ELABORACIÓN DE PLANES NACIONALES DE ACCIÓN
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

GUÍA PRÁCTICA

NACIONES UNIDAS

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

ELABORACIÓN DE PLANES NACIONALES DE ACCIÓN
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

GUÍA PRÁCTICA

Nueva York y Ginebra, 2014

NACIONES UNIDAS

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*
* *

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

HR/PUB/13/3

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

© 2014 Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

PRÓLOGO

La prohibición de la discriminación racial está consagrada en todos los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos e impone obligaciones a los Estados y les encomienda la erradicación de la discriminación en las esferas pública y privada. En 2001, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia produjo la agenda más autorizada y completa para la lucha contra estos flagelos: la Declaración y el Programa de Acción de Durban. La Conferencia de Examen de Durban de 2009 y la conmemoración del décimo aniversario de la Conferencia Mundial contra el Racismo dos años más tarde demostraron un compromiso renovado con la igualdad racial.

Si bien la lucha contra el racismo es una prioridad para la comunidad internacional y se encuentra en el centro de la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), aún queda mucho por hacer para la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. El racismo y la discriminación racial, directos e indirectos, *de facto* y *de jure*, se producen a diario, lo que dificulta el progreso y causa sufrimiento a millones de personas en todos los países del mundo. Las mejoras duraderas para combatir la discriminación racial en el plano nacional requieren voluntad política y un enfoque sostenido e integral, que queden reflejados en numerosas medidas que se complementen y refuercen mutuamente.

Con el fin de eliminar las condiciones que causan o perpetúan la discriminación racial, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Conferencia de Examen de Durban, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Consejo de Derechos Humanos, mediante su examen periódico universal, han recomendado que los Estados adopten planes nacionales de acción contra la discriminación racial. Esos planes pueden servir de base para el desarrollo de una política pública integral para la promoción de la igualdad racial.

Varios Estados ya están preparando o aplicando planes nacionales de acción contra la discriminación racial. Sus experiencias positivas en lograr cambios para las víctimas del racismo demuestran que esos planes nacionales de acción pueden ser un mecanismo eficaz para combatir la discriminación racial.

Durante los últimos años, mi Oficina ha recibido muchas solicitudes de asistencia técnica para elaborar dichos planes. El ACNUDH ha preparado esta publicación para ayudar a los Estados y a todos los interesados pertinentes a dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban.

Estoy convencida de que la aprobación de planes nacionales de acción contra la discriminación racial puede cambiar las vidas de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Insto a los Estados a que elaboren y apliquen esos planes de acción, como demostración de su compromiso de seguir avanzando hacia sociedades igualitarias y justas.

Navanethem Pillay
Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ÍNDICE

PRÓLOGO III

RESUMEN VII

INTRODUCCIÓN 1

I. IMPORTANCIA DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL 4

A. Antecedentes 5

B. Concepto y características 7

C. Propósito, beneficios y resultados previstos 15

D. Desafíos comunes 18

II. CONTENIDO RECOMENDADO 22

A. Consideraciones de orientación 23

B. Principios generales 27

C. Alcance 31

D. Establecimiento de un órgano o institución nacional 37

E. Adopción y revisión de la legislación 39

F. Elaboración de políticas, planes y estrategias públicas 43

G. Adopción de medidas especiales 47

H. Acceso a la justicia, recursos y rendición de cuentas 54

I. Educación y sensibilización 57

J. Medidas contra la pobreza 59

K. Información, comunicación y medios de comunicación 60

L. Reunión y difusión de datos 61

III. PUESTA EN MARCHA DE UN PLAN NACIONAL DE ACCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL 64

A. Preparación 65

B. Desarrollo 76

C. Aplicación 88

D. Seguimiento 89

E. Evaluación 90

F. Calendario 94

IV. ESTRUCTURA RECOMENDADA 96

A. Metas, objetivos y medidas 99

B. Órganos responsables del Estado 101

C. Fechas propuestas 101

D. Indicadores de resultados 101

E. Mecanismos de seguimiento y evaluación 102

RESUMEN

Esta publicación es una guía práctica para la elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial. Los planes nacionales de acción son la base para el desarrollo de una política pública integral contra la discriminación racial y por lo tanto pueden ayudar a los Estados a dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales de derechos humanos relacionadas con la eliminación de la discriminación racial.

Tras una introducción sobre la necesidad de estrategias y políticas globales en la lucha contra la discriminación racial, el primer capítulo contiene información general sobre el concepto de plan nacional de acción en materia de derechos humanos. Este capítulo también se refiere a los instrumentos internacionales de derechos humanos que han abordado la necesidad de preparar o elaborar planes de acción para prevenir, combatir y erradicar la discriminación racial. Aunque cada Estado requiere un enfoque diferente, en este capítulo se describen algunas de las características generales, principios, ventajas y desafíos aplicables a todos los planes nacionales de acción contra la discriminación racial.

El segundo capítulo trata sobre el plan nacional de acción como resultado. Si bien se reconoce que no hay dos planes nacionales de acción idénticos y es necesario abordar las circunstancias de cada Estado, en el capítulo se intenta proporcionar orientación sobre su contenido sobre la base de las obligaciones de todos los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Las propuestas hacen hincapié en la importancia de respetar los principios de derechos humanos en todo el plan nacional de acción contra la discriminación racial. En el capítulo se destaca la importancia de mantener un alcance amplio y se propone la creación de un órgano o institución nacional contra la discriminación racial como uno de los resultados del plan nacional de acción. En el capítulo se ofrecen ejemplos valiosos sobre la manera de establecer fines realistas, metas claras y objetivos específicos.

El tercer capítulo se refiere al plan nacional de acción contra la discriminación racial como proceso. Aunque se tiene en cuenta que el proceso de elaboración de los planes nacionales de acción será diferente en cada país, se describen en detalle las diferentes fases: preparación, desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación. El capítulo plantea la importancia de garantizar la participación de las personas y los grupos afectados por la discriminación racial en todas las

fases del proceso. El papel de las diferentes estructuras institucionales, como los organismos de coordinación, los comités nacionales de coordinación, las instituciones nacionales de derechos humanos y las instituciones nacionales para la igualdad racial, también se aborda en este capítulo.

En el cuarto capítulo se proporciona orientación sobre la estructura de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial a fin de facilitar su aceptación y comprensión por parte del público en general, su incorporación a la planificación de los órganos del Estado encargados de su ejecución y su seguimiento y evaluación. En este último capítulo se propone una estructura basada en la necesidad de establecer objetivos, metas y acciones específicos, así como en la importancia de determinar los órganos responsables del Estado, los plazos y los indicadores de desempeño para cada objetivo.

Esta publicación sobre el desarrollo de planes nacionales de acción contra la discriminación racial puede ser un instrumento práctico para los Estados en sus esfuerzos por erradicar la discriminación racial y cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

La no discriminación y la igualdad de la ley y ante la ley constituyen principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. La noción de igualdad es inseparable de la de la dignidad humana esencial de cada persona. El respeto de los derechos humanos y los principios de la igualdad y la no discriminación son interdependientes y en ellos se sustentan la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales tratados internacionales de derechos humanos. Además, según la Corte Internacional de Justicia, la prohibición de la discriminación racial constituye una obligación *erga omnes*[1].

A pesar de los intentos de hacer realidad estos derechos humanos fundamentales, persiste la discriminación racial en sus numerosas formas. En muchas regiones del mundo la violencia racial, la incitación al odio, los prejuicios y los estereotipos son características de la vida cotidiana; algunos grupos siguen estando desproporcionadamente desfavorecidos y las minorías son silenciadas o negadas. La discriminación racial sigue dificultando el progreso y el goce de los derechos de millones de personas.

Ningún Estado está libre de discriminación racial y todos los Estados afrontan problemas para eliminarla. El contraste entre el principio de igualdad consagrado en los marcos jurídicos y la realidad de la discriminación basada en motivos de raza[2], color, linaje u origen nacional o étnico requiere un examen más detenido de las medidas necesarias para combatir el racismo. La lucha contra el racismo requiere un enfoque, estrategias y políticas integrales que respondan a las diversas formas de discriminación racial.

Para hacer frente a estos retos, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, la Conferencia de Examen de

---

1 Véase *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited,* fallo, *I.C.J. Reports, 1970*, pág. 3.

2 El uso del término "raza" en esta publicación no implica la aceptación de las teorías que tratan de establecer la existencia de las razas humanas. Véase el documento final de la Conferencia de Examen de Durban (A/CONF.211/8, cap. I), párr. 6: "Reafirma que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana, rica en su diversidad, y que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; y rechaza enérgicamente toda doctrina de superioridad racial, junto con las teorías que intentan determinar la existencia de las llamadas razas humanas distintas".

Durban celebrada en Ginebra en 2009, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Consejo de Derechos Humanos, en su examen periódico universal, han recomendado la aprobación de planes nacionales de acción contra la discriminación racial. Varios Estados ya están aplicando esos planes de acción y otros los están preparando[3].

Sobre la base de las experiencias positivas de esos Estados en lograr cambios para las personas y los grupos víctimas de la discriminación racial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) observa que las mejoras duraderas para combatir la discriminación racial en el plano nacional requieren un enfoque sostenido e integral, que quede reflejado en numerosas medidas que se complementen y refuercen mutuamente. Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden ser un mecanismo eficaz en ese sentido.

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden servir de base para el desarrollo de políticas públicas integrales contra la discriminación racial. Al preparar estos planes, el Estado demuestra que está tomando medidas para hacer frente a los desafíos en la erradicación de la discriminación racial. Además, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden ayudar a los Estados a que cumplan sus obligaciones como partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y sus compromisos derivados de la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Conferencia de Examen de Durban, así como otras obligaciones regionales y nacionales.

Por otra parte, al constituir el marco técnico de referencia de las políticas, los programas y las estrategias del Estado para combatir la discriminación racial, los planes nacionales de acción son, en sí mismos, un paso hacia el cumplimiento

---

[3] En enero de 2013 los siguientes Estados habían informado al ACNUDH sobre la aprobación o la preparación de planes nacionales de acción contra la discriminación, incluyendo la discriminación racial: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, España, Francia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

de la obligación del Estado de hacer realidad los derechos a la igualdad y la no discriminación.

Habida cuenta de que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia[4] reconoció que la lucha contra la discriminación racial es una responsabilidad primordial de los Estados, esta guía práctica está dirigida principalmente a los gobiernos que consideren la posibilidad de preparar o preparen planes nacionales de acción contra la discriminación racial. Sin embargo, también puede ser un instrumento para la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las personas y los grupos afectados por la discriminación racial.

El presente documento no pretende ser un modelo para un esfuerzo nacional coordinado en la lucha contra la discriminación racial. Más bien, su objetivo es proporcionar sugerencias concretas para la elaboración y aplicación de un plan de nacional acción integral (en su alcance y ámbito de aplicación), efectivo (en términos de estrategias) y sostenible (a largo plazo) contra la discriminación racial. Proporciona información general sobre el concepto de plan nacional de acción contra la discriminación racial y los aspectos institucionales de la elaboración de dichos planes, así como sugerencias sobre su contenido y estructura.

El texto está basado en el *Handbook on National Human Rights Plans of Action* y las "Directrices para la elaboración de planes nacionales de acción para la educación en la esfera de los derechos humanos"[5].

---

4 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párr. 99.

5 ACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Serie de Capacitación Profesional, N° 10 (2002) y A/52/469/Add.1 y Corr.1.

I. IMPORTANCIA DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Este capítulo contiene información general sobre el concepto de plan nacional de acción en materia de derechos humanos, así como sobre la necesidad de preparar o elaborar planes de acción para prevenir, combatir y erradicar la discriminación racial. Teniendo en cuenta que cada Estado requiere un enfoque diferente, en este capítulo se describen algunas de las características generales, principios, ventajas y desafíos aplicables a todos los planes nacionales de acción contra la discriminación racial.

A. ANTECEDENTES

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993 llevó a cabo un amplio examen de los progresos realizados desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, y trató de determinar los obstáculos a nuevos progresos y la manera de superarlos. Por lo tanto, en la Conferencia de Viena se examinaron minuciosamente los conceptos y los mecanismos, así como muchas propuestas de nuevos enfoques de la promoción y la protección de los derechos humanos.

El documento aprobado en la Conferencia, la Declaración y el Programa de Acción de Viena[6], fue especialmente importante debido a su amplitud y su aprobación por consenso. Se formularon muchas recomendaciones a los Estados y otros miembros de la comunidad internacional sobre las medidas que se podían adoptar para impulsar la promoción y la protección de los derechos humanos.

> *En la Declaración y el Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó que los Estados consideraran la posibilidad de elaborar un plan nacional de acción en el que se determinaran las medidas necesarias para que los Estados mejoraran la promoción y protección de los derechos humanos (parte II, párr. 71).*

---

[6] A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.

Muchos Estados han aprobado planes nacionales de acción en materia de derechos humanos.

Los planes, que se consideran un instrumento para mejorar la situación de los derechos humanos de los Estados y contribuir a la democracia, varían en alcance y enfoque. Abarcan los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, y a menudo están destinados específicamente a las personas y los grupos especialmente vulnerables. Algunos de ellos tratan cuestiones particulares, como los derechos humanos y el medio ambiente o los derechos de los consumidores o las víctimas de delitos.

También desde la Conferencia de Viena, el ACNUDH ha elaborado directrices sobre los planes nacionales de acción en materia de derechos humanos. Ha prestado asistencia a varios Estados sobre la manera de preparar esos planes, da seguimiento a los avances de los diversos planes nacionales de acción de derechos humanos y ha hecho un balance de las experiencias nacionales en su elaboración.

Del mismo modo, en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004), tanto la Asamblea General como la Comisión de Derechos Humanos instaron a los Estados a que prepararan planes nacionales de acción generales, eficaces y sostenibles para la educación en la esfera de los derechos humanos. Para ayudar en esta tarea, el ACNUDH elaboró las "Directrices para la elaboración de planes nacionales de acción para la educación en la esfera de los derechos humanos".

Además, la Conferencia Mundial contra el Racismo alentó a los Estados a elaborar o desarrollar planes nacionales de acción para promover la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social, la igualdad de oportunidades y la participación de todos[7]. En abril de 2009, la Conferencia de Examen de Durban reiteró su llamamiento a los Estados a que formularan políticas y planes nacionales de acción para prevenir, combatir y erradicar la discriminación racial[8].

---

[7] Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párr. 99; véanse también los párrs. 30 a), 66, 100 a 102, 167 y 191 a).

[8] Véase A/CONF.211/8, cap. I, párrs. 28 y 114.

En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado que los Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial incluyan en sus informes periódicos información sobre los planes de acción y otras medidas que hayan adoptado para aplicar la Declaración y el Programa de Acción de Durban, teniendo en cuenta el documento final de la Conferencia de Examen de Durban[9].

En la Conferencia Mundial contra el Racismo, los Estados declararon que la lucha contra el racismo es una prioridad internacional para *todos* los países en este tercer milenio[10]. Según la información de que dispone el ACNUDH, muchos Estados están aprobando planes nacionales de acción contra la discriminación racial y varios ya los están aplicando[11]. Sus experiencias quedan reflejadas en esta publicación.

B. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Al proponer el concepto de planes nacionales de acción contra la discriminación racial, la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Conferencia de Examen de Durban consideraron que un enfoque amplio y estructurado contra el racismo facilitaría el logro de resultados positivos. A partir del reconocimiento de la situación en que se encuentre el Estado, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial constituyen un programa amplio de actividades encaminadas a lograr progresivamente mejoras en la promoción de la igualdad racial.

Un plan nacional de acción contra la discriminación racial es un enfoque realista y pragmático hacia la eliminación de la discriminación racial.

---

9 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendaciones generales Nos 28 (2002), relativa al seguimiento de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, párr. 1 g), y 33 (2009), relativa al seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban, párr. 1 i).

10 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Declaración, párr. 3.

11 Véase la nota 3.

Como la lucha contra la discriminación racial forma parte de la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial se deben coordinar con otras iniciativas nacionales, regionales e internacionales a fin de lograr los derechos humanos para todos. La elaboración, aplicación y evaluación de esos planes nacionales de acción requieren una planificación y un esfuerzo considerables. Se necesita un gran cuidado para asegurar la vinculación con los planes nacionales de acción existentes en materia de derechos humanos, así como con los planes de desarrollo y los procesos de planificación de políticas nacionales centrados en la salud, la educación, las mujeres, los niños, las minorías, los pueblos indígenas, etc. Se recomienda que los Estados preparen planes nacionales de acción autónomos contra la discriminación racial, aunque en algunos casos también pueden formar parte de un plan nacional de acción general en materia de derechos humanos.

> En España, el Plan de Derechos Humanos (2008-2012) estableció varios compromisos concretos, entre ellos la ejecución y la evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y la aprobación de una Estrategia Nacional e Integral de lucha contra el racismo y la xenofobia.

Aunque determinados principios generales se aplican a todos los planes nacionales de acción contra la discriminación racial, no se puede aplicar un enfoque uniforme a todos los Estados. Los planes nacionales de acción se deben adaptar a las circunstancias históricas y jurídicas del Estado en el que se prepararán y aplicarán. Corresponde a cada Estado decidir las políticas, los programas y las actividades que pondrá en marcha para lograr sus objetivos generales en materia de lucha contra la discriminación racial.

A pesar de sus diferencias, todos los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben compartir las siguientes características:

Características de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial:

- *Están basados en las normas de derechos humanos;*
- *Alcance amplio;*
- *Actividad nacional;*
- *Orientación a la acción;*
- *Documento público;*
- *Proceso continuo;*
- *Dimensiones internacionales.*

1. Los planes están basados en las normas universales de derechos humanos

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben incluir un compromiso con las normas universales de derechos humanos, en particular el principio de igualdad y no discriminación, y establecer la manera de aplicar efectivamente estas normas. Los planes forman parte de un proceso a largo plazo de mejora del cumplimiento nacional de las normas universales que debe perdurar a pesar de los cambios de gobierno y estar por encima de la lucha política.

Los planes se deben basar en las normas internacionales de derechos humanos. En particular, deben estar en conformidad con las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otros instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban. Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial también deben tener en cuenta las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios y otros órganos de tratados de derechos humanos que supervisan la aplicación de los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, así como las de los órganos basados en la Carta, como el Consejo de Derechos Humanos y sus procedimientos especiales. Por ejemplo,

los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben tener debidamente en cuenta las observaciones y las recomendaciones formuladas durante el examen periódico universal y/o por el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías y los mecanismos de seguimiento de Durban, incluidos el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes y el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

Un plan nacional de acción integral y efectivo contra la discriminación racial debe ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones de derechos humanos. Al dar efecto práctico a las obligaciones internacionales y regionales, los planes nacionales de acción deben examinar los compromisos del Estado para eliminar la discriminación racial y proponer medidas para que se respeten efectivamente a nivel nacional.

2. Alcance amplio

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben adoptar un enfoque integral de los derechos humanos que refleje su universalidad, interdependencia e indivisibilidad. Los planes se deben centrar en el derecho a la no discriminación como un derecho autónomo, así como en relación con los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

La amplitud del plan también se debe demostrar mediante su aplicación a todas las personas y los grupos dentro de una jurisdicción nacional.

El plan debe dar lugar a actividades en numerosas esferas de la administración pública. La participación de una amplia gama de órganos del Estado en la elaboración y la aplicación del plan reforzará la idea de que los derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación no son solo un asunto para los ministerios de justicia o relaciones exteriores, sino que son la responsabilidad del Estado en su conjunto.

Por otra parte, habida cuenta de que la prohibición de la discriminación se aplica a las esferas pública y privada, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial también se deben aplicar a ambas.

3. Actividad nacional

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial son un mecanismo para la consecución efectiva de los objetivos nacionales. Por lo tanto, se deben considerar una actividad verdaderamente nacional, que afecta a todos los elementos del gobierno y la sociedad.

El Estado desempeña un papel clave en la iniciación, puesta en marcha y aplicación del plan nacional de acción contra la discriminación racial. Al mismo tiempo, para que sea realmente eficaz, es necesario que toda la población "se identifique" con el plan. Al tratar de alcanzar sus objetivos, los Estados deben establecer asociaciones significativas entre todos los interesados pertinentes.

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben abarcar la más amplia gama de participantes de todos los sectores de la sociedad que luchan contra la discriminación. Un esfuerzo de base amplia como este puede dar lugar a una mayor conciencia pública e instituciones más fuertes.

Los mecanismos que permitan la consulta y la participación adecuadas de las personas y los grupos víctimas de la discriminación racial son especialmente importantes.

4. Orientación a la acción

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial se deben orientar a la acción a fin de facilitar su aplicación. En lugar de establecer afirmaciones y promesas vagas, el plan debe:

- Describir claramente la situación actual de la discriminación racial;
- Determinar los problemas que hay que superar;

- Especificar las medidas que se adoptarán (proporcionando puntos de referencia para la evaluación de los progresos);
- Priorizar medidas;
- Especificar quién debe adoptar las medidas;
- Establecer un calendario para estas medidas;
- Establecer un presupuesto para las medidas;
- Efectuar un seguimiento y una evaluación efectivos de lo que se ha logrado y lo que no.

5. Documento público

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben ser documentos públicos ampliamente difundidos, accesibles y fáciles de obtener.

Implícito en su concepto es el lugar central de la prevención de la discriminación racial. Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben tener como objetivo crear conciencia sobre la discriminación racial y las diversas formas y medios para luchar contra ella. Al ser documentos públicos y estar ampliamente difundidos, pueden educar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos sobre el principio de igualdad y la obligación de los actores públicos y privados de respetar el derecho de todos a la no discriminación.

El plan se debe preparar, poner en marcha y examinar con participación política de alto nivel. Al dotar al plan del carácter de documento público, las instituciones, las organizaciones, las autoridades y las personas responsables de aspectos del mismo tendrán una idea más clara de las necesidades y los objetivos del plan, permitiendo al mismo tiempo al público en general supervisar su aplicación.

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben recibir una atención adecuada de los medios de comunicación. Además del plan, debe haber una estrategia de comunicación con fondos suficientes para que el espectro más amplio posible de la población participe en su preparación y aplicación y sea consciente de su importancia y resultados. Esa financiación se debe conceder como parte del plan.

En aquellos lugares en que se hablen idiomas indígenas, regionales o minoritarios, el plan se debe traducir a estos idiomas en la medida de lo posible. Del mismo modo, se debe prestar atención a que se tenga en cuenta a las personas con necesidades especiales de comunicación, por ejemplo las personas con discapacidad o escasa alfabetización.

6. Proceso continuo

Como ningún Estado puede esperar de forma realista eliminar la discriminación racial en un plazo relativamente corto, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben ser continuos. Ello significa que estos planes se deben considerar parte de un proceso a largo plazo. A medida que un plan llegue a su fin, se debe preparar otro en su lugar, al igual que con los planes económicos.

Por lo tanto, los procesos de vigilancia y examen se deben tener en cuenta en la planificación del siguiente plan nacional de acción, determinando el grado en que se hayan superado los problemas y centrando la atención en las esferas en que se necesiten nuevas medidas. En los planes posteriores también se tendrán en cuenta las nuevas formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y las nuevas normas internacionales.

7. Dimensiones internacionales

Las actividades nacionales de derechos humanos no se pueden separar de las actividades internacionales al respecto. Al preparar y aplicar planes nacionales de acción contra la discriminación racial, los Estados están haciendo una declaración inequívoca no solo a su propio pueblo, sino también al resto del mundo, acerca de su agenda de derechos humanos. Los planes nacionales de acción deben reflejar las normas internacionalmente reconocidas y estar en conformidad con las buenas prácticas internacionales.

Quienes trabajen en el plan deben tomar en consideración las buenas prácticas de otros Estados, de modo que puedan beneficiarse de la experiencia internacional y permitir a otros aprender de la suya. Además, se puede acceder de esta manera a la experiencia y los recursos disponibles en el plano internacional. Con un

programa claro que refleje las directrices internacionalmente acordadas y esté en conformidad con las buenas prácticas internacionales, los países se encuentran en mejor posición para solicitar asistencia técnica y de otro tipo a fin de superar los desafíos que afrontan en la eliminación de la discriminación racial.

La cooperación internacional es otro componente importante de la elaboración y la aplicación de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial. En caso de que se solicite, el ACNUDH, junto con otras organizaciones internacionales y regionales, así como los Estados que ya hayan establecido esos planes, están en condiciones de proporcionar orientación y asistencia técnica a otros Estados que estén preparando su plan.

El Plan de acción conjunto de los Estados Unidos y el Brasil para eliminar la discriminación racial y étnica y promover la igualdad se firmó en marzo de 2008. Es el primer acuerdo bilateral de lucha contra el racismo.

Esta iniciativa aprovecha la experiencia interinstitucional en materia de políticas en ambos países, en una asociación única con la sociedad civil y los comités del sector privado, para hacer frente a las disparidades raciales en el ámbito de la salud, la justicia ambiental, el acceso a la educación, la igualdad de acceso a las oportunidades económicas y la igualdad de acceso a la justicia.

El Plan de acción conjunto reconoce que el Brasil y los Estados Unidos son democracias multiétnicas y multirraciales cuyos lazos de amistad se fortalecen con las experiencias compartidas. Ambos países celebran las ricas contribuciones de los afrodescendientes y las poblaciones indígenas a sus sociedades.

La estructura del Plan de acción conjunto y los objetivos de la igualdad racial y étnica y la integración social despertaron el interés de otros países del hemisferio occidental que deseaban participar en asociaciones similares, y en enero de 2010 los Estados Unidos firmaron un plan de acción similar con Colombia.

C. PROPÓSITO, BENEFICIOS Y RESULTADOS PREVISTOS

Los proponentes del concepto del plan nacional de acción partieron de la premisa de que todos los Estados comparten el reto de mejorar el respeto de los derechos humanos, incluida la necesidad de eliminar la discriminación racial. Por lo tanto, la idea básica respaldada por la Conferencia Mundial contra el Racismo era que los Estados reconocieran que afrontaban el reto de mejorar su respeto de los derechos humanos. Cada Estado partiría de la situación en que se encontrara, fuera la que fuera, y articularía un programa integral y pragmático de actividades encaminadas a lograr progresivamente mejoras.

Por lo tanto, el **propósito** fundamental de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial es promover y proteger mejor los derechos de las personas y los grupos que sufran discriminación racial y promover la comprensión mutua entre los diferentes grupos en un Estado determinado. Para ello, colocan el derecho a la igualdad y a la no discriminación basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico en el contexto de las políticas públicas, es decir, el establecimiento de objetivos prácticos, la preparación de programas y actividades para asegurar el logro de estos objetivos, la participación de todos los sectores pertinentes del gobierno y la sociedad y la asignación de recursos suficientes, todo ello con el objetivo de eliminar la discriminación racial.

Mediante la preparación de planes nacionales de acción amplios y eficaces contra la discriminación racial, los Estados demuestran que están resueltos y comprometidos a luchar contra los retos y los obstáculos para eliminar la discriminación racial. De ese modo, cumplen sus obligaciones internacionales de derechos humanos, que les obligan a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos pertinentes consagrados en los instrumentos de derechos humanos.

La aprobación y la aplicación de planes nacionales de acción contra la discriminación racial puede tener las siguientes **ventajas**:

- Impulsar la promoción y la protección de los derechos humanos y el respeto de la dignidad humana;

- Crear conciencia sobre la lucha contra el racismo, la igualdad y la no discriminación entre los funcionarios públicos, la sociedad civil y el público en general, movilizando el apoyo de un gran número de personas;
- Alentar la recopilación de información actualizada sobre la discriminación racial y permitir una evaluación más completa de las necesidades para luchar eficazmente contra ella;
- Velar por que las preocupaciones de las personas y los grupos afectados por la discriminación racial se aborden con mayor eficacia;
- Aumentar la eficacia y la coherencia de las medidas contra la discriminación racial, incluidos los recursos financieros y humanos;
- Generar un compromiso para eliminar la discriminación racial y convertir ese compromiso en actividades realistas destinadas a lograr metas factibles;
- Fortalecer los programas para los grupos de personas víctimas de la discriminación racial en la educación, la salud, el empleo, la vivienda, la nutrición, los servicios sociales y la administración de justicia;
- Facilitar la determinación de la legislación que se debe modificar y/o aprobar con el fin de mejorar la protección de las víctimas de la discriminación racial;
- Ser un instrumento de una administración pública y una gobernanza racionales, que ayude a los Estados a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos;
- Facilitar la movilización de recursos nacionales e internacionales, en particular por conducto de las Naciones Unidas y otros programas de cooperación técnica, para los Estados que necesiten recursos, capacitación y experiencia para luchar contra la discriminación racial;
- Generar una sociedad más igualitaria y fortalecer el estado de derecho y la democracia.

Algunos de los **resultados previstos** de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial son:

- Mejor promoción y protección de los derechos humanos;

- Personas y grupos empoderados y mejor calidad de vida;
- Cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos;
- Ratificación de instrumentos de derechos humanos, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el retiro de las reservas y el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones en virtud del artículo 14 de la Convención;
- Incorporación y aplicación más efectivas de las normas de derechos humanos en la legislación y la práctica nacionales, que den lugar a una protección más amplia de los derechos humanos de las víctimas de la discriminación racial;
- Aprobación y/o modificación de legislación sobre la igualdad y la lucha contra la discriminación racial, medidas administrativas, políticas y programas que aborden directa e indirectamente, así como *de jure* y *de facto*, la discriminación racial[12];
- Modificación o abolición de las leyes, reglamentos, políticas y prácticas incompatibles con las normas internacionales relacionadas con la discriminación racial;
- Adopción de medidas especiales destinadas a asegurar el disfrute pleno y en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos[13];
- Mejora de la administración de justicia, con un sistema judicial comprometido a dar a las víctimas de la discriminación racial acceso a la justicia y luchar contra la impunidad de los delitos motivados por la discriminación racial. Asimismo, mejora de los recursos disponibles para las víctimas de la discriminación racial[14];

---

12 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 66 a 74.

13 *Ibid.*, párrs. 92 a 94 y 98. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32 (2009), relativa al significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

14 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 160 a 166.

- Aumento del número de medidas eficaces para ayudar a hacer realidad los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas y los grupos víctimas de la discriminación racial;
- Reducción de los inconvenientes asociados a la discriminación racial, como la marginación, la exclusión social, las disparidades económicas, los estereotipos, la estigmatización, la xenofobia y la violencia;
- Participación plena, equitativa y efectiva de las personas y los grupos víctimas de la discriminación racial en todos los ámbitos de la vida económica, social, política, cultural o cívica;
- Establecimiento o fortalecimiento de órganos especializados nacionales contra la discriminación racial e instituciones independientes nacionales de derechos humanos que luchen contra el racismo;
- Identificación y prevención de las formas y manifestaciones contemporáneas de racismo[15], discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia;
- Mayor comprensión de los principios de igualdad y no discriminación y su valor para la sociedad en su conjunto y aceptación de las diferencias y la diversidad;
- Mayor conciencia y conocimiento de las normas internacionales de lucha contra la discriminación racial por parte de los funcionarios públicos, incluido el personal de la administración de justicia, en particular en las fuerzas del orden, los servicios de prisiones y seguridad y los servicios de inmigración, así como en los medios de comunicación, la política, la atención de la salud, las escuelas y otros ámbitos sociales.

D. DESAFÍOS COMUNES

El valor práctico de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial no será necesariamente el mismo en todas las situaciones. En muchos Estados, la lucha contra la discriminación racial sigue encontrando la resistencia de las autoridades, de la sociedad civil o de ambas. Esa resistencia puede

[15] *Ibid.*, Declaración, párr. 17.

ser un reto para los planes nacionales de acción en todas las etapas: durante la preparación, antes de su aprobación, durante la aplicación o durante su evaluación. Tanto los agentes públicos como los privados deben participar en el proceso para que tenga éxito.

Las experiencias de preparación de planes nacionales de acción de derechos humanos y planes nacionales de acción para la educación en la esfera de los derechos humanos, así como las de los Estados que ya han preparado planes nacionales de acción contra la discriminación racial, sugieren que los siguientes factores pueden incidir en la eficacia de un plan determinado:

- Nivel de voluntad y apoyo políticos;
- Planificación transparente y participativa;
- Exhaustividad del estudio de referencia del plan;
- Priorización realista y planificación orientada a la acción;
- Mecanismos adecuados de participación para el seguimiento y la evaluación;
- Asignación suficiente de recursos;
- Nivel de la cooperación internacional.

A continuación se mencionan algunos de los problemas prácticos experimentados en los Estados que ya han aprobado planes nacionales de acción en materia de derechos humanos, para la educación en la esfera de los derechos humanos o contra la discriminación racial:

- Posible duplicación por un estudio de referencia de las evaluaciones existentes de las necesidades en materia de derechos humanos;
- Falta de credibilidad del plan debido a la falta de participación pública, conciencia pública y/o voluntad política;
- Falta de priorización clara de los objetivos, sobre todo en vista de la limitada disponibilidad de recursos;

- Asignaciones presupuestarias insuficientes para la preparación, aplicación, seguimiento y evaluación del plan;
- Falta de un marco normativo adecuado;
- Objetivos excesivamente ambiciosos y, en última instancia, poco realistas;
- Que no se tengan en cuenta las iniciativas existentes, en particular las de la sociedad civil, incluidas las iniciativas de los grupos víctimas de la discriminación racial;
- Falta de acuerdo sobre la aplicación y el seguimiento de las responsabilidades;
- Coordinación e identificación insuficientes entre quienes apliquen el plan;
- Cambio de gobiernos y falta de continuidad de los planes o los programas anteriores;
- Falta de coordinación eficaz entre todos los niveles de gobierno, sobre todo en los Estados federales.

Pueden surgir muchos otros problemas prácticos durante la preparación y la aplicación de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial. La cooperación internacional es fundamental para superar muchas de estas dificultades.

II. CONTENIDO RECOMENDADO

La determinación del contenido de los planes nacionales de acción contra la discriminación racial es crucial porque los compromisos descritos en ellos constituirán los puntos de referencia con los que se medirá su efecto.

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial se deben adaptar a las circunstancias políticas, culturales, históricas y jurídicas de cada Estado y deben formular medidas concretas para lograr mejoras tangibles en la lucha de ese Estado contra la discriminación racial.

Aunque no hay dos planes nacionales de acción contra la discriminación racial idénticos, este capítulo proporciona orientación sobre su contenido. El plan debe incorporar las normas internacionales y las características de la situación local. También debe ser coherente o estar relacionado con otros planes, como los planes nacionales de acción en materia de derechos humanos o los planes nacionales de desarrollo, en los países que hayan preparado ese tipo de planes.

A. CONSIDERACIONES DE ORIENTACIÓN

A pesar de la necesidad de los diferentes planes de acción en vista de la situación actual e histórica de la discriminación racial en cada Estado, el contenido de cada plan debe, como mínimo, estar en conformidad con las normas establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y su interpretación por los órganos de tratados. Además, la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban se deben utilizar para preparar medidas concretas contra el racismo y la discriminación.

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe partir del compromiso claro del Estado de prevenir y combatir la discriminación racial. Por lo tanto, el concepto de discriminación racial se debe expresar con absoluta claridad.

DISCRIMINACIÓN RACIAL

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 1 1))

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

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe incluir, al menos, la misma lista de motivos prohibidos del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y mantener abierta la posibilidad de incorporar otras formas de discriminación, teniendo en cuenta las circunstancias históricas y actuales específicas de cada Estado. Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que el artículo 1 se aplica también a los no ciudadanos[16], los pueblos indígenas[17] y la discriminación laboral y basada en la ascendencia[18] (castas).

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe tener un enfoque sistemático y coherente de la prohibición de la discriminación racial, teniendo en cuenta que la jurisprudencia y la práctica internacionales han elevado el principio de no discriminación por motivos raciales a un rango especial dentro del derecho internacional. La Corte Internacional de Justicia sostuvo que la

---

16 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 30 (2004), sobre la discriminación contra los no ciudadanos.

17 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 23 (1997), relativa a los pueblos indígenas.

18 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 29 (2002), relativa a la discriminación basada en la ascendencia.

prohibición de la discriminación racial constituye una obligación *erga omnes*[19]. La Corte Internacional sostuvo también que aplicar distinciones, exclusiones, restricciones y limitaciones basadas exclusivamente en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que constituyan una denegación de los derechos humanos fundamentales es una violación flagrante de los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas[20].

La discriminación puede ser directa o indirecta. El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe tener como objetivo erradicar definitivamente la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, ya sea por parte de actores del sector público o privado, que tenga por objeto menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos *(discriminación directa)*.
- Las prácticas o las políticas que parezcan neutrales, pero que tengan un efecto desproporcionado en un grupo racial o étnico y no sean un medio proporcionado para lograr un objetivo legítimo (discriminación indirecta).
- La desigualdad ante la ley por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico *(discriminación de jure)*.

---

[19] *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited,* fallo, *I.C.J. Reports, 1970*, pág. 3: "... se debe establecer una distinción esencial entre las obligaciones de un Estado para con la comunidad internacional en su conjunto y las contraídas respecto de otro Estado en el ámbito de la protección diplomática. Por su propia naturaleza, las primeras afectan a todos los Estados. En vista de la importancia de los derechos en cuestión, se puede considerar que todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección; se trata de obligaciones *erga omnes*. En el derecho internacional contemporáneo estas obligaciones se derivan, por ejemplo, de la prohibición de los actos de agresión y de genocidio, así como de los principios y las normas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana, incluida la protección de la esclavitud y la discriminación racial. Algunos de los derechos correspondientes de protección han pasado a formar parte del cuerpo del derecho internacional general, mientras que otros son conferidos por instrumentos internacionales de carácter universal o cuasi universal (párrs. 33 y 34).

[20] *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970),* opinión consultiva, *I.C.J. Reports, 1971*, pág. 16.

- Las prácticas, las condiciones, las circunstancias y las actitudes que pueden generar o perpetuar la discriminación *(discriminación de facto)*[21].
- La igualdad de trato puede dar lugar a resultados diferentes para los grupos que hayan sufrido históricamente una desventaja en relación con su origen racial o étnico. La diferencia de trato no constituirá discriminación si los criterios para tal diferenciación, en función de los objetivos y propósitos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, son legítimos[22].
- Cuando las circunstancias lo aconsejen, las leyes, políticas y prácticas adoptadas y aplicadas por los Estados deben complementarse con medidas especiales temporales destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos por los grupos desfavorecidos. Las medidas especiales forman parte del conjunto de disposiciones que los Estados deben adoptar con el objetivo de eliminar la discriminación racial[23].
- La discriminación puede ser el resultado de las instituciones, las estructuras y los sistemas de la sociedad, más que de las actuaciones de los propios responsables. Los actores estatales y privados deben adoptar medidas para modificar o adaptar las estructuras a fin de reducir las desigualdades por razón del origen nacional, racial o étnico.

Los Estados deben erradicar la discriminación racial en la legislación, como la discriminación racial plasmada en la legislación, y en la práctica, como la discriminación racial que se pueda producir en el lugar de trabajo. Sin embargo, los Estados pueden discriminar en favor de determinados grupos históricamente desfavorecidos, cuando ello sea necesario para que tengan igualdad de oportunidades.

---

21 Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009), sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 8 b).

22 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendaciones generales N^{os} 30 (2004), párr. 4, y 14 (1993), sobre la definición de la discriminación racial. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009), párr. 13.

23 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32 (2009), párr. 11.

- Las víctimas de la discriminación racial pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos, como el sexo, el idioma, la religión, la edad, la discapacidad, la opinión política o de otra índole, el origen social, la posición económica, la orientación sexual o la identidad de género, el nacimiento o cualquier otra condición. Esa discriminación acumulativa tiene un efecto único y específico en las personas y merece especial consideración en el plan nacional de acción contra la discriminación racial.
- Algunos grupos son víctimas de una hostilidad y segregación persistentes. El plan nacional de acción debe tener como objetivo que se cree conciencia sobre la discriminación sistémica y se adopten medidas estrictas contra la incitación a la discriminación.

B. PRINCIPIOS GENERALES

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe estar en conformidad con las obligaciones y los compromisos de los Estados respecto de las normas internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos. Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben adoptar un enfoque integral de los derechos humanos y estar orientados, entre otras cosas, por los siguientes principios:

1. Universalidad

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe reconocer que las normas fundamentales de derechos humanos gozan de la protección universal del derecho internacional consuetudinario a través de todas las fronteras y las civilizaciones. El plan nacional de acción debe estar en consonancia con el deber del Estado de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, independientemente de su sistema político, económico o cultural.

2. Interdependencia e indivisibilidad

El plan nacional de acción debe prestar la misma atención a todas las categorías de derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, así como los derechos

económicos, sociales y culturales, sobre todo teniendo en cuenta que la negación de un derecho impide siempre el disfrute de los demás.

La indivisibilidad es una cuestión práctica más que teórica. Por ejemplo, las personas víctimas de la discriminación racial pueden sufrir una violación de su derecho a la vivienda. Es probable que la falta de vivienda digna cause problemas de salud, interfiera con la vida familiar y la educación, dificulte las oportunidades de empleo y socave los derechos civiles y políticos. Ello puede dar lugar a exclusión social y problemas con el sistema de justicia.

3. Participación e integración

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe garantizar la participación plena, efectiva y en igualdad de condiciones y debe empoderar a las personas y los grupos que han sido o son víctimas de la discriminación racial para que determinen sus necesidades de derechos humanos y se aseguren de que se satisfagan.

El Programa de Acción de Durban dispone que los planes de acción deberían tener por finalidad crear las condiciones necesarias para que todos participen efectivamente en el proceso de adopción de decisiones y ejerzan los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida sobre la base de la no discriminación (párr. 99). También alienta a los Estados a que, al elaborar y desarrollar dichos planes, establezcan o refuercen un diálogo con las ONG a fin de hacerlas participar más estrechamente en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas y programas.

4. Realización progresiva

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe desarrollar políticas específicas, jurídicamente coherentes y suficientemente progresivas para

asegurar los derechos de las personas y los grupos víctimas de la discriminación racial. Además, la obligación de la realización progresiva de los derechos humanos implica que no debe haber una regresión, por acción u omisión, a un menor nivel de disfrute de los derechos de lo que ya se haya logrado.

El derecho de los derechos humanos reconoce que la falta de recursos puede impedir la realización de los derechos humanos. Algunas obligaciones de derechos humanos son, por lo tanto, progresivas, mientras que otras son inmediatas[24]. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen la obligación fundamental de satisfacer el nivel mínimo esencial de cada derecho. En el caso de los derechos socioeconómicos, las siguientes obligaciones tienen efecto inmediato:

- La obligación de no discriminar entre los diferentes grupos de personas en la realización de los derechos de que se trate;
- La obligación de adoptar medidas (incluida la preparación de estrategias y programas específicos) destinadas deliberadamente a la plena realización de los derechos en cuestión, y
- La obligación de supervisar los avances en la realización de los derechos humanos. Debe haber mecanismos accesibles de reparación en caso de violación de algún derecho.

Por lo tanto, el plan nacional de acción contra la discriminación racial no debe utilizar la "realización progresiva" como pretexto para dejar de lado la plena aplicación. "La realización progresiva del derecho" no es una excusa para posponer la aplicación, sino que exige medidas inmediatas, así como el desarrollo de una guía para su ejecución.

5. Rendición de cuentas

Para ser eficaz, el plan nacional de acción contra la discriminación racial requiere el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas basado en objetivos

---

[24] Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes.

específicos verificables, y debe desarrollar mecanismos para que las instituciones encargadas de su aplicación rindan cuentas a los grupos y las personas cuyos derechos se pretende promover y proteger.

La evaluación del plan debe ser objeto de escrutinio, comentario y debate abiertos como contribución a la rendición pública de cuentas de la institución encargada de la ejecución. Varios actores, incluidos la sociedad civil, los servicios de la fiscalía y los colegios de abogados, deben participar en esta evaluación.

6. Igualdad y no discriminación

El principio de no discriminación es la piedra angular del derecho de los derechos humanos y un principio incluido en todos los tratados de derechos humanos. El plan nacional de acción contra la discriminación racial se debe guiar por el principio del disfrute de los derechos humanos en pie de igualdad como parte integrante de la prohibición de la discriminación racial, y debe tratar de garantizar que los derechos humanos se apliquen sobre la base de la igualdad de acceso, oportunidades y resultados, de hecho y de derecho, para todas las personas, atribuyendo la debida prioridad a los más vulnerables a la discriminación racial.

La no discriminación y la igualdad son esenciales para el ejercicio y el goce de los derechos humanos. El derecho a la igualdad y a la no discriminación requiere que los Estados garanticen la no discriminación en el ejercicio de cada derecho humano.

El derecho a la no discriminación es un derecho autónomo, que puede ser violado incluso aunque no se vulnere ningún otro derecho humano.

7. Estado de derecho

El estado de derecho es la columna vertebral de la protección jurídica de los derechos humanos. El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe, por tanto, subrayar la importancia de proteger los derechos humanos en el marco del estado de derecho, y debe contribuir a la creación y el fortalecimiento

de las estructuras nacionales que tengan un efecto directo en la observancia general de los derechos humanos y el mantenimiento del estado de derecho como la piedra angular de la democracia y la protección de los derechos humanos.

Las mejoras auténticas en la observancia de los derechos humanos requieren, entre otras cosas, un compromiso con el estado de derecho. Por lo tanto, el plan nacional de acción contra la discriminación racial debe dar lugar a un estado de derecho más efectivo[25] y comprender sus cuatro componentes principales: legalidad, igualdad, responsabilidad y participación.

C. ALCANCE

A pesar de la necesidad de que los planes de acción sean detallados en algunas esferas, el alcance del plan nacional de acción contra la discriminación racial debe ser amplio.

La amplitud del plan se debe demostrar mediante su aplicación a:

- *Todas las personas bajo la jurisdicción del Estado;*
- *Todas las esferas públicas y privadas;*
- *Todos los derechos humanos;*
- *Todas las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.*

1. Todas las personas bajo la jurisdicción del Estado

El plan nacional de acción contra la discriminación racial se debe aplicar a todas las personas bajo la jurisdicción nacional.

---

[25] Para mayor orientación sobre las diversas dimensiones de la interrelación entre la democracia y los derechos humanos, véanse Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996), sobre los derechos a participar en los asuntos públicos, votar y tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, y Comisión de Derechos Humanos, resoluciones 2000/47 y 2002/46.

Todas las personas que se encuentren en un Estado o bajo su jurisdicción son titulares del derecho a la igualdad y la no discriminación.

El plan debe estar destinado a los posibles beneficiarios de los avances en el cumplimiento de la prohibición de la discriminación racial. Aunque en un sentido amplio ello incluirá a toda la sociedad, se debe prestar especial atención a las personas y los grupos cuyo derecho a la no discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico está o podría estar en peligro.

Al mismo tiempo, el plan nacional de acción debe tomar en consideración la necesidad de dirigirse a los miembros del público en general, haciendo hincapié en su obligación de cumplir la prohibición de la discriminación racial y reconociendo que, aunque sus derechos no estén inmediatamente amenazados, obtendrán satisfacción al conocer que el plan nacional de acción mejorará la seguridad y el bienestar de todas las personas bajo su jurisdicción.

2. Todas las esferas públicas y privadas

Como se ha destacado a lo largo de esta publicación, la prohibición de la discriminación afecta a las esferas pública y privada y, por lo tanto, el plan nacional de acción se debe aplicar en ambas, y determinar a los titulares de deberes, incluidos diversos niveles de gobierno y actores no estatales.

Actores estatales y no estatales son titulares de las obligaciones derivadas del derecho a la igualdad y la no discriminación.

El plan nacional de acción debe recabar la participación de todos los poderes del Estado, es decir, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. En los Estados federales, el plan nacional de acción se debe aplicar en los planos federal y estatal/provincial.

El Brasil ha cooperado con el sector privado, es decir, las grandes empresas y bancos brasileños, para crear oportunidades de empleo para los afrodescendientes.

El plan debe reconocer que la discriminación se suele producir en las familias, los lugares de trabajo y otros sectores de la sociedad. Debe tratar de asegurarse de que las personas y las entidades del sector privado no discriminen por motivos prohibidos y, por lo tanto, debe prever medidas contra la discriminación no solo por los órganos del Estado, sino también por las personas y las entidades privadas en todos los ámbitos, incluso en los ámbitos político, social, cultural y económico, y en la familia. Los actores privados tienen el deber de respetar los derechos humanos y se les pueden exigir responsabilidades por sus violaciones.

En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial consideró que la referencia a la vida pública, incluida en el artículo 1 1) de la Convención, no limita el alcance del principio de no discriminación a los actos de la administración pública, sino que debe leerse a la luz de las disposiciones de la Convención que exigen a los Estados partes que adopten medidas para combatir la discriminación racial practicada por "personas, grupos u organizaciones"[26].

3. Todos los derechos humanos

El plan nacional de acción contra la discriminación racial, en consonancia con el carácter universal, indivisible, interrelacionado, interdependiente y de refuerzo mutuo de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, debe tratar de lograr el disfrute en igualdad de condiciones de *todos* los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

---

[26] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32 (2009), párr. 9. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009), párr. 11.

La lista de los derechos humanos a los que se aplica el principio de no discriminación no es cerrada.

Al mismo tiempo, el plan debe tener en cuenta que el derecho a la no discriminación es un derecho en sí mismo y puede ser violado, incluso sin estar asociado a la denegación de otro derecho.

4. Todas las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

La elaboración de un plan nacional de acción contra la discriminación racial puede ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones generales de respetar, proteger y asegurar los derechos humanos, que están implícitas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

- Respetar los derechos humanos

Los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos de las víctimas de discriminación racial.

Los Estados tienen la obligación de abstenerse de adoptar, patrocinar o tolerar toda práctica, política o disposición jurídica que viole los derechos humanos, incluido el derecho a la no discriminación.

Mediante el fortalecimiento de los mecanismos para asegurar que los actores públicos y privados se abstengan de discriminar por motivos de raza, ya sea por acción u omisión, los planes nacionales de acción ayudan a los Estados a cumplir esta obligación. También pueden contribuir a que las leyes, programas y estrategias se apliquen efectivamente para poner fin a todas las formas de discriminación racial por parte de los actores públicos y privados.

- Proteger los derechos humanos

Los Estados deben prevenir la violación de los derechos de las víctimas de discriminación racial por parte de agentes estatales y no estatales.

Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos, incluido el derecho a la no discriminación. Esa obligación exige al Estado y a todos sus órganos prevenir la violación de los derechos de toda persona o grupo por parte de cualquier agente estatal o no estatal. Asimismo, exige al Estado adoptar todas las medidas necesarias para eliminar los obstáculos que puedan incidir en el disfrute del derecho a la no discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. También incluye el deber de prohibir la discriminación en la esfera privada.

Al articular el marco técnico de las políticas, programas y estrategias del Estado para combatir la discriminación racial, los planes nacionales de acción constituyen, en sí mismos, un paso hacia el cumplimiento de la obligación del Estado de proteger a todas las personas y grupos de la discriminación racial.

Por otra parte, al establecer medidas de protección de las personas y grupos contra la discriminación racial, y al poner en marcha los mecanismos necesarios para que, si se ha violado un derecho, las autoridades estatales actúen para evitar nuevas violaciones y para garantizar el acceso de las víctimas a recursos jurídicos, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden ayudar al Estado a cumplir con su obligación de proteger los derechos humanos.

En 2000 se incorporó al Código Penal del Perú el delito de discriminación (art. 323); en consecuencia, el despido de un trabajador por motivos discriminatorios se considera nulo.

La legislación prohíbe específicamente la discriminación en las ofertas de empleo y en el acceso a la educación y la formación. El proveedor que discrimina a los consumidores, ya sea en las relaciones directas de consumo o de otra manera, comete una infracción administrativa.

- Asegurar los derechos humanos

Los Estados deben tomar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otra índole que sean necesarias para lograr la plena efectividad de los derechos de las víctimas de discriminación racial.

Los Estados tienen la obligación de asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos. En consecuencia, deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos, incluido el derecho a la no discriminación, y, si es posible, tratar de restaurar el derecho violado y reparar los daños producidos por la violación[27].

Esa obligación exige a los Estados adoptar medidas activas para lograr la plena efectividad de los derechos humanos, incluido el derecho a la no discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. Por "medidas" se entiende 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 regímenes preferenciales en sectores como el empleo, la vivienda, la educación, la cultura y la participación en la vida pública para los grupos desfavorecidos, ideados y aplicados sobre la base de esos instrumentos[28]. Por lo tanto, la obligación de asegurar puede entrañar la adopción de medidas como el gasto público, la regulación gubernamental de la economía, la prestación de servicios e infraestructuras públicos básicos, los impuestos y otras medidas redistributivas.

---

[27] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez,* sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, N° 4, párr. 166. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 31 (2004), sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto, afirmó también que los Estados incumplen sus obligaciones de derechos humanos "no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado".

[28] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32 (2009), párr. 13.

En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, se ha interpretado que la "obligación de asegurar" incluye tanto la obligación de facilitar como la obligación de proporcionar. Por facilitar se entiende la adopción de iniciativas positivas que permitan el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales[29]. Por proporcionar se entiende la prestación de servicios directos o indirectos por el Estado cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan a su control, realizar ese derecho ellos mismos con los medios de que disponen[30].

El esfuerzo que debe realizar el Estado para cumplir esta obligación suele denominarse diligencia debida. La diligencia debida se refleja en la adopción de salvaguardias eficaces contra la discriminación.

Al establecer políticas con un objetivo claro, jurídicamente consistentes y suficientemente progresistas para salvaguardar los derechos de las víctimas de discriminación racial, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden ayudar al Estado a cumplir su obligación de hacer efectivos los derechos humanos. Mediante la adopción de medidas positivas para lograr la igualdad y eliminar la discriminación, los planes nacionales de acción pueden hacer efectivo el derecho a la no discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.

D. ESTABLECIMIENTO DE UN ÓRGANO O INSTITUCIÓN NACIONAL

Como se ha señalado antes, el establecimiento de una institución nacional para la igualdad racial, en los países que no cuentan aún con una, suele ser un objetivo clave del plan nacional de acción contra la discriminación racial.

---

[29] Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Declaración, párrs. 41, 70 y 107, y Programa de Acción, párrs. 18 y 207.

[30] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada. Véase también su Observación general N° 13 (1999), sobre el derecho a la educación.

Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, toda institución nacional para la igualdad racial debe también:

- Promover el respeto del disfrute de los derechos humanos, sin discriminación alguna, según se enuncia expresamente en el artículo 5 de la Convención;
- Examinar la política oficial para la protección contra la discriminación racial;
- Vigilar la correspondencia de las leyes con las disposiciones de la Convención;
- Educar al público sobre las obligaciones contraídas por los Estados partes en virtud de la Convención;
- Ayudar a los gobiernos a preparar los informes presentados al Comité.

La Conferencia de Examen de Durban exhortó también a los Estados a que establecieran órganos y mecanismos especiales para la aplicación de políticas públicas de erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como de promoción de la igualdad racial, y a que los dotaran de recursos financieros, competencia y capacidad adecuados para realizar estudios, investigaciones, actividades de educación y actividades de sensibilización del público[31]. Así pues, la institución nacional para la igualdad racial podría ser responsable de la aplicación de varios aspectos del plan nacional de acción contra la discriminación racial.

Al establecer una institución nacional para la igualdad racial, el Estado debe tener en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, también conocidos como Principios de París[32].

Sea cual sea su forma, la institución nacional debe estar facultada para:

- Realizar estudios públicos sobre la discriminación racial;

---

[31] Véase A/CONF.211/8, cap. I, párr. 116.

[32] Aprobados en la resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Promover, mediante campañas de sensibilización y educación pública, la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
- Proteger a las víctimas de la discriminación racial constituyéndose en parte en las causas que las afecten;
- Revisar la legislación y examinar el estado de aplicación nacional de la Convención;
- Coordinar las tareas y los programas locales, regionales y nacionales o federales relacionados con la lucha contra la discriminación racial.

El Estado debería comunicar al ACNUDH que se ha establecido la institución u órgano nacional para la igualdad racial. La institución nacional debería permanecer en contacto con el ACNUDH y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como con los órganos regionales e internacionales que se ocupan de la igualdad. También debería canalizar los aportes, la información y el apoyo internacionales y regionales para los niveles local y comunitario.

E. ADOPCIÓN Y REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN

La obligación de prohibir toda discriminación por motivos de raza y de garantizar una protección igual y efectiva a las víctimas de la discriminación racial exige tanto que la prohibición se incluya en las leyes nacionales, y preferiblemente también en las constituciones nacionales, como que se adopten disposiciones legislativas detalladas sobre la discriminación racial en todas las esferas de la vida pública y privada.

El artículo 2 c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial impone a los Estados partes la obligación de tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones

reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista.

La forma exacta de esas disposiciones dependerá de las leyes vigentes y del ordenamiento jurídico de cada Estado. Sin embargo, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden incluir:

- La revisión de los compromisos del Estado en materia de derechos humanos contra la discriminación racial y de las medidas adoptadas para que se respeten efectivamente.
- La adopción de medidas para lograr la ratificación o adhesión a los instrumentos internacionales o regionales de derechos humanos relacionados con la eliminación de la discriminación racial, incluidos los protocolos facultativos que establezcan procedimientos de denuncia[33].
- La adopción de medidas para garantizar el retiro de las eventuales reservas del Estado a los instrumentos internacionales o regionales de derechos humanos relacionados con la eliminación de la discriminación racial.
- La adopción de directrices para la incorporación en el ordenamiento jurídico interno de las normas internacionales y regionales de derechos humanos sobre la prohibición de la discriminación racial por parte de actores estatales o no estatales.
- La adopción de medidas para garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales y regionales en materia de derechos humanos y no discriminación. En función del sistema jurídico del Estado, para ratificar un instrumento internacional o regional de derechos humanos puede ser necesario adoptar medidas legislativas, normativas y administrativas a fin de que sea verdaderamente efectivo en el derecho interno.
- La adopción de medidas para que la legislación sea conforme con las obligaciones internacionales de derechos humanos aplicables para poner fin a la discriminación racial.

---

[33] Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 75 a 83.

- La adopción de directrices para garantizar de manera general la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación racial.
- La adopción de medidas para derogar las leyes que tengan un efecto discriminatorio desde el punto de vista racial, en particular las que apuntan indirectamente a ciertos grupos penalizando actos que solo pueden ser cometidos por personas pertenecientes a esos grupos, o las que solo se aplican a los no nacionales, sin motivo legítimo o sin que se respete el principio de proporcionalidad[34].
- La creación de mecanismos para hacer frente a los efectos discriminatorios indirectos que pueden tener ciertas legislaciones nacionales, particularmente las leyes relativas al terrorismo, la inmigración, la nacionalidad, las penas que prevén la prohibición de entrada o la expulsión del territorio nacional contra no nacionales, así como las leyes que tienen por objeto penalizar la pertenencia a ciertos grupos sin un motivo legítimo.
- La adopción de medidas efectivas para combatir los actos delictivos motivados por la discriminación racial y para asegurar que esa motivación sea considerada circunstancia agravante en la imposición de condenas, así como para impedir que dichos crímenes queden impunes[35].

En Namibia, la Ley de prohibición de la discriminación racial de 1991 tipifica como delito, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución, determinados actos y prácticas de discriminación racial y *apartheid* en relación con los servicios públicos, la provisión de bienes y servicios, los bienes inmuebles, las instituciones educativas y médicas, el empleo, las asociaciones y los servicios religiosos, así como los actos y prácticas que inciten a la discordia racial y a la victimización.

---

[34] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal.

[35] Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párr. 84.

La Ley de igualdad del Reino Unido, de 2010, enumera nueve características protegidas que no pueden alegarse para justificar el trato desigual.

Esta ley creó también el deber de igualdad, que entró en vigor en abril de 2011 y abarca la discriminación por motivos de edad, discapacidad, género, cambio de sexo, embarazo y maternidad, raza, religión o creencia, y orientación sexual. La ley es de aplicación en Inglaterra, Escocia y Gales. El deber general de igualdad está consagrado en el artículo 149 de la Ley de igualdad. En resumen, las personas sujetas al deber general de igualdad deben tener debidamente en cuenta la necesidad de eliminar la discriminación, el acoso y la victimización ilícitos, promover la igualdad de oportunidades entre los distintos grupos y fomentar las buenas relaciones entre los diferentes grupos.

Los órganos que están sujetos al deber general son los principales poderes públicos, como las autoridades locales, los organismos de salud, transporte y educación, la policía, las fuerzas armadas y los departamentos del Gobierno central.

- La adopción de medidas para prohibir y prevenir efectivamente la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden proporcionar un curso de acción para que los Estados cumplan con su obligación de prohibir los actos de incitación al odio nacional, racial o religioso, respetando al mismo tiempo el derecho a la libertad de expresión protegido por el derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos ya ha señalado que la prohibición de toda propaganda y apología del odio racial es totalmente compatible con el derecho a la libertad de expresión[36].

[36] Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 11 (1983), sobre la prohibición de la propaganda en favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso,

En Australia, el Parlamento de Victoria promulgó en 2001 la Ley de tolerancia racial y religiosa, conforme a la cual "la libertad de expresión es un componente esencial de toda sociedad democrática que solo cabe limitar en la medida en que dicha limitación pueda justificarse en una sociedad abierta y democrática. El derecho de todos los ciudadanos a participar en igualdad de condiciones en la sociedad es también un valor importante de una sociedad democrática. [...] Sin embargo, algunos victorianos son vilipendiados a causa de su raza o de sus creencias o actividades religiosas. Ese comportamiento es contrario a los valores democráticos, debido a su efecto en las personas de orígenes étnicos, indígenas y religiosos diversos, y menoscaba su dignidad y su sentido de autoestima y pertenencia a la comunidad. También reduce su capacidad para contribuir o participar plenamente en todos los aspectos sociales, políticos, económicos y culturales de la sociedad en pie de igualdad, lo cual reduce a su vez los beneficios que la diversidad aporta a la comunidad. [...] Por lo tanto, conviene que el Parlamento promulgue para el pueblo de Victoria una ley que apoye la tolerancia racial y religiosa".

F. ELABORACIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y ESTRATEGIAS PÚBLICAS

Los Estados no deberían limitarse a prohibir la discriminación racial. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial obliga a los Estados partes a garantizar que toda persona, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, disfrute efectivamente de: el derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia; el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal

párr. 2. Véase también su Observación general N° 34 (2011), sobre el artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión, y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación general N° 15 (1993), sobre la violencia organizada basada en el origen étnico (art. 4, párr. 4).

cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución; los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas; otros derechos civiles, así como económicos, sociales y culturales, y el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques (art. 5).

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deben diseñar políticas, planes y estrategias para proteger y promover los derechos de los grupos afectados por la discriminación racial.

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deberían ayudar al Estado a adoptar medidas concretas, deliberadas y con objetivos concretos para eliminar la discriminación en el ejercicio de los derechos humanos, pero sería prácticamente imposible exponer en esta publicación todos los programas que los Estados pueden poner en marcha en todas las esferas donde tiene lugar la discriminación racial.

Sobre la base de las recomendaciones adoptadas por la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Conferencia de Examen de Durban, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y otros instrumentos internacionales, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden incluir la adopción de:

- Políticas públicas para asegurar que los grupos y personas afectados por la discriminación racial puedan ejercer plena y efectivamente sus derechos humanos sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.
- Medidas para prevenir los actos de discriminación racial por parte de órganos del Estado o de terceros. Debe hacerse especial hincapié en la erradicación de la discriminación sistémica, institucional y estructural.

- Políticas públicas para poner fin a la esclavitud y las prácticas contemporáneas análogas a la esclavitud[37].
- Medidas para eliminar la violencia, la estigmatización, la marginación y otras consecuencias negativas del racismo.
- Medidas para eliminar la discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Indicadores de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en consonancia con las obligaciones de derechos humanos del país, y programas específicos para alcanzar los objetivos conexos en esferas como:

- El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye esferas como la nutrición y la vivienda;
- El derecho a la salud;
- El derecho a la educación;
- El derecho a la seguridad social;
- El derecho a participar en la vida cultural;
- El derecho al trabajo;
- El derecho a condiciones justas y satisfactorias de trabajo y a fundar sindicatos y afiliarse a ellos.

- Políticas para asegurar la igualdad de acceso a la educación para todos en la legislación y en la práctica, y la abstención de toda medida jurídica o de cualquier otra índole que conduzca a la segregación racial impuesta en el acceso a la escolaridad.
- Programas para garantizar el acceso a la enseñanza de calidad, en particular el acceso de todos los niños y niñas a la enseñanza primaria gratuita y el acceso de los adultos a la formación y la enseñanza permanentes, sobre la base del respeto de los derechos humanos, la diversidad y la tolerancia, sin discriminación de ningún tipo.

---

[37] Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párr. 2.

- Programas para promover el acceso a las nuevas tecnologías de modo que los grupos afectados por la discriminación racial dispongan de recursos suficientes para la educación y el desarrollo tecnológico[38].
- Medidas para eliminar la discriminación racial en el trabajo y suprimir los obstáculos, de manera que los grupos y personas afectados por la discriminación racial puedan participar en la formación profesional, la negociación colectiva, el empleo, los contratos y las actividades sindicales; tener acceso a los tribunales judiciales y administrativos para plantear quejas; buscar empleo en diferentes partes del país de residencia, y trabajar en condiciones seguras y saludables[39].
- Medidas encaminadas a satisfacer el derecho de cada persona a disfrutar el máximo posible de salud física y mental, con miras a eliminar las diferencias en el estado de salud, que se reflejan en los índices de salud normalizados y pueden ser resultado de la discriminación racial[40].
- Programas para promover el acceso de los grupos afectados por la discriminación racial a la atención de salud, sin discriminación alguna, y para que se desplieguen enérgicos esfuerzos con el fin de eliminar las diferencias, entre otras cosas en las tasas de mortalidad infantil y materna, la inmunización infantil, el VIH/SIDA, las enfermedades cardíacas, el cáncer y las enfermedades contagiosas[41].
- Políticas para erradicar las prácticas y los obstáculos discriminatorios en el sector de la vivienda pública y privada[42].
- Medidas para promover la integración en cuanto a la residencia de todos los miembros de la sociedad en la etapa de planificación de los planes de ordenación urbana y otros asentamientos humanos, y cuando se renueven las zonas abandonadas de las viviendas públicas, para

---

38 *Ibid.*, párr. 10.

39 *Ibid.*, párr. 29.

40 *Ibid.*, párr. 109.

41 *Ibid.*, párr. 101.

42 *Ibid.*, párrs. 81, 92 c) y 100.

contrarrestar la exclusión social y la marginación que afecta a las víctimas de la discriminación racial[43].

- Medidas para asegurar que los grupos y personas afectados por la discriminación tengan acceso a todos los lugares y servicios destinados al público en general, como el transporte, los hoteles, los restaurantes, los cafés, los espectáculos y los parques.

En Noruega, las medidas establecidas en el plan de acción se centran principalmente en ocho esferas, a saber:

1. La vida activa;
2. Los servicios públicos;
3. Las escuelas y la educación;
4. El sistema judicial;
5. La documentación y el monitoreo;
6. Internet;
7. La comunidad local;
8. El fortalecimiento de la protección jurídica contra la discriminación étnica y el acoso por motivos raciales.

G. ADOPCIÓN DE MEDIDAS ESPECIALES

El logro de la igualdad racial puede exigir también a los agentes estatales y privados adoptar medidas positivas. Las medidas proactivas adoptadas por el Estado para reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación racial, o para acelerar el logro de la igualdad, pueden incluir medidas especiales.

[43] *Ibid.*, párr. 102.

Puede ser necesario incorporar medidas especiales de carácter temporal para acelerar o lograr la igualdad de hecho.

La Constitución de Sudáfrica prevé la adopción de medidas legislativas y de otra índole para proteger o favorecer a las personas, o categorías de personas, en situación de desventaja por una discriminación injusta.

Esta disposición está en consonancia con el artículo 1, párrafo 4, de la Convención, que dispone que 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.

Las medidas especiales pueden denominarse "medidas afirmativas", "medidas de acción afirmativa" o "medidas positivas". Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deberían utilizar una terminología que demuestre claramente que las medidas se ajustan al concepto de "medidas especiales" que figura en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el concepto de medidas especiales "se basa en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben complementarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de medidas especiales temporales destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos. 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"[44].

La Convención dispone que 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 medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, en consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no sigan estando en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron (art. 1, párr. 4). La discriminación de que trata la Convención no solo entraña una *distinción*, *exclusión* o *restricción* injustificables, sino también una *preferencia* injustificable, lo que hace especialmente importante que los Estados partes distingan entre las medidas especiales y las preferencias injustificables.

Por lo tanto, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden prever programas temporales destinados a atender las necesidades de grupos específicos, como los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o los que han sido discriminados históricamente, que de otra forma no alcanzarían la igualdad formal.

El carácter temporal de las medidas especiales se refiere a la exigencia de limitar el período de aplicación. Esa exigencia "conlleva la necesidad, como en el diseño e iniciación de las medidas, de un sistema continuo de seguimiento de la aplicación y los resultados que utilice métodos de evaluación cuantitativa o cualitativa, según proceda". Las medidas especiales requieren una vigilancia constante y son más eficaces cuando se combinan con la reunión de datos e indicadores desglosados. "Los Estados parte deben determinar con detenimiento las posibles consecuencias negativas para los derechos humanos de las comunidades beneficiarias de la suspensión abrupta de las medidas especiales, máxime si estas se han adoptado por un período prolongado."[45]

---

[44] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32 (2009), párr. 11.

[45] *Ibid.*, párr. 35.

Las medidas especiales deberían acompañarse de mecanismos de sustentación del cambio que han logrado.

La necesidad de medidas especiales difiere de un Estado a otro, y estas medidas deberían basarse en datos precisos, desglosados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional y que incorporen una perspectiva de género, sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo social y económico del Estado[46].

Las medidas especiales son importantes para hacer frente a los orígenes, causas y formas de las manifestaciones contemporáneas de la discriminación racial. Deberían aplicarse particularmente en las esferas en que la discriminación se haya dejado sentir con mayor intensidad históricamente, como el acceso a la educación, la salud, el empleo, la justicia y la participación política.

El Brasil aprobó su Plan Nacional de Acción Afirmativa por decreto presidencial el 13 de mayo de 2002. El plan establece cupos cuantitativos para los afrodescendientes y las mujeres en los niveles superiores de la administración pública. Las medidas de acción afirmativa también han aumentado el acceso de los afrodescendientes a la educación.

En abril de 2012, la Corte Suprema declaró que las medidas de acción afirmativa no violaban el principio de igualdad y que las cuotas raciales eran constitucionales. En agosto de 2012 se aprobó la Ley 12.711, también conocida como Ley de cuotas. Esta ley impone cuotas raciales o étnicas en todas las instituciones de educación superior dependientes del Ministerio de Educación.

Otras medidas adoptadas en el Brasil han incluido la creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación y la Secretaría Especial para la Promoción de la Igualdad Racial. Por otra parte, la Constitución tipifica el racismo como un delito.

[46] *Ibid.*, párr. 17.

A raíz de las resoluciones 82/2010/QD-TTg, 134/2004/QD-TTg y 167/2008/QD-TTg, Viet Nam está aplicando medidas especiales en materia de vivienda, educación y aprendizaje de idiomas para las minorías étnicas más pobres. Viet Nam ofrece incentivos a los estudiantes de minorías étnicas para que se matriculen en las escuelas profesionales, escuelas superiores y universidades. En los últimos años se han beneficiado de este tipo de políticas los estudiantes de 53 minorías étnicas.

Teniendo en cuenta lo que antecede, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deberían ayudar al Estado a diseñar medidas especiales para garantizar a los grupos desfavorecidos el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Mediante la institución de medidas especiales, los planes nacionales de acción pueden facilitar la creación de las condiciones necesarias para que todas las personas puedan participar plena y efectivamente en la toma de decisiones y realizar sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida en igualdad de condiciones.

Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial[47]:

- Las medidas especiales han de ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, ser legítimas, ser necesarias en una sociedad democrática, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales. Estas medidas deben concebirse y aplicarse en función de las necesidades y basarse en una evaluación realista de la situación actual de las personas y las comunidades afectadas.
- Las evaluaciones de la necesidad de medidas especiales deben basarse en datos precisos desglosados.
- Los Estados partes deben asegurarse de que las medidas especiales se conciban y apliquen después de haber consultado a las comunidades beneficiarias y con la participación activa de estas comunidades.

[47] *Ibid.*, párrs. 16 a 18.

"No es necesario que exista una discriminación 'histórica' demostrada" para convalidar un plan de acción nacional contra la discriminación racial con medidas especiales; lo importante es "corregir las disparidades existentes [...] e impedir que se produzcan nuevos desequilibrios"[48].

Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales, como las cuotas de empleo, tratan de promover la igualdad de oportunidades y poner fin a las desventajas estructurales que afectan a ciertos grupos. Son de carácter temporal y solo deben prolongarse hasta que se haya puesto fin a las desventajas estructurales.

Sobre la base de información estadística, y con el objetivo de corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos, los planes nacionales de acción pueden incluir medidas especiales, por ejemplo:

- Para lograr una adecuada representación de los grupos afectados por la discriminación racial en las instituciones educativas, la vivienda, los partidos políticos, los parlamentos, el empleo, especialmente en la judicatura, la policía, el ejército y otros servicios civiles. El empleo en la administración pública debería reflejar la diversidad de la sociedad del Estado.
- Para ayudar a los grupos y personas afectados por la discriminación racial a ingresar en el mercado de trabajo[49].
- Para permitir nuevas inversiones en materia de atención de la salud, educación, salud pública, electricidad, agua potable y protección del medio ambiente, así como otras iniciativas, en las comunidades donde viven los grupos afectados por la discriminación racial[50].
- Para fomentar el acceso de los grupos afectados por la discriminación racial a la actividad económica e incrementar sus índices de empleo, cuando

---

48 *Ibid.*, párr. 22.

49 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 103 a 108.

50 *Ibid.*, párr. 5.

proceda, mediante el establecimiento, la adquisición o la expansión de sus empresas y la aplicación de medidas como capacitación, prestación de asistencia técnica y servicios de crédito.

- Para promover el acceso de los grupos y personas afectados por la discriminación racial a los servicios sociales básicos, como la educación primaria, la atención básica de la salud y una vivienda adecuada[51].

En Colombia, el documento CONPES 3660, de mayo de 2010, contiene las políticas, programas y proyectos que el Gobierno nacional está llevando a cabo en favor de los colombianos afrodescendientes con el fin de crear oportunidades de desarrollo humano sostenible para ellos y reducir la brecha entre su nivel de vida y el del resto de la sociedad colombiana. El programa de acción conexo se basa en seis pilares estratégicos.

A nivel local, después de un proceso de consulta con la población afrocolombiana de Bogotá, la ciudad aprobó el Plan Integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los y las afrodescendientes.

El plan enumera las necesidades de acción afirmativa de la población y las clasifica de la siguiente manera:

1. Salud, bienestar y seguridad social;
2. Alimentación;
3. Educación;
4. Medio ambiente;
5. Productividad.

[51] *Ibid.*, párr. 100.

H. ACCESO A LA JUSTICIA, RECURSOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En el contexto de su obligación de proteger los derechos humanos, los Estados se han comprometido a proporcionar recursos efectivos en caso de violación de esos derechos. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial obliga a los Estados partes a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, linaje, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia (art. 5 a)). También los obliga a asegurar a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación (art. 6).

Las personas y los grupos tienen derecho a:

- *Presentar denuncias de discriminación por motivos de raza;*
- *Que se investiguen esas denuncias; y*
- *Tener acceso a recursos adecuados.*

Las víctimas de discriminación racial tienen derecho a tratar de obtener recursos jurídicos. El Estado debe garantizar que tengan acceso a la justicia, para lo cual podrían necesitar asistencia jurídica. Asimismo, el Estado debe prever sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para los casos de discriminación racial.

Sin embargo, la propia administración de justicia es a menudo una fuente de discriminación. En algunos Estados, la discriminación racial persiste en el funcionamiento del sistema penal y en la aplicación de la ley, así como en los actos y actitudes de las instituciones y personas responsables del cumplimiento de la ley. Ello ha contribuido a que algunos grupos estén excesivamente representados en la población de detenidos o reclusos[52].

---

[52] *Ibid.*, Declaración, párr. 25.

A la luz de los artículos de la Convención 5 y 6, la Recomendación general N° 31 (2005) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como los compromisos contenidos en la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden incluir:

- Mecanismos para asegurar que se investiguen los actos de discriminación racial[53].
- Medidas inmediatas para asegurar el acceso a la justicia y la existencia de recursos jurídicos efectivos en relación con los casos de discriminación racial[54]. Los recursos serán fácilmente accesibles, rápidos e imparciales; también deben ser asequibles, no innecesariamente burocráticos y geográficamente accesibles.
- Medidas para asegurar que las personas que han cometido actos de discriminación racial sean castigadas. La obligación de enjuiciar y sancionar debería aplicarse a todos los autores materiales e intelectuales de las infracciones.
- Programas para proporcionar reparación a las víctimas de discriminación racial[55]. Dicha reparación requiere, siempre que sea posible, la plena restitución de la situación anterior, la indemnización por daños y perjuicios, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.
- Medidas para evaluar con más precisión la existencia y el alcance de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento del sistema de justicia penal, y para establecer servicios de vigilancia de la discriminación en la administración de justicia[56].

---

53 *Ibid.*, Programa de Acción, párrs. 84 a 89.

54 *Ibid.*, párrs. 160 a 166.

55 *Ibid.*, Declaración, párr. 104, y Programa de Acción, párrs. 160, 165 y 166. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 26 (2000), sobre el artículo 6 de la Convención.

56 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 84 a 89.

- Medidas para que las personas que entren en contacto con la policía, los tribunales y el sistema penitenciario no sean objeto de discriminación racial por parte de las autoridades judiciales y policiales.
- Programas de formación para eliminar los prejuicios raciales o xenófobos de los jueces, otros funcionarios judiciales y los miembros de los jurados, y para asegurar una aplicación justa e imparcial de la ley.
- Directrices para la prevención, el registro, la investigación y el enjuiciamiento de los incidentes racistas o xenófobos, la evaluación del nivel de satisfacción de todas las comunidades en sus relaciones con la policía y la justicia, y la contratación y los ascensos en el sistema judicial de personas pertenecientes a los diversos grupos raciales o étnicos[57].
- Programas para mejorar el acceso a la ley y la justicia de todas las personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado, especialmente en las zonas pobladas por personas pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables, que a menudo desconocen sus derechos.
- Medidas para que los recursos judiciales y no judiciales sean de conocimiento público, de fácil acceso, rápidos y no excesivamente complicados.
- Programas para que las víctimas de discriminación que traten de obtener reparación dispongan de asistencia jurídica adecuada.

Los Países Bajos han fortalecido los mecanismos de denuncia de la discriminación. Asimismo, la policía y el ministerio público han intensificado la investigación y el enjuiciamiento del delito de odio racial, y de la violencia y otros delitos derivados del odio racial, aplicando un enfoque mucho más proactivo, tanto en la calle como en Internet.

Esas medidas se complementan con una campaña de información pública para alertar a las víctimas de discriminación de la posibilidad de denunciarla. También se han observado mejoras en el sistema de registro de las denuncias, tanto a nivel nacional como local.

[57] *Ibid.*, párr. 74.

- Medidas para impedir los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados en realidad exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso.

I. EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

En virtud del artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la propia Convención Internacional.

Los Estados tienen el deber de sensibilizar al público sobre la discriminación racial y de asegurar que los centros educativos públicos y privados la combatan en sus planes de estudios.

De acuerdo con esas obligaciones, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden incluir:

- Programas para promover una mayor conciencia y una mejor comprensión de la prohibición de la discriminación racial.
- Campañas para que el público en general tenga conocimiento de la legislación de lucha contra la discriminación racial.
- Campañas para eliminar los prejuicios, estereotipos, patrones sociales o culturales y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas

a vivir en condiciones de igualdad y que perpetúan la discriminación racial.

- Campañas de sensibilización en las escuelas con el fin de cambiar la mentalidad de los alumnos y promover la tolerancia y el respeto de la diversidad en la educación.
- Programas educativos para que la enseñanza de los principios de igualdad y no discriminación se integre en la educación académica y extraacadémica, con el fin de erradicar los conceptos de superioridad o inferioridad basados en los motivos prohibidos de discriminación y de promover el diálogo y la tolerancia entre los distintos grupos de la sociedad[58].
- Políticas de comunicación para crear conciencia sobre la riqueza que aporta la diversidad racial a la sociedad y sobre las consecuencias jurídicas de la discriminación[59].
- Programas para promover un mayor conocimiento y respeto del patrimonio y la cultura de los grupos afectados por la discriminación racial.
- Cursos de formación organizativa destinados a los responsables de los procedimientos de contratación y ascenso para asegurar el cumplimiento de las normas de no discriminación e igualdad de oportunidades.
- Programas de capacitación destinados a los funcionarios públicos para erradicar los comportamientos discriminatorios de estos funcionarios y las prácticas basadas en perfiles establecidos en función de la raza de los agentes del orden[60]. Estas medidas deberían complementarse con la obligación de que esos procesos de educación y formación sean constantes y permanentes, así como institucionalizados, a fin de garantizar la continuidad.

---

[58] *Ibid.*, párrs. 125 a 132.

[59] *Ibid.*, párr. 144.

[60] *Ibid.*, párr. 72.

En Guatemala, la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación de 2002 dispone que el Ministerio de Educación debe incluir en el proceso de Reforma Educativa el enfoque a la eliminación de la discriminación en todas sus formas: en el nuevo currículo, en los materiales educativos y en las acciones de enseñanza-aprendizaje (art. 2).

J. MEDIDAS CONTRA LA POBREZA

En un informe a la Asamblea General, la Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza observó lo siguiente:

> Los patrones de discriminación mantienen a las personas en la pobreza y, a su vez, perpetúan actitudes y prácticas discriminatorias contra ellas. En otras palabras, la discriminación genera pobreza, pero la pobreza también genera discriminación. En consecuencia, la promoción de la igualdad y la no discriminación es un aspecto central de la lucha contra la pobreza y la promoción de la no exclusión. Debe considerarse que las medidas para eliminar la pobreza y todas las formas de discriminación se refuerzan mutuamente y son complementarias[61].

Dado que la pobreza puede ser tanto una causa como una consecuencia de la discriminación racial, los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deberían incluir medidas para hacerle frente, por ejemplo:

- Programas que combinen las iniciativas nacionales y la cooperación con otros Estados, organizaciones e instituciones financieras regionales e internacionales, para promover la utilización de inversiones públicas y privadas en consulta con las comunidades afectadas a fin de erradicar la pobreza, en particular en las zonas donde viven predominantemente las víctimas de la discriminación racial[62];

---

61 A/63/274, párrs. 29 y 30.

62 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párr. 1.

- Programas para promover la integración nacional, la eliminación de las desigualdades y la mitigación de la pobreza de los grupos y personas afectados por la discriminación racial.

K. INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Difundiendo imágenes falsas y estereotipos negativos de las personas o grupos afectados por la discriminación, los medios de comunicación pueden contribuir a la propagación de sentimientos racistas y xenófobos. En algunos casos, este hecho ha alentado la violencia de personas y grupos racistas.

Del mismo modo, las nuevas tecnologías de la información, como Internet, se han utilizado para propagar el racismo, el odio racial, la xenofobia, la discriminación racial y la intolerancia. Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial deberían abordar esta cuestión, al tiempo que garantizan la libertad de expresión de conformidad con el derecho internacional[63]. Por consiguiente, estos planes pueden incluir:

- Programas concebidos para prevenir y erradicar la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia por parte de los medios de comunicación[64];
- Mecanismos para que las tecnologías de la información y las comunicaciones contribuyan a la promoción de la tolerancia, el respeto y la comprensión mutuos y el multiculturalismo, así como a la lucha contra la discriminación racial.

---

[63] A este respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley (art. 20). En opinión del Comité de Derechos Humanos, estas prohibiciones son plenamente compatibles con el derecho a la libertad de expresión, cuyo ejercicio implica deberes y responsabilidades especiales. Véase su Observación general N° 11 (1983).

[64] Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 140 a 147.

En Alemania, el Plan Nacional de Acción contra el Racismo, la Xenofobia, el Antisemitismo y las Formas Conexas de Intolerancia reconoce que "Internet se ha convertido en uno de los medios de comunicación más importantes, también para la propaganda de extrema derecha: es rápido, barato y aparentemente anónimo. La lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en Internet no puede ser nacional; la naturaleza mundial de Internet exige con urgencia la cooperación internacional. Tampoco puede ser una tarea exclusiva de los gobiernos; la sociedad civil está especialmente llamada a ayudar. Otro objetivo compartido es asegurar que Internet siga siendo un medio democrático y de libre acceso de comunicación e intercambio de información para la sociedad civil".

En consecuencia, el Plan se centra en:

1. La investigación y la sanción rigurosa de todo contenido criminal de extrema derecha, racista, xenófobo y antisemita en Internet;
2. La puesta en ejecución de las estrategias internacionales de lucha contra los contenidos criminales de extrema derecha en Internet, y el apoyo a las mismas;
3. La promoción de la autorregulación voluntaria de los proveedores y usuarios de servicios de Internet.

L. REUNIÓN Y DIFUSIÓN DE DATOS

La Conferencia de Examen de Durban recomendó a los Estados que establecieran mecanismos para recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos y desglosados, y que tomaran todas las demás medidas conexas necesarias para evaluar periódicamente la situación de todas las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Durban[65].

[65] Véase A/CONF.211/8, cap. I, párr. 103.

Para mejorar la situación en sus jurisdicciones, los Estados deben reunir y publicar datos debidamente desglosados a fin de evaluar y revelar la discriminación racial, determinar las prácticas y los patrones discriminatorios y analizar la eficacia de los programas adoptados para combatir la discriminación racial.

Por lo tanto, la reunión de datos debería ir más allá del estudio de referencia y vigilar permanentemente la situación de los grupos marginados, así como las leyes, políticas, prácticas y otras medidas adoptadas para prevenir y combatir la discriminación, con el fin de determinar si están teniendo resultados.

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial pueden incluir:

- Estrategias para investigar la naturaleza, las causas y las manifestaciones de la discriminación racial en las esferas pública y privada[66];
- Mecanismos para asegurar que se reúnan y publiquen datos y estadísticas precisos sobre el número de delitos racistas y xenófobos que se denuncian a la policía, el número de casos que se enjuician, las razones para no enjuiciar los demás y el resultado de los juicios;
- Mecanismos para reunir, recopilar, analizar, difundir y publicar con regularidad datos estadísticos desglosados fiables para evaluar la situación de los grupos y personas que son víctimas de discriminación racial[67];
- Mecanismos para supervisar con regularidad la efectividad o inefectividad de los derechos de las víctimas de discriminación racial;
- El fomento de la investigación y el debate sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación, así como sobre la discriminación racial sistémica;
- Medidas para evaluar los efectos de las leyes, políticas y programas vigentes y de nueva aprobación, así como las prácticas públicas y privadas, y para evitar que tengan un impacto negativo o causen o perpetúen la discriminación racial (evaluación de impacto).

---

66 Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 92 a 98.

67 *Ibid.*, párr. 92.

Los censos nacionales son vitales para reunir datos sobre la situación y las necesidades de la población de todos los países. Sin datos precisos, es muy difícil para los gobiernos adaptar sus políticas y ejecutar programas para atender necesidades particulares. Pasar por alto a ciertos grupos puede tener un efecto negativo en el disfrute de sus derechos humanos fundamentales, como el acceso a la vivienda, la atención de la salud y la educación.

Hay una tendencia creciente a considerar que la existencia de datos desglosados sobre la base de la etnia es importante para las iniciativas de los Estados de promoción de los derechos de todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción. Además, los datos desglosados proporcionan información de referencia sobre la situación de los grupos marginados.

En los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se han reunido datos sobre el origen racial y étnico durante muchos años. Más recientemente, muchos países de América Latina y el Caribe (Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)) han incluido una pregunta sobre el origen étnico en sus censos.

Esa información puede servir de base para políticas sociales tales como la adopción de medidas de acción afirmativa; así ocurrió en el Brasil y el Ecuador.

La reunión de esos datos también puede ayudar a evaluar si las políticas de lucha contra la discriminación son eficaces y si necesitan cambios.

III. PUESTA EN MARCHA DE UN PLAN NACIONAL DE ACCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Los planes nacionales de acción contra la discriminación racial son, al mismo tiempo, un resultado y un proceso, y cada uno de esos dos aspectos es igualmente importante. El resultado es el plan en sí mismo y las actividades derivadas. El proceso mediante el cual se elabora un plan nacional de acción influirá en sus posibilidades de éxito, y la participación de los grupos afectados, o que podrían verse afectados, por la discriminación racial en cada una de las fases del plan es clave para su ejecución.

Aunque el proceso de elaboración de un plan nacional de acción contra la discriminación racial será diferente en cada país, en este capítulo se describen sus distintas fases: preparación, elaboración, ejecución, supervisión y evaluación. Algunas de estas fases son necesariamente consecutivas, mientras que otras pueden tener lugar simultáneamente.

El proceso y el resultado son igualmente importantes para los planes nacionales de acción contra la discriminación racial.

A. PREPARACIÓN

Durante esta fase, los organismos y organizaciones clave evalúan las condiciones para la adopción de un plan nacional de acción contra la discriminación racial, realizan consultas iniciales y se comunican con las estructuras institucionales que se ocuparán de elaborar, ejecutar y supervisar el plan. En el presente capítulo se expone la función que desempeñarán las diferentes estructuras institucionales, como el organismo de coordinación, el comité nacional de coordinación, la institución nacional de derechos humanos y la institución nacional para la igualdad racial.

1. Evaluación de las condiciones

Para elaborar un plan nacional de acción contra la discriminación racial es importante determinar si se cumplen las condiciones que facilitan la adopción efectiva de dicho plan.

Por ejemplo, la voluntad política es crucial. El gobierno debe haber dado su visto bueno para seguir adelante con el plan. Llegar a un acuerdo político al más alto nivel permitirá que el plan cuente con el aval de las principales autoridades políticas. También puede ser útil pedir cooperación internacional desde el principio. La responsabilidad de la ejecución del plan debería recaer en el nivel más alto de gobierno.

La intención de elaborar el plan debe comunicarse pública y eficazmente a los organismos públicos competentes, así como a los principales grupos interesados, como el poder judicial, las ONG y las instituciones académicas y educativas.

Además, debe haber una toma de conciencia general por parte de los actores públicos y privados en cuanto a la necesidad de erradicar la discriminación racial. La elaboración de una estrategia de comunicación en esta etapa preliminar a fin de obtener el compromiso de todas las partes interesadas puede generar la apropiación nacional del plan y garantizar un enfoque participativo de su elaboración, ejecución y supervisión.

También es esencial obtener una financiación suficiente para todas las etapas de la elaboración del plan. Conseguir dicha financiación demuestra la voluntad política para llevar a cabo el plan. El éxito de este dependerá, en gran medida, de los recursos disponibles para financiar sus actividades, como el estudio de referencia, así como de su marco institucional, como el comité de coordinación. Por lo tanto, desde el principio debería elaborarse una estrategia financiera para el plan nacional de acción. Se pueden movilizar recursos a nivel local, regional, nacional e internacional. También puede establecerse un fondo nacional. Por último, pueden tratar de obtenerse recursos adicionales del sector privado y los organismos donantes.

En el presupuesto nacional deben asignarse recursos apropiados a los diferentes sectores, así como a los programas y medidas pertinentes para la efectividad de los derechos de las víctimas de discriminación racial.

2. Realización de consultas iniciales

Uno de los preparativos debe consistir en la realización de consultas iniciales en el seno del gobierno y entre este y la sociedad civil. La celebración de una o varias reuniones iniciales de consulta nacional para obtener aportes de los diversos grupos interesados promoverá una mejor comprensión y una mayor aceptación del plan. Las consultas son cruciales para la credibilidad y, en última instancia, la eficacia del plan. Cuanto más amplias sean las consultas, más eficaces y duraderos serán los resultados del plan.

En la reunión o reuniones se estudiará el concepto del plan nacional de acción contra la discriminación racial y se definirá el proceso de elaboración. Una cuestión importante en esta etapa es la estructura y la composición del comité nacional de coordinación (véase más adelante). Otros asuntos a tratar en la reunión inicial de consulta nacional podrían ser el ámbito de aplicación del plan, los plazos, los recursos, los medios de comunicación y la educación, y la cooperación internacional.

Durante todo el proceso de puesta en marcha de un plan nacional de acción contra la discriminación racial deberían celebrarse consultas eficaces.

En función del ámbito de aplicación del plan proyectado y de los recursos disponibles, el proceso de planificación puede contar con la participación de:

- Representantes de los grupos afectados, o que podrían verse afectados, por la discriminación racial;
- El jefe del gobierno;
- Parlamentarios, en particular si se han creado comisiones parlamentarias de derechos humanos;
- El organismo de coordinación y otros organismos públicos competentes, como los ministerios responsables de la policía y el sistema judicial, interior, trabajo, educación, salud, la mujer, bienestar social, defensa y fuerzas armadas, finanzas, planificación y desarrollo;

- Instituciones de seguridad, como las fuerzas armadas y la policía;
- Organismos semipúblicos, como las autoridades no dependientes del gobierno;
- La institución nacional de derechos humanos;
- ONG de derechos humanos, en particular las que se ocupan de la igualdad racial, los migrantes, las mujeres y los niños;
- Organizaciones comunitarias, en particular las que se ocupan de la salud, la vivienda, la educación, la asistencia para el desarrollo, las minorías, las cuestiones religiosas, los solicitantes de asilo y los pueblos indígenas;
- Miembros de la judicatura y de la abogacía;
- Sindicatos y asociaciones profesionales, en particular de maestros, abogados y periodistas;
- Expertos en derechos humanos;
- Miembros del mundo académico y educadores;
- Representantes de institutos de investigación;
- Medios de comunicación;
- Representantes empresariales, en particular asociaciones patronales y sectoriales;
- Fundaciones privadas;
- Además, en algunas situaciones puede ser útil contar con la participación de representantes de organizaciones internacionales, en particular si la elaboración y ejecución del plan depende en gran medida de la cooperación técnica internacional.

3. Abordar las estructuras institucionales

En esta fase es de particular importancia determinar el marco institucional que necesitará el plan y el papel de la institución con respecto a este. Cuando se creen instituciones y procedimientos de conformidad con esta publicación, debe

garantizarse la participación de individuos y grupos racialmente discriminados en la elaboración, tanto del fondo como del procedimiento.

a) El organismo de coordinación

Como quiera que el Estado es responsable de la elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial, es necesario seleccionar en un primer momento un organismo gubernamental que sirva de coordinador de la elaboración del plan. Este organismo puede ser el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gabinete del Presidente o cualquier otro departamento adecuado.

Otra medida de utilidad puede ser la creación de un grupo de trabajo interministerial, puesto que un plan nacional de acción contra la discriminación racial se relacionará con muchos sectores de política y es necesario que diferentes ministerios y organismos públicos participen en su elaboración.

El organismo coordinador seleccionado ha de ser nombrado oficialmente para que dirija la redacción del plan, y se le deben atribuir suficientes facultades y recursos con esta finalidad.

Un organismo de coordinación del Gobierno debe dirigir la elaboración de un plan nacional de acción contra la discriminación racial.

El organismo de coordinación celebrará las reuniones iniciales para poner en marcha el proceso y se encargará de las primeras fases de la elaboración del plan, en estrecha consulta con la sociedad civil y con otros organismos.

El organismo de coordinación deberá encargarse directamente de la elaboración del plan nacional de acción contra la discriminación racial, que consistirá en lo siguiente:

- Encargar/realizar el estudio de base;

- Compilar información pertinente sobre derechos humanos, como estudios e informes gubernamentales e informes de las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil;
- Considerar y coordinar la actividad con los planes de acción existentes, como planes nacionales de derechos humanos, planes de desarrollo y planes relativos a los derechos de la mujer, los derechos del niño y la educación;
- Conceptualizar el borrador del plan nacional de acción como una combinación de normas internacionales, derecho interno y circunstancias locales;
- Organizar reuniones públicas consultivas para evaluar las respuestas y proceder a la revisión y la ultimación del plan teniendo en cuenta las aportaciones recibidas;
- Someter el proyecto a la aprobación de los máximos niveles de gobierno;
- Distribuir el plan adoptado a todos los interesados para que puedan aplicarlo e integrarlo en sus propias políticas y planes de acción;
- Articular y aplicar una estrategia para los medios de comunicación que comprenda la difusión pública de materiales, incorporar a todos los interesados en el proceso y concienciar al público acerca del plan nacional de acción contra la discriminación racial, y
- Facilitar la aplicación, seguimiento y evaluación del plan.

Durante la fase de desarrollo, el organismo de coordinación será muy activo, mientras que durante la fase de ejecución el foco de la actividad se desplazará a otras instancias. Esto debe tenerse en cuenta cuando se planeen y asignen los recursos.

b) El comité nacional de coordinación

Si se quiere que las víctimas de la discriminación racial participen efectivamente en la elaboración de un plan nacional de acción hay que disponer de medios

de consulta[68]. Por consiguiente, un elemento fundamental de la fase preparatoria será el establecimiento de un comité nacional de coordinación que sirva de cauce al diálogo entre las autoridades públicas, la sociedad civil y los individuos y grupos discriminados racialmente. Este órgano asesor y consultivo podría llamarse de otro modo, como por ejemplo grupo de tareas o comité directivo, pero en la presente publicación se denomina "comité nacional de coordinación".

Debe establecerse un comité nacional de coordinación a fin de que las personas afectadas por la discriminación racial tengan el máximo de oportunidades para contribuir al plan nacional de acción.

El comité nacional de coordinación debía estar en condiciones de plantear cuestiones a los tomadores de decisiones, preparar recomendaciones, formular propuestas legislativas y de otro tipo y exponer sus opiniones sobre el proceso y el contenido del plan nacional de acción. Una actitud abierta e integradora de las autoridades respecto del plan nacional de acción y sus miembros contribuirá a que se adopten mejores decisiones y fomentará la confianza de la sociedad en el plan[69].

Para funcionar bien, el comité nacional de coordinación necesitará recursos suficientes y recibir la atención sostenida de los decisores del organismo de coordinación.

La composición del comité deberá reflejar su objetivo y contribuir a una comunicación más efectiva entre el organismo de coordinación y la sociedad civil. Para que el comité sea efectivo, la sociedad civil deberá estar representada

---

[68] En el informe de la reunión de expertos sobre las minorías nacionales, de la Comisión para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Ginebra, 1991) se subrayaba que: "cuando se trata dentro de esos países de problemas relativos a la situación de las minorías nacionales, las propias minorías deberán tener la ocasión de participar efectivamente… [y] constituye un importante elemento de una verdadera participación en los asuntos públicos la apropiada participación democrática de personas pertenecientes a minorías nacionales o de sus representantes en órganos facultados para tomar decisiones o de carácter consultivo" (Parte III, primer párrafo).

[69] Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Recomendaciones de Lund sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública y nota explicativa (La Haya, 1999).

en particular por víctimas de la discriminación racial y sus organizaciones representativas, así como por otros que puedan proporcionar conocimientos especiales. El comité nacional de coordinación debe comprender también representantes de los órganos gubernamentales competentes y de ONG con experiencia en los derechos humanos y en la promoción de la igualdad racial, o con el potencial necesario para preparar esos programas. Hay que evitar que los representantes del gobierno ocupen una posición dominante en el proceso de adopción de decisiones.

Teniendo esto presente, el comité nacional de coordinación podría estar compuesto del modo siguiente:

Representantes de organismos nacionales/locales, como por ejemplo:

- Representantes de personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y de otros grupos e individuos que se enfrentan a la discriminación racial (si están presentes en el Estado que prepara el plan nacional de acción contra la discriminación racial);
- Representantes de gobiernos nacionales, regionales y locales que ejerzan responsabilidades especiales en la aplicación del plan;
- Instituciones nacionales de derechos humanos;
- Capítulos nacionales de ONG internacionales de derechos humanos, incluidas las asociaciones nacionales de las Naciones Unidas;
- Parlamentarios (en particular de comités dedicados a los derechos humanos y el desarrollo);
- La sociedad civil;
- Representantes del poder judicial;
- La comunidad empresarial y el sector privado;
- Educadores y universitarios;
- Sindicatos y asociaciones profesionales;
- Los medios de comunicación.

Representantes nacionales y oficinas de organismos internacionales presentes en el Estado pueden ser invitados como observadores, tales como:

- El coordinador residente de las Naciones Unidas (que con frecuencia es el representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo);
- El centro o servicio de información de las Naciones Unidas;
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
- Los representantes del ACNUDH en el país;
- Las organizaciones intergubernamentales regionales (Unión Africana, mecanismos de derechos humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, el Consejo de Europa, la Commonwealth, la Unión Europea, la Organización Internacional de la Francofonía, la Organización de Estados Americanos, etc.);
- Las instituciones multilaterales financieras y de desarrollo (Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo, etc.).

El comité nacional de coordinación debe establecerse a una escala en la que puedan estar representados en forma satisfactoria los organismos gubernamentales, los interesados y otros grupos de interés, al tiempo que es manejable, eficiente y eficaz en función del costo. Como se ha indicado antes, otra importante consideración es el equilibrio de género y la representación equitativa de minorías nacionales o étnicas, lingüísticas, religiosas, regionales o de otro tipo.

El comité debe establecer sus propios procedimientos de trabajo. No obstante, deberá reunirse regularmente y celebrar consultas frecuentes y un diálogo permanente sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del plan nacional de acción contra la discriminación racial. El comité podrá elegir a un coordinador que administre sus actividades en los intervalos entre las reuniones.

c) La institución nacional de derechos humanos y la institución o el órgano nacional para la igualdad racial

En muchos países hay instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones de derechos humanos y los defensores del pueblo. Durante esta fase preparatoria es fundamental determinar su papel y el de la institución nacional para la igualdad racial, si existe. El término INDH se refiere a un órgano independiente cuyas funciones específicas consisten en proteger y promover los derechos humanos, mientras que una institución nacional para la igualdad racial es un mecanismo dedicado exclusivamente a combatir la discriminación racial. Teniendo en cuenta el marco institucional nacional y los recursos disponibles, los Estados deberán considerar la posibilidad de establecer una institución nacional para la igualdad racial[70].

En los países que no cuentan con una institución nacional para la igualdad racial, su creación suele ser un objetivo clave del plan nacional de acción contra la discriminación racial.

Los INDH y la lucha contra el racismo

El Instituto Danés de Derechos Humanos tiene el mandato especial de promover la igualdad de trato de todas las personas independientemente de su origen racial o étnico. Con esta finalidad el Instituto:

- Ayuda a las víctimas de un trato diferencial a presentar sus denuncias;
- Investiga los casos de trato diferencial;
- Publica informes sobre el trato diferencial;
- Formula recomendaciones sobre la lucha contra el trato diferencial.

[70] La Conferencia de Durban recomendó el establecimiento de órganos y mecanismos especiales para la aplicación de políticas públicas de erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como de promoción de la igualdad racial. Véase A/CONF.211/8, cap. I, párr. 116.

En el Programa de Acción de Durban se insta a los Estados a que, cuando proceda "establezcan, fortalezcan, examinen y promuevan la eficacia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en particular sobre cuestiones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos anexos a la resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, y los doten de adecuados recursos financieros, competencia y capacidad de encuesta, investigación, educación y actividades de sensibilización del público para combatir esos fenómenos" (párr. 90).

La creación de una INDH no excluye la necesidad de un mecanismo o institución especializados para combatir la discriminación racial. El establecimiento de instituciones nacionales u otros organismos adecuados para facilitar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue recomendada por el Comité para la eliminación de la discriminación racial[71], así como por la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Conferencia de Examen de Durban[72].

Aunque su estructura y funciones varían de un país a otro, las INDH y las instituciones de lucha contra el racismo desempeñan un papel muy importante en el combate contra la discriminación racial, así como en la promoción de los valores democráticos y el estado de derecho[73]. Estas instituciones son un depósito de conocimientos y experiencias sobre los derechos humanos, y de ordinario desempeñan funciones de vigilancia de las violaciones y los problemas de los derechos humanos, asesorando a los gobiernos sobre cuestiones legislativas y de otro tipo y ejecutando programas de enseñanza en materia de derechos humanos. Por consiguiente, están en buena situación para aportar una contribución significativa a la preparación y ejecución de un plan nacional de acción contra la discriminación racial, y deberían participar en el comité

---

[71] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 17 (1993) relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención.

[72] Véase A/CONF.189/12 y Corr. 1, cap. I, Programa de Acción, párrs. 90 y 91, y A/CONF.211/8, cap. I, párr. 116.

[73] Véase A/CONF.189/12 y Corr. 1, cap. I, Declaración, párrs. 112 y 113.

nacional de coordinación y en las consultas de carácter más amplio. De hecho, la Declaración y Programa de Acción de Durban exhorta a los Estados a que, "en consulta con las instituciones nacionales de derechos humanos, otras instituciones creadas por ley para combatir el racismo y la sociedad y civil, elaboren… planes de acción…"[74].

En 2003, México estableció un consejo nacional encargado de la prevención de la discriminación, para combatir todas las formas de discriminación y promover las prácticas más idóneas.

B. DESARROLLO

La próxima fase es el desarrollo sustantivo del plan. Durante esta fase, los principales organismos y organizaciones elaboran el concepto de un plan nacional de acción contra la discriminación racial aplicable al país, intensifican las consultas y, con la participación de los grupos afectados por la discriminación racial, redactan, aprueban y ponen en marcha el plan.

1. Realizar un estudio de base

a) Antecedentes

Un estudio o compilación de información de base global y preciso es un elemento fundamental de todo enfoque sistemático de la preparación de un plan nacional de acción contra la discriminación racial.

Si un Estado quiere llevar adelante su lucha contra la discriminación racial, es importante que conozca su situación actual.

Un estudio de base o evaluación de la necesidad contribuirá a determinar las necesidades locales y nacionales más apremiantes respecto de la eliminación

[74] *Ibid.*, Programa de Acción, párr. 191.

de la discriminación racial. El estudio de base es fundamental para demostrar que la discriminación racial no es solo una cuestión de percepciones, sino que puede medirse.

El estudio de base debería identificar a los grupos de alta prioridad que necesitan protección por causa de las omisiones en el programa que deben subsanarse, y hacer recomendaciones al respecto.

b) Alcance

En consecuencia, una vez se haya designado el organismo de coordinación, una de sus primeras tareas debería consistir en realizar o encargar un estudio sistemático sobre la situación de la discriminación racial en el país, incluidos los mayores problemas de derechos humanos y los elementos básicos ya existentes de una estrategia nacional.

No existe un modelo único para este estudio de base, pero los temas podrían ser las leyes vigentes y las políticas, programas, actividades, necesidades y recursos humanos e institucionales para la eliminación de la discriminación racial, en una evaluación de:

- El alcance general de la discriminación racial, incluidas las leyes, políticas, prácticas, creencias y resultados discriminatorios, y la consiguiente aparición de grupos prioritarios que necesitan protección especial. Debería prestarse especial atención a los grupos que hacen frente a formas múltiples de discriminación.
- El marco internacional aplicable, incluido el grado en que se aplican la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y otros instrumentos de derechos humanos, así como el estado en que se encuentra la ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos por el Estado.
- La incorporación a la ley interna de las normas, criterios y recomendaciones internacionales relacionados con la eliminación de la discriminación racial.

- La eficacia del marco jurídico y la independencia y capacidad del sistema judicial para abordar los casos de discriminación racial.
- La eficacia de las INDH en el combate contra la discriminación racial.
- Los planes nacionales de desarrollo y otros planes nacionales de acción pertinentes ya definidos (planes para los derechos humanos en general o para los derechos humanos de la mujer, los niños, las minorías o los pueblos indígenas) que puedan surtir efectos en la situación de los derechos humanos de los grupos o individuos que hacen frente a discriminaciones raciales.
- Las condiciones sociales, políticas y económicas de los individuos y grupos que hacen frente a discriminaciones raciales.
- Los indicadores de derechos humanos sobre la observancia de la igualdad y la no discriminación, particularmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Es importante disponer de datos estadísticos desglosados[75].
- Las pautas del racismo.
- Los obstáculos a la eliminación de la discriminación racial que deben salvarse, prestando especial atención a las formas contemporáneas e incipientes de discriminación racial.
- El acceso a la justicia de las víctimas de discriminación racial.
- El castigo de los autores.
- Los programas para combatir la discriminación racial.
- El conocimiento de la prohibición de la discriminación racial entre la población en general, y entre las víctimas potenciales.
- La perpetuación de la discriminación racial por los medios de comunicación (incluida la televisión, la radiodifusión, Internet, los periódicos y las revistas).
- El modo en que los planes de estudio fortalecen los principios de igualdad y no discriminación en todos los niveles de la educación.

[75] Véase A/CONF.211/8, cap. I, párrs. 103 y 104.

- La disponibilidad y accesibilidad de documentos principales de derechos humanos y otros materiales para salvaguardar la igualdad y la no discriminación en los idiomas nacionales y locales, así como en forma simplificada.
- El nivel general de apoyo financiero y de organización para la promoción de la igualdad racial.

c) Participantes

Es importante que se celebren consultas adecuadas antes de que se termine el estudio. Hay que promover un enfoque participativo a nivel de base para la evaluación de las necesidades.

Existen varias opciones para la redacción del estudio de base. Por ejemplo, el organismo de coordinación puede pedir a su secretaría que lo redacte, o puede encargar a una persona, grupo u organización idóneos que lleven a cabo esta tarea o constituir un equipo de tareas compuesto de varias organizaciones para hacerlo. Otra posibilidad es que el estudio de base sea el resultado de un proceso consultivo gestionado cooperativamente por el Gobierno y la sociedad civil, con la participación activa de grupos que están afectados por la discriminación racial, o podrían estarlo.

d) Métodos

Las Constituciones, la legislación y las reglamentaciones son las fuentes primordiales de información para el estudio de base. Además, puede obtenerse información de cuestionarios, entrevistas y la recolección o examen de materiales, documentos y estadísticas. También puede obtenerse información de grupos que hacen frente a discriminaciones raciales, muchos de los cuales podrían formar parte ya del Comité de Coordinación[76].

---

[76] Los datos estadísticos deben recopilarse con el consentimiento explícito de las víctimas, sobre la base de la autoidentificación y de conformidad con las disposiciones sobre derechos humanos y libertades fundamentales, como los reglamentos para la protección de datos y las garantías de la vida privada. Es posible que los particulares y los grupos que hacen frente a la discriminación racial no siempre se sientan cómodos expresando sus opiniones en público. Si ello es así, los participantes en las consultas con el público deberían habilitar los medios para realizar

Además, el estudio de base debería considerar otras fuentes como las encuestas o informes parlamentarios; políticas y programas del Estado relacionados con la aplicación de la legislación y con los presupuestos; decisiones de organismos judiciales y cuasijudiciales, tribunales e INDH, e informes de los medios de comunicación, estudios e investigaciones de centros académicos u otros centros de investigación y de organizaciones de la sociedad civil.

El estudio de base debería examinar también los informes del Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, otros órganos pertinentes de vigilancia de los tratados de derechos humanos, como la Organización Internacional del Trabajo, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el examen periódico universal de este mismo Consejo y sus observaciones y recomendaciones al Estado de que se trate. También deberían examinarse los informes nacionales presentados en el marco de otros procedimientos internacionales o regionales de vigilancia para la eliminación de la discriminación racial.

El estudio debería hacerse público y ser objeto de una amplia difusión.

e) Dificultades

Un estudio de base que trate de llegar a conclusiones pormenorizadas sobre prácticas, actitudes y resultados discriminatorios necesita investigaciones en todos los sectores de los derechos humanos. Al propio tiempo, el estudio no ha de ser tan ambicioso que sea impracticable. La necesidad de que el estudio sea amplio no puede ser un pretexto para demorar la preparación del plan.

Además, un estudio de base global puede considerarse un factor políticamente sensible y los Estados podrían ser reacios a emprenderlo. Por su propia naturaleza, un estudio de base debe identificar las deficiencias.

No obstante, la voluntad de las autoridades de evaluar la medida en que existe una discriminación racial es de por sí una indicación de la voluntad política

---

intercambios más privados e incluso garantizar el carácter confidencial de algunas situaciones. También podría ser necesario invitar a sus abogados o representantes legales.

necesaria para aplicar un proceso eficaz hacia la elaboración de un plan nacional de acción contra la discriminación racial. Además, una evaluación precisa y clara de los problemas apremiantes de la lucha contra el racismo es esencial para encontrar soluciones.

2. Intensificar las consultas

El plan necesita consultas amplias e intensivas.

El organismo de coordinación debería preparar un borrador para el plan. Este borrador podrá utilizarse como base para el examen del Gobierno y para las consultas con la comunidad. Los individuos y los grupos que estén o puedan estar afectados por la discriminación racial deben desempeñar un papel primordial en la elaboración del plan. El comité nacional de coordinación ha de facilitar el proceso.

> *Siempre que se consideren medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a las víctimas de la discriminación racial, estas deben ser consultadas mediante los procedimientos pertinentes, y en particular por conducto de sus organizaciones representativas.*

Debe prestarse especial atención a la necesidad de que las personas que sean víctimas de formas múltiples o agravadas de discriminación tengan su propia representación. La discriminación por uno cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial puede coexistir con la discriminación por motivos de sexo, género, idioma, edad, religión u otra condición, por lo que las víctimas del racismo pueden ser objeto de formas múltiples o agravadas de discriminación. Las mujeres y las niñas afectadas por la discriminación racial, por ejemplo, deben estar adecuadamente representadas en las consultas.

3. Formular el plan nacional

En respuesta a las necesidades indicadas en el estudio de base y en las consultas, debería formularse un plan nacional de acción contra la discriminación racial. Una de las tareas primeras y más importantes del organismo de coordinación es idear el concepto del plan nacional de acción sobre la base de los trabajos internacionales relativos a esos planes, y procurando que se adapte a la situación del país.

En el núcleo central de un plan nacional de acción contra la discriminación racial debe figurar el compromiso del Estado de tomar medidas contra la discriminación racial y sentar las bases de la aplicación.

En cada Estado las circunstancias, necesidades y compromisos son diferentes y por lo tanto no hay un modelo prescrito para el plan. En el capítulo II, que no es exhaustivo, figuran sugerencias sobre el contenido de un plan nacional de acción contra la discriminación racial.

Dada la escasa disponibilidad de recursos en comparación con el volumen de trabajo que debe emprenderse, será necesario establecer prioridades, entre ellas las de la lucha contra la discriminación racial a corto, mediano y largo plazo, en función de las conclusiones del estudio de base.

Las prioridades pueden basarse en las necesidades más apremiantes (por ejemplo, de los grupos o individuos más afectados por la discriminación racial y de los grupos o individuos que tengan más probabilidades de cometer actos de discriminación racial) y en la oportunidad (por ejemplo, si algunos grupos o instituciones han pedido asistencia para la organización de programas de protección de las víctimas de la discriminación racial).

Sin embargo, todas las víctimas de la discriminación racial deben recibir la misma atención y protección y, por ende, un tratamiento apropiado[77]. Además, cuando se fijen las prioridades no hay que partir del supuesto de que una clase de derechos debe ejercitarse antes de que puedan obtenerse los demás. En todo enfoque global es esencial reconocer la necesidad de proporcionar "todos los derechos humanos para todos", y avanzar en todos los sectores.

Una importante cuestión en el examen de las prioridades es la situación de los derechos humanos de los individuos y grupos vulnerables, porque es necesario incorporar normas fundamentales de igualdad y no discriminación al plan. Según cual sea la población del Estado, los grupos que necesitan protección contra la discriminación racial pueden ser los siguientes, como se indica en la Declaración y Programa de Acción de Durban:

- Pueblos indígenas;
- Africanos y personas de ascendencia africana;
- Asiáticos y personas de ascendencia asiática;
- Migrantes;
- Refugiados y solicitantes de asilo;
- Víctimas de la trata de personas;
- Personas internamente desplazadas;
- Romaníes, gitanos, sintis y nómadas;
- Comunidades judías;
- Comunidades musulmanas y árabes;
- Minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

El plan podría establecer también las prioridades de grupos de individuos que, además de ser víctimas de discriminación racial, hacen frente a múltiples formas de discriminación, como por ejemplo:

---

[77] Véase A/CONF.211/8 cap, I, párr. 17.

- Los pobres de los sectores rural y urbano;
- Las personas indigentes;
- Las mujeres y las niñas;
- Los niños y los jóvenes;
- Las personas apátridas;
- Los trabajadores domésticos;
- Las personas que viven con el VIH/SIDA;
- Las personas con discapacidad;
- Las personas ancianas;
- Las personas privadas de libertad;
- Las lesbianas, los homosexuales, los bisexuales, los travestis y los transexuales;
- Las personas afectadas por conflictos armados o catástrofes naturales.

También deberán considerarse prioritarios los grupos cuyas acciones u omisiones puedan surtir un efecto discriminatorio particularmente marcado:

- Funcionarios de la administración de justicia, incluidos los jueces y los fiscales;
- Funcionarios del orden público, incluidos los servicios penitenciarios y de seguridad (policía, funcionarios penitenciarios, militares, otras fuerzas de seguridad);
- Autoridades encargadas de la migración;
- Funcionarios encargados de la inmigración y funcionarios de fronteras;
- Miembros del poder legislativo;
- Funcionarios públicos participantes en la redacción de leyes y en la elaboración y aplicación de políticas;

- Grupos profesionales importantes: i) maestros; ii) trabajadores sociales, iii) profesionales de la salud, iv) medios de comunicación y periodistas, y v) abogados;
- La comunidad empresarial;
- Dirigentes comunitarios y religiosos;
- Dirigentes de partidos políticos.

El plan nacional contra la discriminación de Argentina reconoce que las víctimas de las violaciones de derechos humanos están sujetas "muchas veces a múltiples formas de discriminación (género, edad, nacionalidad, orientación sexual, estatus social o económico, discapacidades mentales o físicas, estado de salud, creencias religiosas)".

Entre las víctimas del racismo el Plan enumera a los pueblos indígenas, africanos y afrodescendientes, inmigrantes y refugiados. También indica como grupos destinatarios a las mujeres, los niños, las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas que viven en la pobreza, las víctimas de la trata humana, los romaníes, gitanos y nómadas, las personas apátridas, las víctimas de intolerancia religiosa, las personas con discapacidad y las víctimas de discriminaciones por motivo de su orientación sexual o su identidad de género. Se prevén políticas específicas de prevención para cada grupo afectado por la discriminación.

4. Adopción del plan nacional

Es esencial obtener respaldo político de alto nivel para el plan nacional de acción contra la discriminación racial. Además, si se quiere obtener un amplio apoyo político al plan y reforzar el compromiso de los funcionarios con respecto a esta actividad, el plan debería poseer alguna clase de condición jurídica.

Las opciones dependerán de las tradiciones y políticas jurídicas del país. Una ley promulgada por el parlamento sería ideal para garantizar la continuidad,

independientemente de los cambios de gobierno. No obstante, en algunos países la promulgación de legislación puede ser un proceso largo y complicado. Si la legislación sigue siendo la opción preferida, el organismo de coordinación debería tramitar los procesos.

Quizás sea más fácil incorporar el plan a un decreto gubernamental o presidencial, aunque es probable que así no tuviera la misma fuerza legal que la legislación. Con todo, el proceso no ha de limitarse a un mero respaldo del jefe de Estado de gobierno, aún siendo esencial para la elaboración y la aplicación del plan. Si bien la incorporación en un decreto ejecutivo podría ser una opción más fácil, siempre que sea posible un plan nacional de acción contra la discriminación racial debe gozar de condición jurídica propia.

Una tercera opción sería tratar de conseguir el respaldo del parlamento para el plan, en vez de una legislación específica. Esta es otra opción que va más allá de un simple respaldo de los dirigentes políticos en declaraciones públicas, porque requiere un debate parlamentario específico y una declaración de respaldo. Esta medida es más fácil en términos jurídicos que promulgar una ley que ponga en vigor el plan. Conviene que el organismo de coordinación proponga la medida, porque ello redundará en beneficio de una aplicación efectiva del plan.

En todo caso, el plan debe estar expresado en una terminología que sea compatible con su carácter vinculante.

Idealmente, el plan nacional de acción contra la discriminación racial debe gozar de una condición jurídica propia y ser vinculante.

5. Puesta en marcha del plan nacional

Tanto los sectores encargados de su ejecución como el público en general conocerán mejor el plan si se pone en marcha de manera visible. Además, el plan nacional de acción contra la discriminación racial debe publicarse en un formato de uso fácil.

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe ponerse en marcha mediante un acto propagado por los medios de comunicación y en el que participen autoridades de alto nivel.

Si bien las características propias de la puesta en marcha dependerán de las tradiciones del país, hay que hacer todo lo posible para que surta un efecto máximo. Por consiguiente, la puesta en marcha deberá hacerse en un acto que reciba mucha publicidad de los medios de comunicación y en el que participen funcionarios públicos de alto nivel, así como representantes de los distintos grupos destinatarios. Además, la participación de representantes de las Naciones Unidas o de otras organizaciones internacionales o regionales pondrá de relieve la pertinencia de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Convendría celebrar el acto en una fecha significativa, por ejemplo una fecha que simbolice la lucha contra la discriminación racial en el país, o el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, que se celebra todos los años el 21 de marzo. En esta fecha de 1960 la policía abrió fuego contra una manifestación pacífica que protestaba contra las "leyes de nativos" del *apartheid*, en Sharpeville, Sudáfrica, dando muerte a 69 personas.

Por último, además de incluir mecanismos efectivos de comunicación y difusión de la información en las estructuras nucleares establecidas para elaborar y aplicar el plan nacional de acción contra la discriminación racial, deberían adoptarse estrategias en materia de medios de comunicación y difusión pública para reforzar su mensaje, llegar hasta destinatarios específicos y concienciar al público en general.

Un programa eficaz de los medios de comunicación puede dar a conocer el plan nacional de acción contra la discriminación racial difundiendo información amplia y eficaz en función de los costos. Además, los detalles del plan deben ponerse en conocimiento del público en general. Podrían prepararse y distribuirse folletos, opúsculos y carteles por mediación de los organismos públicos y las ONG, o enviarlos directamente a las escuelas, las organizaciones comunitarias y los miembros del público que lo pidiesen. Debe aprovecharse al máximo la tecnología moderna de la información para difundir el plan.

C. APLICACIÓN

Hay que hacer todo lo posible para que no se produzca una situación en la cual el plan se ponga en marcha con gran publicidad pero a continuación se vaya agostando por falta de actividades de seguimiento.

Una ejecución eficaz es esencial para la credibilidad del plan nacional de acción contra la discriminación racial.

La ejecución comprende una serie de medidas como políticas reactivas, leyes, mecanismos y recursos (humanos, financieros, de información y tecnológicos), que pueden no ser las mismas en todos los Estados.

Los órganos estatales, como la institución nacional para la igualdad racial, ministerios o departamentos de justicia, relaciones exteriores, defensa, educación, salud, etc., son responsables de la ejecución del plan. Los debates sobre las responsabilidades de los diversos organismos deben formar parte de la preparación del plan. Es importante que el plan asigne las diversas responsabilidades institucionales de manera que quede claro para los propios organismos estatales, como también para los interesados y el público en general.

Es probable que la responsabilidad de la ejecución del plan se distribuya en varios niveles de gobierno. Las autoridades locales y regionales deben participar desde el principio, sobre todo en los Estados federales. En algunos casos, los gobiernos provinciales o locales asumirán importantes responsabilidades, por ejemplo en materia de administración de justicia, policía, salud, educación, vivienda, etc. Habrá que procurar en especial que estos niveles subordinados de gobierno formen parte del proceso de coordinación. Los órganos centrales del gobierno que se encargan de sectores específicos del plan deberán asumir la responsabilidad de informar y consultar a los órganos de Gobierno provinciales o locales.

Como se ha dicho antes, el establecimiento de una institución nacional para la igualdad racial puede ser un objetivo clave del plan, y desempeñar un importante papel en su ejecución.

Si el plan se ha preparado contando con objetivos realistas, metas claras, un alcance amplio y una participación incluyente, será mucho más fácil ponerlo en práctica de manera efectiva. Sin embargo, no hay que dejar que el plan se ejecute por sí solo. El buen trabajo realizado en la fase de elaboración debe prolongarse sistemáticamente durante la fase de ejecución.

El comité nacional de coordinación creado como organismo consultivo para la elaboración del plan no ha de disolverse necesariamente cuando se haya puesto en marcha el plan, sino que puede mantenerse como órgano consultivo durante la ejecución. El comité podría considerar la posibilidad de organizar seminarios, sesiones de información o cualquier otra forma de comunicación directa con otros asociados en la ejecución siempre que sea posible, a fin de lograr la plena participación de las personas que tienen responsabilidades en la base.

Hay que alentar a la sociedad civil a participar activamente en la ejecución, por ejemplo mediante una normativa permanente que permita interponer una demanda ante el poder judicial por causa de no ejecución.

D. SEGUIMIENTO

En esta fase, que coincide con la fase de ejecución, los objetivos y actividades del plan se ajustan a la evolución de las circunstancias.

Un plan nacional de acción contra la discriminación racial debe prever mecanismos para el seguimiento periódico de su ejecución.

Por seguimiento se entiende el proceso continuo de estimación de la eficacia del plan, mientras que la evaluación se refiere a su estimación general y sus realizaciones. Debería ser posible revisar o modificar los objetivos o actividades del plan a la luz del proceso de seguimiento. Si no se han alcanzado los objetivos, podría ser necesario asignar más recursos, cambiar los métodos de trabajo, revisar el calendario y quizás incluso modificar los objetivos.

Existen varios mecanismos de seguimiento, pero sea cual fuere el mecanismo elegido debería ser independiente de los organismos u órganos encargados de la ejecución del plan. El mecanismo de seguimiento necesita apoyo político y financiero de alto nivel del gobierno para que los funcionarios públicos respondan a sus recomendaciones y propuestas. La institución nacional de derechos humanos podría organizar las actividades de seguimiento.

Los miembros del mecanismo de seguimiento deberían reunirse a intervalos razonables durante la aplicación del plan nacional de acción. La primera evaluación debería efectuarse un año después de la puesta en marcha del plan, y posteriormente de manera periódica. Las evaluaciones contribuyen a entender los puntos fuertes y débiles del diseño y la aplicación de la programación existente, y efectuar las revisiones que hagan falta con actividades de seguimiento efectivas.

Estos exámenes periódicos deberían indicar honestamente las deficiencias y obstáculos existentes y proponer remedios a fin de que puedan alcanzarse los objetivos. En el contexto del proceso de seguimiento, deberían fijarse de manera continua objetivos e indicadores a todo lo largo de la aplicación del plan. Además, el plan debería revisarse cuando fuera necesario para que se pueda responder con eficacia a las necesidades indicadas en el estudio de base.

E. EVALUACIÓN

Durante esta fase se evalúa sistemáticamente la consecución de las metas indicadas con miras a sentar las bases para un plan subsiguiente.

Un plan nacional de acción contra la discriminación racial debería prever un mecanismo para evaluar sus realizaciones a medida que se aproxima a su término.

La evaluación debería ser de carácter participativo. La sociedad civil, y en particular los individuos y los grupos que sufren discriminaciones raciales y sus organizaciones representativas, deberían participar plenamente en la

evaluación para conferirle mayor transparencia y objetividad. Los resultados de la evaluación deberían ponerse en conocimiento del público.

Si bien cada plan nacional de acción deberá establecer sus propios mecanismos de evaluación, se propone que, como mínimo, se examinen tres sectores: el propio plan nacional de acción, su ejecución, y el funcionamiento de la institución nacional de igualdad racial.

Algunas de las cuestiones y preguntas que figuran a continuación podrían ser de utilidad:

a) Evaluar el plan nacional de acción

- ¿Satisfacen el alcance y la eficacia del plan sus objetivos?
- ¿Ha habido alguna novedad en la lucha contra la discriminación racial a escala local, nacional o internacional que pueda afectar a los objetivos del plan, incluida la necesidad de concentrar la actividad en ciertos grupos o regiones del país?

b) Evaluar la ejecución del plan nacional de acción

- ¿Cómo cumple el plan los criterios de globalidad (incluidas las medidas especiales o de acción afirmativa)?
- ¿Llegan los programas de un modo efectivo a los públicos destinatarios y/o los grupos básicos? ¿Poseen estos el liderazgo, la visibilidad y la motivación necesarias para influir en los demás?
- ¿Promueven los programas el conocimiento/comprensión, las actitudes/valores y los conocimientos técnicos/comportamientos necesarios para poner fin a la discriminación racial?
- ¿Surten efecto los programas en las actividades de los agentes privados?
- ¿Han aplicado los distintos organismos el plan nacional de acción con eficacia y puntualidad?
- ¿Han participado los interesados en la ejecución?
- ¿Son sostenibles los programas?

c) Evaluar las estructuras institucionales

- ¿Han conseguido el organismo de coordinación y el comité nacional de coordinación apoyo político y financiero para la realización del plan?
- ¿Ha conseguido el comité nacional de coordinación que las víctimas de discriminación racial y sus organizaciones representativas participaran en la preparación, ejecución y seguimiento del plan?
- ¿Ha conseguido el comité nacional de coordinación que los organismos gubernamentales, las organizaciones intergubernamentales, las ONG, las asociaciones profesionales, los particulares y otros grupos de la sociedad civil tuvieran un comportamiento cooperativo?
- ¿Ha realizado la institución nacional para la igualdad racial las tareas que le asignaba el plan?
- ¿Qué éxito ha tenido el seguimiento de la ejecución del plan?

Puede haber diversas fuentes de datos para el proceso de evaluación, entre ellas las siguientes:

- Comparación entre el calendario propuesto y las fechas efectivas;
- Comparación entre los objetivos del plan y la situación presente de la discriminación racial, utilizando recientes informes sobre derechos humanos, nuevas legislaciones nacionales o decisiones de los tribunales;
- Entrevistas con miembros importantes del comité de coordinación, y con dirigentes de los organismos cooperantes y de otros organismos.
- Entrevistas individuales y del grupo de coordinación con participantes o beneficiarios del plan nacional de acción;
- Encuestas de los participantes en el programa.

En la evaluación deben tenerse en cuenta todas las decisiones de los tribunales relacionadas con la ejecución del plan. Esto es especialmente importante en los países para los que el plan es jurídicamente vinculante, y los tribunales quizás hayan adoptado decisiones relacionadas con su ejecución.

En Ecuador, el plan nacional de acción contra la discriminación racial (Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural) dio comienzo con una propuesta teórica y metodológica de los consultores y una estrategia de participación que contenía los siguientes elementos:

a) La elaboración de cuatro documentos sobre:
   i) Análisis y formulación de indicadores de discriminación racial a partir de censos y estadísticas;
   ii) Compilación de iniciativas contra la discriminación racial mediante la cooperación internacional, las ONG y el Estado;
   iii) Compilación de la legislación internacional pertinente y análisis de su aplicabilidad en el Ecuador;
   iv) Identificación de regiones y de ámbitos de intervención prioritaria para el Plan.

   Estos documentos constituyeron insumos importantes para la elaboración de la versión preliminar del Plan.

b) La revisión de experiencias similares en otros países de América Latina.

c) La elaboración de una versión preliminar del Plan, que se presentó y se debatió en talleres regionales con la participación de 136 personas, entre ellas organizaciones representativas de víctimas de la discriminación racial, funcionarios del Gobierno nacional y de gobiernos locales y académicos. La versión preliminar del Plan se presentó también al personal del sistema de las Naciones Unidas.

d) Validación del plan en un taller nacional en el que participaron 60 personas.

e) Incorporación por los consultores a la versión final del Plan de las recomendaciones recibidas durante el taller nacional.

f) Reunión final entre los consultores y el ministerio coordinador del patrimonio natural y cultural para trazar una estrategia de las siguientes etapas del Plan:
   i) Aprobación y ejecución del Plan;
   ii) Seguimiento y evaluación del Plan.

A Canada for All: Canada's Action Plan against Racism (El Canadá para todos: Plan de Acción del Canadá contra el Racismo) reconoce que seguir los progresos del Plan e informar al respecto a los canadienses es fundamental para el éxito del Plan. Se admite que la promoción de la igualdad racial y la equidad social no es una empresa que tenga puntos bien definidos de partida y llegada: se trata más bien de una actividad continua que forma parte de la evolución del país.

La evaluación no solo debe tener en cuenta las metas del plan sino también sus efectos reales. Aunque se lleven a cabo todas las actividades indicadas en el plan, no por ello es imposible que no se alcancen los efectos deseados.

Cuando se ha cumplido el calendario del plan y se ha realizado una evaluación sustancial e independiente de su conjunto para cotejar las realizaciones con los objetivos, el resultado debería resumirse y publicarse, formulándose recomendaciones para el plan sucesivo.

F. CALENDARIO

Como el objetivo de un plan nacional de acción contra la discriminación racial es promover un enfoque más sistemático de la política contra la discriminación y fomentar la acción, conviene que se establezca un calendario general para el plan, junto con las fechas fijadas como objetivo para el logro de cada una de

sus actividades. Esto ofrecerá al gobierno, las INDH y la sociedad civil un marco de referencia global para evaluar las realizaciones y las deficiencias del plan.

El calendario del plan nacional de acción debe dejar tiempo suficiente para la adopción de las medidas administrativas, de recursos, educativas e infraestructurales que son necesarias para el logro de algunos de los objetivos. Por consiguiente, los plazos no deben ser demasiado breves, pero tampoco tan largos que sea difícil mantener una sensación de continuidad o adoptar una perspectiva general. El calendario dependerá de las circunstancias políticas, legislativas y de otro tipo de cada Estado.

Con frecuencia se elige un plazo de cinco años para los planes económicos, y se ha considerado conveniente para los planes nacionales de acción en materia de derechos humanos.

Este calendario parece también razonable para los planes de acción contra la discriminación racial.

IV. ESTRUCTURA RECOMENDADA

Es indispensable que un plan nacional de acción contra la discriminación racial disponga de una estructura clara, sistemática y lógica. De esta manera el público en general lo entenderá y aceptará más fácilmente, y los organismos estatales encargados de su ejecución podrán incorporarlo a su planificación. Además, el seguimiento y la evaluación de un plan claro, sistemático y lógico son más fáciles.

En la siguiente sección se propone una estructura basada en la necesidad de fijar metas, objetivos y medidas concretas, así como en la importancia de determinar los órganos responsables del Estado, fechas propuestas e indicadores del rendimiento para cada objetivo.

Además del texto narrativo, podría ser práctico incluir cuadros y gráficos con los enlaces entre los diversos elementos. Por ejemplo, en un cuadro podrían indicarse las metas, objetivos, actividades, órganos del Estado encargados de realizar cada actividad, calendario para cada actividad, descripción de los indicadores de rendimiento y mecanismos de seguimiento y evaluación para cada uno de ellos.

META	Insertar meta 1		Insertar meta 2	
OBJETIVO	Insertar los objetivos relacionados con la meta	Insertar los objetivos relacionados con la meta	Insertar los objetivos relacionados con la meta	Insertar los objetivos relacionados con la meta
MEDIDA/ ACTIVIDAD	Enumerar todas las actividades relacionadas con la meta		Enumerar todas las actividades relacionadas con la meta	
ORGANISMO ENCARGADO	Insertar los nombres de los organismos competentes para cada actividad		Insertar los nombres de los organismos competentes para cada actividad	
FECHA PROPUESTA	Insertar las fechas propuestas para la terminación de cada actividad		Insertar las fechas propuestas para la terminación de cada actividad	
INDICADORES DE RENDIMIENTO	Insertar los indicadores de rendimiento relacionados con la meta		Insertar los indicadores de rendimiento relacionados con la meta	
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO/ EVALUACIÓN	Insertar los mecanismos de seguimiento y evaluación		Insertar los mecanismos de seguimiento y evaluación	

A. METAS, OBJETIVOS Y MEDIDAS

Si se quiere sentar las bases de una política pública general contra la discriminación racial, el plan nacional de acción contra la discriminación racial debe constar de metas, objetivos y medidas o actividades específicas. Como ocurre con cualquier otro proceso de planificación, estas metas, objetivos y medidas han de ser claras e incluir indicadores de resultados para que pueda realizarse un seguimiento y una evaluación eficaces. Las metas, objetivos y medidas variarán según el punto de partida del plan, que en último término depende de la situación de cada país.

1. Metas principales

Los objetivos más amplios del plan pueden denominarse metas. Estos objetivos dan una clara indicación de las intenciones del Estado en su lucha contra la discriminación racial. Las metas corresponden realmente al impacto final que debe causar el plan nacional de acción contra la discriminación racial. Las metas indicadas en el plan constituyen una útil orientación para los que trabajan con el plan y dan indicaciones al público en general.

Dados los términos generales en que se expresan, hay que fijar pocas metas. Por ejemplo:

- Promover una amplia sensibilización del público respecto de la igualdad racial y la no discriminación;
- Extender la ejecución efectiva de las normas internacionales y regionales pertinentes de los derechos humanos y la no discriminación.

2. Objetivos específicos

El plan debería formular metas más específicas como objetivos. Los objetivos representan un paso hacia la meta. Es posible que deban establecerse varios objetivos para cada meta.

La inclusión de objetivos específicos conferirá mayor efectividad al seguimiento y la evaluación. De hecho, los objetivos deben ser mensurables y verificables mediante indicadores de resultados.

Los objetivos no deberían consistir simplemente en una reformulación de las metas, sino en fijar condiciones que demuestren que las metas se están alcanzando. Fijar objetivos asequibles permitirá demostrar los progresos logrados. Para ser realistas, los objetivos deben ser precisos, tangibles, concretos y asequibles en plazos razonables.

No conviene incluir un objetivo en el plan si no existe una voluntad auténtica de alcanzarlo y algunas perspectivas razonables de éxito. Incluir objetivos por motivos retóricos socavará probablemente todo el proceso de planificación y, al disminuir la credibilidad del plan, hará menos probable el logro de otros objetivos más realistas.

Por ejemplo, en la meta sobre sensibilización del público, un objetivo podría ser el siguiente:

- Sensibilizar al público respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la no discriminación basada en el origen nacional o étnico.

3. Medidas o actividades

El plan nacional de acción contra la discriminación racial debe prever medidas concretas que el Estado se comprometerá a aplicar para alcanzar cada objetivo. Completar las diversas medidas o actividades equivaldría a alcanzar los objetivos establecidos en el plan.

Por ejemplo, las actividades encaminadas a alcanzar el objetivo de sensibilizar al público respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos podrían ser las siguientes:

- Distribuir carpetas de información sobre instrumentos a las instituciones de enseñanza, ONG y oficinas públicas;
- Organizar seminarios para funcionarios públicos competentes, entre otros de la policía y el sistema judicial;

- Dar publicidad a los informes y las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y los instrumentos pertinentes de derechos humanos.

B. ÓRGANOS RESPONSABLES DEL ESTADO

El plan debería indicar el órgano estatal que se encargará de realizar cada actividad. Cuando proceda esto deberá hacerse extensivo a los organismos gubernamentales federales, provinciales o locales que tienen la responsabilidad final en ciertos sectores.

C. FECHAS PROPUESTAS

Las actividades del plan deben ir acompañadas de calendarios concretos. Si hay una fecha propuesta, los participantes en la ejecución del plan tendrán un plazo para estructurar sus actividades. Además, las fechas propuestas sirven de base para el seguimiento de las realizaciones del plan. Las fechas propuestas deben ser realistas.

D. INDICADORES DE RESULTADOS

Cada objetivo previsto en el plan ha de tener un indicador específico de resultados. Esto conferirá mayor eficacia a la ejecución y el seguimiento. De hecho, los indicadores de resultados son la norma que se utilizará para determinar si se han alcanzado o no los objetivos convenidos. Los indicadores de resultados deben ser sencillos y precisos para que los entiendan todos los que han de trabajar con ellos.

Por ejemplo, para alcanzar el objetivo de sensibilizar al público respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos, los indicadores de resultados podrían ser los siguientes:

- Terminación de las actividades propuestas y encuestas que indiquen una mayor sensibilización del público.

E. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el plan debe indicarse la manera de evaluarlo y el modo en que se procederá a su seguimiento.

La situación de los diversos Estados varía mucho en lo tocante a los datos y los recursos humanos y financieros disponibles para actividades de seguimiento y evaluación. Además, los métodos elegidos deben ser acordes con las culturas locales. Como no siempre es posible prever el resultado de los mejores métodos de seguimiento o evaluación, probablemente no será necesario que el plan dé muchos detalles al respecto.

Sin embargo, el plan debe contener un compromiso explícito de seguimiento y evaluación. Además, siempre es posible incorporar un componente de evaluación a las actividades del plan, especialmente mientras se están realizando.

Deben establecerse mecanismos de seguimiento y evaluación para las actividades en curso y para todo el plan. Estos mecanismos deben basarse en las metas y objetivos previstos en el plan y en la asignación de responsabilidades a los diversos órganos del Estado para alcanzarlos.

Hay que procurar que los mecanismos de seguimiento y evaluación sean económicos en sus necesidades de recursos y tiempo para que puedan gestionarse. La elaboración de formatos normalizados de presentación de informes de seguimiento y evaluación es muy recomendable. Para que el seguimiento y la evaluación sean eficaces habrá que asignar algunos recursos para personal y para la publicación y difusión de los resultados.

NOTAS

Créditos de las fotografías de la cubierta y de la portada (imágenes reproducidas de nuevo, parcialmente, en la contraportada):

© UN Photo/Mark Garten; © nouseforname/Shutterstock; © UN Photo/Albert González Farran; © Pedro Rofu/Shutterstock; © Radiokafka/Shutterstock; © UN Photo, Martine Perret; © UN Photo/Shareef Sarhan; and © Styve Reineck/Shutterstock.

Designed and printed by the Publishing Service, United Nations, Geneva
GE.13.46718 — June 2014 — 1,115 — HR/PUB/13/3