EU: Experiences of People of African Descent* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023), pág. 14.

<sup>63</sup> Por ejemplo, [A/HRC/27/68/Add.1](#), párrs. 26 y 57.

<sup>64</sup> Comunicación del Southern Poverty Law Center, pág. 3; y comunicación de Sudáfrica, pág. 3.

miembros de grupos privilegiados, como la riqueza generacional, los contactos sociales y el acceso a una educación, una vivienda y una atención de la salud de alta calidad.

54. La Relatora Especial constata que las medidas especiales en el ámbito de la educación han sido objeto de intensos debates, amenazas legislativas, acciones judiciales y rechazo social. En consecuencia, cada vez es más frecuente que las instituciones educativas privadas y los gobiernos adopten políticas de acción afirmativa neutras con respecto a la raza o polifacéticas<sup>65</sup>. Por ejemplo, las resoluciones adoptadas por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 2023 en las causas *Students for Fair Admissions v. Harvard* y *Students for Fair Admissions v. University of North Carolina* pusieron fin, en la práctica, al uso de la raza como factor en las admisiones universitarias<sup>66</sup>. A raíz de estas polémicas resoluciones, se han presentado numerosos proyectos de ley en todo el país para prohibir no solo las políticas de acción afirmativa, sino todo tipo de políticas y programas de diversidad, equidad, inclusión y accesibilidad<sup>67</sup>. Desde 2023 se han presentado 85 proyectos de ley de esta naturaleza en los Estados Unidos<sup>68</sup>. También resulta preocupante la posibilidad de que este tipo de acciones judiciales se extienda a otros sectores aparte de la educación, como el empleo, en particular a las políticas de contratación. En junio de 2023, un Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos ordenó a una empresa de capital de riesgo dedicada a financiar empresas fundadas por mujeres de color que dejase de conceder subvenciones destinadas exclusivamente a empresarias negras, por considerar que era probable que se tratase de una práctica discriminatoria para empresarios de otras razas<sup>69</sup>.

55. La Relatora Especial expresa su profunda preocupación por la retirada de políticas en las instituciones educativas que son cruciales para dismantelar el racismo sistémico y garantizar la representación.

56. La Relatora Especial exhorta a los Estados y a las Naciones Unidas a que promuevan la comprensión y conciencia del racismo sistémico, de los legados de los patrones históricos de esclavitud, colonialismo y *apartheid*, y del papel crucial de las medidas especiales en la lucha contra esas desigualdades raciales, y, ante todo, a que hagan hincapié en los resultados positivos de las medidas especiales cuando se aplican de manera efectiva. Asimismo, recomienda a los Estados que creen planes nacionales de concienciación general y educativa con miras a combatir los estereotipos y los prejuicios contra las medidas especiales y contrarrestar la difusión de información errónea sobre ellas.

## D. Medidas especiales aisladas

57. Otro reto para las medidas especiales es garantizar que todos los miembros de un grupo racial o étnico marginado puedan acceder a sus beneficios. Las diferencias de nivel social, económico y educativo afectan de forma desproporcionada a los miembros más marginados de estos grupos. Ciertos colectivos han criticado las

<sup>65</sup> Laura Dudley Jenkins y Michele S. Moses, “Affirmative action initiatives around the world”, *International Higher Education*, núm. 77 (otoño de 2014), págs. 5 y 6.

<sup>66</sup> A/HRC/56/68/Add.1, párr. 18; y Corte Suprema de los Estados Unidos, *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*, núm. 20-1199, 29 de junio de 2023.

<sup>67</sup> Comunicación del Southern Poverty Law Center, pág. 3.

<sup>68</sup> *The Chronicle of Higher Education*, rastreador de legislación relativa a la diversidad, la equidad y la inclusión. Disponible en [www.chronicle.com/article/here-are-the-states-where-lawmakers-are-seeking-to-ban-colleges-dei-efforts](http://www.chronicle.com/article/here-are-the-states-where-lawmakers-are-seeking-to-ban-colleges-dei-efforts) (consultado el 30 de julio de 2024).

<sup>69</sup> Tribunal de Apelaciones del 11° Circuito de los Estados Unidos, *American Alliance for Equal Rights v. Fearless Fund Management, LLC, et al.*, núm. 23-131138, 3 de junio de 2024; y comunicación del Southern Poverty Law Center, pág. 6.

medidas especiales porque solo llegan a los miembros más favorecidos desde el punto de vista económico o político de los grupos raciales o étnicos destinatarios. Sin embargo, la Relatora Especial subraya que estas afirmaciones no están respaldadas por datos empíricos sólidos y que las medidas especiales tienen innumerables beneficios indirectos para el grupo racial o étnico en general, además de beneficios directos para personas concretas<sup>70</sup>. Además, las medidas especiales pueden diseñarse y aplicarse de manera que resulten accesibles para los miembros más marginados de los grupos raciales o étnicos, entre otras cosas mediante la adopción de una combinación de medidas especiales y otras medidas generales destinadas a empoderarlos.

58. Varios Estados han intentado que los más marginados puedan acceder a los beneficios de las medidas especiales. Por ejemplo, en el Brasil existe un nivel de ingresos máximo para poder acogerse a las cuotas de la educación superior, que se redujo de 1,5 veces el salario mínimo a 1 vez el salario mínimo per cápita en virtud de la nueva Ley de Cuotas de 2023<sup>71</sup>. No obstante, las formas históricas de discriminación operan de manera muy sutil e incluso los miembros más favorecidos desde el punto de vista económico o político de los grupos raciales o étnicos afectados y de los grupos oprimidos debido al sistema de castas están sometidos a formas tanto manifiestas como encubiertas de discriminación y exclusión. En este contexto, la Relatora Especial advierte que no se debe restringir el acceso a las medidas especiales sobre la base de criterios exclusivamente económicos y aboga por una manera más matizada e integral de entender la marginación causada por el racismo, la discriminación racial y otras formas similares de exclusión.

59. La Relatora Especial alienta a los Estados a que velen por que las medidas especiales vayan acompañadas de otras medidas generales que respalden su aplicación efectiva y a que adopten un enfoque integral para hacer frente a la discriminación racial. Si las medidas especiales se utilizan de forma aislada, es menos probable que alcancen su objetivo de mejorar la igualdad y puede que contribuyan a perpetuar el aislamiento, la segregación, los estereotipos o la estigmatización de los beneficiarios previstos de estas acciones positivas<sup>72</sup>. Por el contrario, las medidas especiales deberían combinarse con un conjunto de medidas de otro tipo contra la discriminación racial y en favor de la igualdad. La Relatora Especial se adhiere a la observación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que afirma que “las medidas especiales forman parte del conjunto de disposiciones de la Convención encaminadas a eliminar la discriminación racial, para cuyo cumplimiento será necesario aplicar fielmente todas las disposiciones de la Convención”<sup>73</sup>.

60. Por ejemplo, para que las personas a las que están reservados los puestos puedan acceder a ellos, puede ser necesario que estas medidas vayan acompañadas de otras destinadas a mejorar la igualdad también en lo referente a los niveles de alfabetización y educación. Además, las medidas especiales deberían conjugarse con medidas generales contra la discriminación para velar por que se respeten las cuotas y por que no se disuada a los solicitantes de optar a los puestos reservados ni se los discrimine una vez que hayan conseguido una plaza reservada, algo que puede repercutir en las tasas de retención. En la función pública del Pakistán existe una cuota del 5 % reservada para todas las minorías, incluidas las castas desfavorecidas. Sin embargo, ha habido problemas para satisfacer la cuota y, en 2014, la Corte Suprema del Pakistán

<sup>70</sup> Constance de la Vega, “The special measures mandate of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: lessons from the United States and South Africa”, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 16, núm. 3 (2010), págs. 669 y 670.

<sup>71</sup> Rosana Heringer, “Affirmative action policies in higher education in Brazil: outcomes and future challenges”, *Social Sciences*, vol. 13, núm. 3 (febrero de 2024), pág. 18.

<sup>72</sup> ACNUDH, *Protección de los derechos de las minorías*, pág. xiv.

<sup>73</sup> CERD/C/GC/32, párr. 11.

ordenó al Gobierno Federal y a las autoridades provinciales que garantizaran la observancia de las cuotas de empleo reservadas a las minorías y creasen instituciones para el seguimiento y el cumplimiento de las leyes<sup>74</sup>. Al parecer, entre las razones de la escasa aplicación figuran la falta de mecanismos para el seguimiento y el cumplimiento de las cuotas, la discriminación continua en la contratación, la ausencia de mención a las cuotas para minorías en los anuncios de empleo y la baja tasa de alfabetización de los solicitantes pertenecientes a minorías, que los excluye de muchos puestos, sobre todo de los de mayor categoría<sup>75</sup>.

61. En la Ciudad de México, el programa Mi Beca para Empezar tiene por objetivo mejorar los ingresos de las familias en las que hay niños, adolescentes, jóvenes o adultos matriculados en la educación básica<sup>76</sup>. Sin embargo, el apoyo social no garantiza la asistencia escolar y se necesita una combinación de medidas que abarquen herramientas presupuestarias y de comunicación y adaptación, actividades de capacitación dirigidas al personal educativo sobre cómo adoptar un enfoque interseccional e intercultural y muchas otras políticas, planes y programas que contribuyan a resolver las causas estructurales que mantienen las disparidades actuales<sup>77</sup>.

62. La Relatora Especial recuerda a los Estados que las medidas especiales pueden y deben ir más allá de las meras cuotas. Las cuotas pueden ser una herramienta eficaz, pero también pueden serlo otros tipos de medidas especiales, como las estrategias de contratación selectiva, los programas de tutorías y las ayudas económicas y las becas. Por ejemplo, en el Brasil, aunque las cuotas en la educación superior han contribuido a incrementar la participación de los afrodescendientes, los quilombolas y los miembros de los Pueblos Indígenas, es necesario mejorar las políticas de retención de estudiantes mediante una combinación de ayudas económicas, apoyo pedagógico y otras estrategias encaminadas a aumentar el sentimiento de pertenencia de los estudiantes que se acogen a las cuotas<sup>78</sup>.

## E. Escasa atención a la interseccionalidad

63. Otro problema para la aplicación efectiva de las medidas especiales es que al diseñarlas y aplicarlas no se toma en consideración la discriminación interseccional<sup>79</sup>. Los integrantes de los grupos marginados suelen ser objeto de múltiples formas interseccionales de discriminación por motivos de raza, etnia, sexo, género, edad, discapacidad, orientación sexual u otros factores. Es probable que algunas medidas especiales no aporten beneficios directos a las personas del grupo étnico o racial marginado que sufren discriminación interseccional, como las mujeres y las niñas, la infancia y la juventud, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas LGBTQIA+, los migrantes y los desplazados forzosos, incluidos los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> Corte Suprema del Pakistán, S.M.C. 1/2014, sentencia de 19 de junio de 2024, párr. 37.

<sup>75</sup> Centre for Social Justice and Peoples Commission for Minorities' Rights, "Implementation of job quota for religious minorities in Pakistan", informe provisional, págs. 11 a 13. Disponible en <https://csjpak.org/pdf/Study-implementation-of-Job-Quota-AA.pdf>.

<sup>76</sup> Véase [www.mibecaparaempezar.cdmx.gob.mx/dudas](http://www.mibecaparaempezar.cdmx.gob.mx/dudas).

<sup>77</sup> Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, pág. 2.

<sup>78</sup> Declaración de fin de la visita al Brasil de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 16 de agosto de 2024, págs. 7 y 8, disponible en <http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/sr/statements/20240816-eom-stm-brazil-sr-racism.pdf>; y Heringer, "Affirmative action policies in higher education in Brazil", pág. 18.

<sup>79</sup> Schotte, Gisselquist y Leone, *Does Affirmative Action Address Ethnic Inequality?*, págs. 1, 5 y 26.

<sup>80</sup> Véase red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías, *Guidance Note on Intersectionality, Racial Discrimination & Protection of Minorities* (2023),

64. Por ejemplo, es probable que las mujeres de un grupo racial o étnico marginado no se beneficien de las medidas especiales debido a la persistencia de la discriminación de género y a su falta de capital social en comparación con los hombres del mismo grupo. De manera análoga, puede que no aprovechen las cuotas para las mujeres en general, ya que es posible que las que pertenecen a grupos raciales o étnicos no marginados tengan mayor capital social y, por tanto, más probabilidades de acceder a las plazas reservadas. La raza desempeña un papel crucial en el empoderamiento económico y político de las mujeres de color en comparación con las mujeres blancas. El racismo sistémico puede ser difícil de superar para las mujeres de color, debido al efecto combinado de la raza y el género. Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sigue habiendo muy poco personal académico de alto nivel de raza negra y, de los casi 23.000 profesores universitarios del país, solo 41 son mujeres negras, según los datos disponibles<sup>81</sup>. En el contexto de las castas en la India, las mujeres dalits, que se caracterizan por su situación de desigualdad debido a su casta y género, se encuentran en la parte inferior de las estructuras económicas y sociales, y existen grandes variaciones en los indicadores de desarrollo humano entre las mujeres dalits y las de las castas superiores. Por ejemplo, en los años 2009 y 2010 la tasa de alfabetización de las mujeres dalits era del 55,9 %, frente al 76,5 % de las mujeres de las castas superiores. La tasa de desempleo de las tituladas universitarias dalits era del 29,3 %, mientras que el de las mujeres de castas superiores era del 12 %<sup>82</sup>.

65. La Relatora Especial exhorta a los Estados a que velen por que las formas interseccionales de discriminación se tengan en cuenta en las medidas especiales. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha pedido a los Estados que adopten medidas especiales en relación con quienes se enfrentan a formas interseccionales de discriminación. Por ejemplo, el Comité recomendó que, al formular medidas especiales, el Brasil mejorase en primer lugar el disfrute de los derechos económicos y sociales de las mujeres negras e indígenas, según se exhortaba en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuando se mencionaba el objetivo de llegar primero a los más rezagados. Además, observó que el sistema de cuotas del país había sido menos eficaz para garantizar el acceso a la universidad a personas objeto de formas interseccionales de discriminación, como los afrodescendientes con discapacidad. El Comité recomendó al Brasil que reforzase su sistema de cuotas, entre otras cosas facilitando el acceso a la universidad a los afrodescendientes y los miembros de los Pueblos Indígenas objeto de formas interseccionales de discriminación, incluidos los que tienen alguna discapacidad<sup>83</sup>. De manera análoga, recomendó a Portugal que incorporase las cuestiones de género, edad, discapacidad y orientación sexual e identidad de género en todas las medidas especiales destinadas a combatir las formas múltiples e interseccionales de discriminación, en particular la discriminación racial<sup>84</sup>.

## F. Datos desglosados y mecanismos de seguimiento insuficientes

66. La Relatora Especial insta a los Estados a que reúnan datos sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población que sean precisos, estén

disponible en [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/30th-anniversary/2022-09-22/GuidanceNoteonIntersectionality.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/30th-anniversary/2022-09-22/GuidanceNoteonIntersectionality.pdf).

<sup>81</sup> Victoria Showunmi, “Visible, invisible: Black women in higher education”, *Frontiers in Sociology*, vol. 8 (abril de 2023).

<sup>82</sup> Nidhi Sadana Sabharwal y Wandana Sonalkar, “Dalit women in India: at the crossroads of gender, class, and caste”, *Global Justice, Theory Practice Rhetoric*, vol. 8, núm. 1 (julio de 2015), págs. 55, 58 y 61.

<sup>83</sup> CERD/C/BRA/CO/18-20, párrs. 14, 18 y 19 c).

<sup>84</sup> CERD/C/PRT/CO/18-19, párr. 14.

desglosados por raza, color, ascendencia, casta, origen étnico o nacional y otros factores e incorporen una perspectiva de género<sup>85</sup>. Al hacerlo, deben aplicar salvaguardias estrictas y respetar el derecho internacional de los derechos humanos. Los datos desglosados son fundamentales para orientar y aplicar con eficacia las medidas especiales. Además, los Estados deben establecer sistemas de seguimiento eficaces para asegurarse de que las medidas especiales funcionan según lo previsto y modificarlas en caso necesario<sup>86</sup>. Para evaluar los progresos realizados y garantizar la rendición de cuentas por la aplicación efectiva de las medidas especiales, es esencial reunir un conjunto de datos exhaustivos y desglosados y crear marcos de seguimiento transparentes. En estos procesos, debe contarse con la participación significativa de los beneficiarios previstos.

67. La Relatora Especial observa con preocupación que faltan datos desglosados y mecanismos de seguimiento de las medidas especiales en todo el mundo<sup>87</sup>. La escasez de datos desglosados es un obstáculo fundamental para el diseño de medidas especiales eficaces y específicas y otras políticas destinadas a atajar las desigualdades raciales. Sin datos, también es más difícil defender la necesidad y la eficacia de las medidas especiales, lo que, a su vez, conduce a su infratilización. Además, para aplicar las medidas especiales con eficacia se necesitan datos empíricos exhaustivos. La Relatora Especial insta a los Estados a que adopten un enfoque inclusivo e interseccional al reunir datos.

68. En 2015, el entonces Relator Especial elaboró un informe temático sobre la obligación que tienen los Estados de reunir datos desglosados por origen étnico para combatir la discriminación. En él, expresó preocupación por la carencia persistente de datos desglosados por origen étnico y otros motivos de discriminación prohibidos y subrayó el papel indispensable que desempeña la reunión de datos desglosados para luchar con eficacia contra la discriminación y lograr la igualdad, así como sus beneficios<sup>88</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha pedido de forma constante y reiterada a los Estados que reúnan datos desglosados<sup>89</sup>, establezcan mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan evaluar periódicamente el impacto de las medidas especiales aplicadas y obtengan información sobre la eficacia de esas medidas<sup>90</sup>. Esta petición también ha sido formulada por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Secretario General de las Naciones Unidas en relación con los afrodescendientes<sup>91</sup>.

69. La falta de mecanismos de seguimiento eficaces también puede permitir que los departamentos gubernamentales, las instituciones y las empresas tergiversen hasta qué punto aplican las medidas especiales, lo que distorsiona los resultados de estas y su eficacia. Por ejemplo, en Sudáfrica se han adoptado medidas para dar respuesta a los casos en los que las empresas falsean su cumplimiento de la Ley de Base Amplia para el Empoderamiento Económico de la Población Negra para obtener beneficios mediante una práctica conocida como *fronting*<sup>92</sup>.

<sup>85</sup> CERD/C/GC/32, párr. 17; comunicación de Sudáfrica, pág. 4; A/68/333, párr. 79; y A/HRC/47/CRP.1, párr. 71.

<sup>86</sup> CERD/C/GC/32, párr. 35.

<sup>87</sup> Por ejemplo, CERD/C/ZAF/CO/9-11, párr. 18; y CERD/C/PRT/CO/18-19, párr. 13.

<sup>88</sup> A/70/335, resumen.

<sup>89</sup> Por ejemplo, CERD/C/PRT/CO/18-19, párrs. 6 y 13; CERD/C/BRA/CO/18-20, párrs. 4 y 5; y CERD/C/PAK/CO/21-23, párr. 11.

<sup>90</sup> CERD/C/ZAF/CO/9-11, párr. 19 a).

<sup>91</sup> Por ejemplo, A/HRC/47/CRP.1, párrs. 70 y ss.; y ACNUDH, "Datos desglosados para promover los derechos humanos de las personas afrodescendientes: avances y retos" (publicación de las Naciones Unidas, 2023).

<sup>92</sup> Véase República de Sudáfrica, Departamento de Comercio, Industria y Competencia, "Fronting", disponible en [www.thedtic.gov.za/financial-and-non-financial-support/b-bbee/fronting/](http://www.thedtic.gov.za/financial-and-non-financial-support/b-bbee/fronting/).



## **G. Falta de participación activa de los beneficiarios previstos**

70. La Relatora Especial observa con preocupación que es frecuente que, al elaborar y aplicar las medidas especiales, no se consulte a los beneficiarios previstos ni se cuente con su participación activa. Sin una consulta y una participación significativas, inclusivas y seguras, es poco probable que las medidas especiales sean eficaces y alcancen los objetivos para los que se concibieron y, en el peor de los casos, puede cometerse una vulneración grave de los derechos de los beneficiarios previstos.

71. Si consultan a los beneficiarios previstos, quienes formulan políticas pueden comprender las necesidades, contextos y retos específicos a los que se enfrentan las distintas comunidades, lo que se traduce en políticas más eficaces y pertinentes. La participación directa de los beneficiarios previstos puede contribuir a garantizar que las políticas sean inclusivas, equitativas y sensibles a las cuestiones culturales, y a evitar consecuencias imprevistas y la apropiación de las vidas de los grupos marginados por motivos raciales o étnicos. Además, cuando se involucra activamente a las comunidades en la elaboración de las medidas especiales, es probable que aumente su empoderamiento y motivación, lo que facilita la aplicación efectiva de esas políticas.

72. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha pedido de manera reiterada a los Estados que velen por que las medidas especiales se basen en consultas con las comunidades afectadas, de conformidad con la recomendación general núm. 32<sup>93</sup>. La Relatora Especial se suma a estas peticiones e insta a los Estados a que presten especial atención a las mujeres, los jóvenes y otros grupos que se enfrentan a retos específicos, únicos y agravados.

## **H. Retirada prematura de las medidas especiales**

73. Las medidas especiales deberían revisarse periódicamente para comprobar que son eficaces y siguen siendo necesarias. Solo deberían retirarse una vez que se hayan alcanzado la igualdad sustantiva y la representación, si bien es probable que esto requiera mucho tiempo, dado el alcance de las injusticias históricas y la perduración de la discriminación. Es impracticable fijar un plazo concreto para lograr la representación equitativa y el empoderamiento general de los grupos marginados por motivos raciales o étnicos, debido a la historia de discriminación y opresión sistémicas y a la persistencia de estas. Por lo tanto, es esencial poner en marcha sólidos mecanismos de revisión para evaluar la eficacia y las limitaciones de la aplicación de las medidas especiales.

74. La Relatora Especial expresa su inquietud porque, como reacción al rechazo de las medidas especiales y, a nivel mundial, de las medidas para hacer frente al racismo y la discriminación racial en general, algunos Estados y otros agentes han retirado las medidas especiales, o van a estudiar la posibilidad de retirarlas, de manera prematura. La Relatora Especial está profundamente preocupada por que los intereses políticos y la propaganda de la derecha motiven la retirada repentina o prematura de las medidas especiales. Si estas medidas se suprimen de forma súbita, se pondrán en peligro los avances logrados y se reforzarán el racismo y la discriminación sistémicos existentes. La Relatora Especial se suma a la recomendación formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a los Estados partes para que determinen con detenimiento las posibles consecuencias negativas para los derechos

<sup>93</sup> Por ejemplo, [CERD/C/NAM/CO/16-18](#), párr. 21; [CERD/C/URY/CO/24-26](#), párr. 26; [CERD/C/NIC/CO/15-21](#), párr. 41; [CERD/C/PRT/CO/18-19](#), párr. 30; [CERD/C/ARG/CO/24-26](#), párr. 21; [CERD/C/BRA/CO/18-20](#), párr. 29; y [CERD/C/USA/CO/10-12](#), párr. 9.

humanos de las comunidades beneficiarias de la suspensión abrupta de las medidas especiales, máxime si estas se han adoptado por un período prolongado<sup>94</sup>.

75. Un buen ejemplo de los riesgos de retirar las medidas especiales de forma prematura fue la prohibición de la acción afirmativa en algunos estados de los Estados Unidos con anterioridad a las resoluciones adoptadas por la Corte Suprema en 2023, un asunto que la Relatora Especial ya señaló tras su visita de 2023 al país<sup>95</sup>. En 1996, California prohibió la acción afirmativa en las universidades públicas. Antes de esa fecha, los campus de la Universidad de California en Berkeley y Los Ángeles eran un amplio reflejo de la composición racial y étnica de la población que finalizaba la educación secundaria y cumplía los requisitos para matricularse en la universidad. En el primer curso posterior a la prohibición, la proporción de estudiantes negros y latinos en ambos campus se redujo en un 40 % aproximadamente<sup>96</sup>. Un cuarto de siglo después, los rectores de la Universidad de California afirman que siguen sin poder cumplir sus objetivos de diversidad y equidad, a pesar de haber dedicado considerables recursos a la divulgación y a criterios alternativos de admisión<sup>97</sup>. De manera análoga, la Universidad de Michigan se vio obligada a dejar de tener en cuenta la raza en su política de admisiones en 2006, y el porcentaje de estudiantes negros disminuyó del 7 % ese año al 4 % en 2021 y el de estudiantes indígenas de los Estados Unidos descendió del 1 % a solo el 0,11 %<sup>98</sup>.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

76. Las medidas especiales son un componente esencial del conjunto de iniciativas necesarias para hacer frente a la discriminación racial sistémica, que suele tener sus raíces en patrones históricos de esclavitud, colonialismo y *apartheid*.

77. Hay una importante falta de comprensión y conciencia de las medidas especiales y una insuficiente adopción de estas medidas en todo el mundo. La Relatora Especial también ha señalado la falta de atención prestada a la discriminación interseccional, la insuficiencia de datos desglosados y de mecanismos de seguimiento y la ausencia de consultas con los beneficiarios previstos. Además, ha expresado su preocupación por que las medidas especiales se adopten de forma aislada y se retiren de manera anticipada o repentina. Para mejorar la eficacia de estas medidas, es esencial reducir las brechas existentes entre los objetivos de las políticas y su aplicación en la práctica. Con el fin de superar estos retos, la Relatora Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación.

78. Los Estados deberían:

a) **Cumplir con urgencia la obligación que les impone la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**

<sup>94</sup> CERD/C/GC/32, párr. 35.

<sup>95</sup> A/HRC/56/68/Add.1, párr. 22.

<sup>96</sup> Zachary Bleemer (2020) “Affirmative Action, Mismatch, and Economic Mobility After California’s Proposition 209”, Research and Occasional Papers Series (Berkeley, California, Center for Studies in Higher Education, 2020).

<sup>97</sup> Universidad de California, escrito *amicus curiae* presentado ante la Corte Suprema de los Estados Unidos en apoyo de Harvard College y la Universidad de Carolina del Norte, núms. 20-1199 y 21-707. Disponible en [www.supremecourt.gov/DocketPDF/20/20-1199/232355/20220801134931730\\_20-1199%20bsac%20University%20of%20California.pdf](http://www.supremecourt.gov/DocketPDF/20/20-1199/232355/20220801134931730_20-1199%20bsac%20University%20of%20California.pdf).

<sup>98</sup> Universidad de Michigan, escrito *amicus curiae* presentado ante la Corte Suprema de los Estados Unidos en apoyo de Harvard College y la Universidad de Carolina del Norte, núms. 20-1199 y 21-707, pág. 22. Disponible en [https://record.umich.edu/wp-content/uploads/2022/08/220804\\_AmicusBrief.pdf](https://record.umich.edu/wp-content/uploads/2022/08/220804_AmicusBrief.pdf).



de adoptar medidas especiales en todos los ámbitos de la vida pública, como la educación, el empleo, la representación política, la vivienda y la atención de la salud;

b) Tomar iniciativas para reunir y publicar datos desglosados por raza, color, ascendencia, casta, origen étnico o nacional y género sobre la situación y las condiciones socioeconómicas y culturales de la población con el fin de mejorar la comprensión de la naturaleza y la magnitud del racismo sistémico y la discriminación racial y determinar en qué áreas se necesitan medidas especiales para orientar su diseño y efectuar un seguimiento de su eficacia;

c) Consultar a los beneficiarios previstos y propiciar su participación activa al diseñar y aplicar las medidas especiales;

d) Garantizar que sean las propias personas quienes se autoidentifiquen como miembros de un grupo racial o étnico;

e) Establecer mecanismos para efectuar un seguimiento de la eficacia de las medidas especiales en cada momento, revisarlas periódicamente y modificarlas en caso necesario;

f) Velar por que las medidas especiales vayan acompañadas de otras medidas generales contra la discriminación y en favor de la igualdad que refuercen su eficacia al combatir las desigualdades raciales;

g) Procurar que en las medidas especiales se tenga en cuenta la discriminación interseccional, como la discriminación que sufren las mujeres y las niñas, la infancia y la juventud, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas LGBTQIA+, los migrantes y los desplazados forzosos, incluidos los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo que pertenecen a grupos raciales o étnicos marginados;

h) Abstenerse de retirar las medidas especiales de forma prematura o repentina;

i) Educar y sensibilizar al público sobre la importancia de las medidas especiales para combatir las desigualdades, en particular las causadas por los patrones históricos de esclavitud, colonialismo, *apartheid* y discriminación basada en las castas;

j) Tomar iniciativas para garantizar la adopción y la aplicación efectiva de medidas especiales en el sector privado;

k) Tomar iniciativas para garantizar la adopción y la aplicación efectiva de medidas especiales en la administración de justicia.

79. Los fondos y programas y otras entidades de las Naciones Unidas deberían:

a) Fomentar la conciencia y la comprensión de la eficacia y de la necesidad crucial de las medidas especiales, entre otras cosas como forma de reparar la esclavitud, el colonialismo y el *apartheid*;

b) Recordar a los Estados su obligación de adoptar medidas especiales y alentarlos a que adopten más;

c) Alentar a todos los Estados a que reúnan y publiquen datos desglosados y realicen evaluaciones sobre la necesidad de adoptar medidas especiales dentro de su jurisdicción;

d) Alentar a todos los Estados a que pongan en marcha mecanismos de seguimiento para evaluar la eficacia de las medidas especiales.