



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional*

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

Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

Nota del Secretario General

La Secretaría tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de Mutuma Ruteere, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, preparado de conformidad con la resolución 71/181 de la Asamblea General.

* A/72/150.



Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial analiza los problemas vinculados a la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto actual de lucha contra el terrorismo. En primer lugar, examina las diversas manifestaciones de racismo, discriminación racial y xenofobia que derivan de medidas de lucha contra ese flagelo a nivel del Estado, así como las consecuencias de esas prácticas en materia de derechos humanos para las comunidades afectadas. Luego ofrece un panorama general de las normas de las organizaciones internacionales, regionales y nacionales que prohíben el racismo y la xenofobia, especialmente en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Sobre la base de una reunión de expertos que organizó sobre el tema, el Relator Especial examina las principales medidas jurídicas, normativas e institucionales adoptadas por los interesados pertinentes y pone de relieve algunos ejemplos de buenas prácticas para abordar el racismo, la xenofobia y la discriminación derivados de la lucha contra el terrorismo.

Índice

	<i>Página</i>
I. Actividades del Relator Especial	3
A. Visitas a países	3
B. Otras actividades	3
II. Problemas que se plantean al abordar el racismo y la xenofobia en el contexto de la lucha contra el terrorismo	3
A. Introducción	3
B. Manifestaciones de racismo, xenofobia y discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo	4
C. Normas internacionales, regionales y nacionales que prohíben el racismo y la xenofobia, especialmente en el contexto de la lucha contra el terrorismo	13
D. Buenas prácticas en la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo	16
III. Conclusiones y recomendaciones	24

I. Actividades del Relator Especial

1. Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 71/181 de la Asamblea General.

A. Visitas a países

2. El Relator Especial expresa su gratitud a los Gobiernos de Australia y Fiji por su cooperación durante sus visitas a esos países, del 28 de noviembre al 5 de diciembre de 2016, y del 7 al 12 de diciembre de 2016, respectivamente¹.

3. El Relator Especial agradece a los Gobiernos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Marruecos por haberlo invitado a llevar a cabo una visita y espera atender pronto a esas invitaciones. Asimismo, confía en recibir una respuesta positiva a sus solicitudes de visitar los Estados Unidos de América, la India, el Japón, Sudáfrica y Tailandia antes finalizar su mandato.

B. Otras actividades

4. Las actividades realizadas por el Relator Especial de julio de 2016 a marzo de 2017 se reflejan en su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 35º período de sesiones (A/HRC/35/41). Respecto a las actividades a partir de marzo de 2017, el Relator Especial ha participado en una mesa redonda organizada durante el 34º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2017, sobre la cuestión de los controles policiales con sesgo racista, así como en una reunión conmemorativa del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, en el septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, el 21 de marzo de 2017.

5. El Relator Especial participó como ponente en la primera consulta temática oficiosa sobre los derechos humanos de todos los migrantes, la inclusión social, la cohesión y todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia, que se celebró en Ginebra los días 8 y 9 de mayo de 2017, en el marco del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

6. El Relator Especial también recibió una invitación para asistir a la reunión oficiosa de la Asamblea General prevista en Nueva York el 18 de julio de 2017, a fin de observar el Día Internacional de Nelson Mandela.

II. Problemas que se plantean al abordar el racismo y la xenofobia en el contexto de la lucha contra el terrorismo

A. Introducción

7. La proliferación de los atentados terroristas en los últimos tiempos ha conducido a que los Estados de diferentes regiones del mundo tomen diversas medidas de lucha contra el terrorismo. A pesar de la falta de consenso sobre la definición de terrorismo, se han adoptado nuevos marcos en los planos internacional, regional y nacional, que obligan a los Estados a tomar medidas para proteger a las personas de la amenaza de actos terroristas y llevar a los autores de esos actos ante la justicia. Sin embargo, en muchos países, las medidas de lucha contra el terrorismo son motivo de preocupación en relación a la protección de los

¹ Véanse A/HRC/35/41/Add.2 y Add.3.

derechos humanos. Algunos Estados han aprobado leyes y políticas enérgicas de lucha contra el terrorismo, que a menudo se han invocado contra miembros de comunidades minoritarias y religiones. El Relator Especial ha llegado a la conclusión de que las medidas antiterroristas han afectado desproporcionadamente a los musulmanes, así como a los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo. Esas medidas no solo son contrarias a los principios de igualdad y no discriminación, sino que también impiden a las comunidades afectadas el acceso pleno a una amplia gama de otros derechos humanos.

8. De conformidad con la resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos, de 2008, los sucesivos titulares del mandato de Relator Especial han abordado en sus informes temáticos e informes de las visitas a países las consecuencias de las medidas de lucha contra el terrorismo en relación con el aumento del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. El presente informe se basa en la labor del Relator Especial actual y los titulares anteriores de la función², así como en informes de otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales y órganos de las Naciones Unidas. También tiene en cuenta los últimos acontecimientos y la información reunida más recientemente, sobre todo a través de una reunión de expertos y otras investigaciones sobre el tema.

9. Durante la reunión de expertos convocadas por el Relator Especial y celebrada en Budapest los días 22 y 23 de junio de 2017, académicos, profesionales y representantes de la sociedad civil examinaron las pautas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial y la xenofobia derivados de las prácticas de los Estados en la lucha contra el terrorismo. Tras examinar las tendencias y los problemas de las distintas regiones, los participantes intercambiaron opiniones sobre las principales medidas jurídicas y normativas aprobadas en los planos nacional, regional e internacional, así como buenas prácticas para abordar el racismo, la xenofobia y la discriminación en la lucha contra el terrorismo.

10. Sobre la base del análisis del Relator Especial y con la ventaja de las perspectivas resultantes de la reunión de expertos, el presente informe tiene por objeto proporcionar una reseña actualizada de las manifestaciones de racismo, xenofobia y discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo (secc. II.B). A continuación, el Relator Especial ofrece un panorama general de las principales normas internacionales, regionales y nacionales que prohíben el racismo y la xenofobia, especialmente en el contexto de la lucha contra el terrorismo. (secc. II.C). Expone también algunos ejemplos de buenas prácticas en ese contexto, señaladas por los participantes en la reunión de expertos (Secc. II.D). Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección III.

B. Manifestaciones de racismo, xenofobia y discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo

1. Auge del extremismo político y mayor incidencia de los discursos de odio y la violencia racistas y xenófobos

Auge de los movimientos populistas

11. El Relator Especial señala que el aumento de los movimientos populistas extremistas es una tendencia vinculada a la lucha contra el terrorismo. En Europa, desde el decenio de 1980, la media de votantes a partidos populistas ha aumentado constantemente, del 10,1% en 1980 al 11,3% en 2000, y al 18,4% en 2017. Los partidos populistas están representados actualmente en nueve gobiernos y ocupan el

² Véase, por ejemplo, A/HRC/9/12; A/HRC/20/33; A/HRC/29/46; A/HRC/35/41.

17,5% de los escaños en parlamentos nacionales europeos³. Si bien el auge del extremismo político es un fenómeno complejo, está demostrado que los factores que contribuyen a propiciar la creciente aceptación de ideologías extremistas son, entre otras cosas, la preocupación general por la crisis económica mundial, el aumento de la disparidad económica, la propagación del terrorismo y el fuerte incremento de los flujos migratorios. El Relator Especial también expresa preocupación de que los partidos más tradicionales hayan adoptado posturas más inflexibles en cuestiones como seguridad, migración e integración, a fin de contrarrestar el surgimiento de partidos populistas de derechas⁴.

Aumento de los discursos racistas y xenófobos

12. El Relator Especial expresa preocupación por otra tendencia que se ha intensificado en todo el mundo, tras los recientes atentados terroristas, y es la proliferación de una retórica contra los inmigrantes y los musulmanes, tanto en política como en los medios de comunicación. Los partidos populistas, en particular, intentan obtener apoyo y captar votantes aprovechando los temores del electorado por la carga financiera de la migración y la percepción de que los extranjeros son en gran medida los que perpetran delitos, se apropian de los recursos y los empleos de los nacionales, constituyen una amenaza para la identidad nacional o profesan prácticas religiosas que son incompatibles con las sociedades modernas⁵.

13. En las elecciones celebradas en un país europeo en 2017, un partido populista de derechas ganó escaños en el parlamento tras llevar a cabo una campaña basada en consignas contra el islam, en que se exhortaba a poner fin a la inmigración musulmana, cerrar las mezquitas y prohibir el Corán⁶. Otro partido populista de derechas en Europa sugirió en el parlamento que los inmigrantes debían celebrar las festividades religiosas locales si querían formar parte de la nación⁷. En un país del Pacífico Sur, un partido nacionalista ultraderechista organizó una campaña política en base a una retórica contra los musulmanes. Este partido de manera inesperada obtuvo muchos avances en las elecciones parlamentarias de 2016, lo que le aportó un mayor poder de negociación frente al partido gobernante⁸.

14. Preocupa al Relator Especial que el discurso racista y xenófobo se esté generalizando cada vez más, fenómeno que se reproduce en varias regiones del mundo. En un país de Europa Oriental, el Gobierno y los medios de comunicación nacionales iniciaron una campaña pública contra los musulmanes y los extranjeros. En 2015, el Gobierno puso en marcha las denominadas “consultas nacionales”, en que se pedía a los hogares que completaran una encuesta sobre inmigración y terrorismo. La campaña fue ampliamente criticada por asociar a la migración con el terrorismo y por sus preguntas tendenciosas que promovían activamente la hostilidad y xenofobia. Los resultados de la encuesta se utilizaron posteriormente para una campaña de carteles publicitarios contra los inmigrantes. Además, se introdujeron enmiendas constitucionales para consagrar el carácter cristiano de la nación⁹. La retórica xenófoba también estaba el aumento en otro país de Europa

³ European Policy Information Center, “TIMBRO authoritarian populism index 2017: a summary”, 2017, págs. 1 y 2.

⁴ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *The European Union as a Community of Values: Safeguarding Fundamental Rights in Times of Crisis* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013), pág. 17.

⁵ *Ibid.*

⁶ Véanse <https://perma.cc/T8PU-Z7HL> y <https://perma.cc/FCL3-7ZE3>.

⁷ Véase <https://perma.cc/9MJ4-W6MC>.

⁸ Véanse <https://perma.cc/BV5Q-AS42> y <https://perma.cc/VT6L-DUH4>.

⁹ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos, “*Fact-finding meeting: Hate motivated incidents*”

Oriental, en que se describe a los refugiados como una peligrosa amenaza para la salud pública¹⁰.

15. En un país de Oriente Medio, algunas fuerzas políticas con frecuencia han asociado a la minoría del país y sus aspiraciones políticas en la región con el islamismo radical¹¹. Del mismo modo, los agentes políticos y religiosos de varios países de Asia han promovido imágenes negativas de las minorías étnicas musulmanas, al asociarlas con grupos terroristas o caracterizarlas como invasores extranjeros peligrosos¹².

16. En algunos países de América Latina también puede observarse una intensificación de la retórica islamófoba. En un país sudamericano, por ejemplo, una popular fuente de noticias publicó un artículo en el que se afirmaba que más de la mitad de los musulmanes del mundo estaban radicalizados¹³.

17. El Relator Especial observa que esos ejemplos demuestran que el auge de la retórica contra los musulmanes y los inmigrantes en el discurso político generalizado es en efecto un fenómeno mundial. Sin embargo, también desea señalar el aumento simultáneo de discursos antisemitas. En muchos países, el antisemitismo sigue formando parte de las ideologías populistas de derechas, a menudo junto con la islamofobia¹⁴.

Papel de los dirigentes políticos y los medios de comunicación

18. El Relator Especial ha expresado anteriormente su preocupación por el papel de los dirigentes políticos y medios de comunicación en la estigmatización de determinados grupos, con el consiguiente fomento de actitudes racistas y xenófobas entre la población.

19. En muchos países, los funcionarios públicos y los medios de comunicación propagan prejuicios y estereotipos negativos respecto a los no nacionales y personas pertenecientes a comunidades o religiones minoritarias, en particular, al asociarlos con la violencia y el terrorismo. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo explicó que la noticia de haberse encontrado un pasaporte sirio en uno de los autores de los atentados de París de 2015 había alimentado los temores relativos a la relación entre la migración y el terrorismo. Sin embargo, el Relator Especial hizo hincapié en no hay pruebas que sustenten la hipótesis de que los terroristas aprovechan las corrientes migratorias o que los refugiados son más proclives a la radicalización. Las investigaciones demuestran que muy pocos migrantes o refugiados han perpetrado actos de terrorismo¹⁵.

20. Los dirigentes políticos de varios países de Europa Oriental han hecho declaraciones racistas y xenófobas para promover sus propios intereses políticos. El Gobierno de un país propició una situación de crisis al afirmar que la migración plantea una amenaza para la seguridad, la salud pública y la identidad nacional. El Primer Ministro se refirió a la migración como “el caballo de Troya del terrorismo” Ha sostenido con frecuencia que las medidas adoptadas para poner fin a la afluencia

targeting migrants, refugees and asylum-seekers in the OSCE region”, diciembre 2015, pág. 4. Véase también <https://perma.cc/D57P-9D4M>.

¹⁰ Véase goo.gl/MedFUj.

¹¹ Véanse <https://perma.cc/76SD-KUT3> y <https://perma.cc/948C-5U6F>.

¹² Véanse <https://perma.cc/VJ9C-GYYR> y <https://perma.cc/R82Z-E8RN>.

¹³ Véase <https://perma.cc/BCQ5-HEWD>.

¹⁴ Lars Rensmann, “Resentment reloaded: how the European radical right mobilizes antisemitism and counter-cosmopolitanism”, *Journal for the Study of Antisemitism*, vol. 3, No. 2 (2011), págs. 543 a 573.

¹⁵ A/71/384, párrs. 7 y 8.

de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo son necesarias para proteger la región de delincuentes y terroristas¹⁶. Un ministro de otro Gobierno de Europa Oriental declaró que, a largo plazo, las comunidades migrantes formarán enclaves cerrados que prestarán apoyo a los terroristas¹⁷.

21. Los medios de comunicación a menudo perpetúan esos estereotipos al difundir u ofrecer una plataforma para discursos racistas y xenófobos. El Relator Especial también desea destacar que el sesgo sistemático de esos medios es un fenómeno particularmente problemático en un contexto de lucha contra el terrorismo. La cobertura desproporcionada de determinados tipos de terrorismo, el uso de cierta terminología o imágenes y la configuración de los reportajes sobre el terrorismo distorsionan la percepción del público. En un estudio reciente se examinó la cobertura mediática de los atentados terroristas ocurridos en un país de América del Norte durante el período 2011- 2015. El estudio llegó a la conclusión de que los atentados perpetrados por musulmanes, en particular, nacidos en el extranjero, recibían 4,5 veces más cobertura que otros. Solo una pequeña proporción de los atentados era perpetrada por musulmanes (12,4%) o musulmanes nacidos en el extranjero (5%). Sin embargo, estos atentados recibieron el 44% y el 32% de la cobertura de noticias, respectivamente. Mediante esas investigaciones también se determinó la mayor probabilidad de que un atentado se considere acto terrorista cuando su autor es un musulmán¹⁸. En cambio, con frecuencia la amenaza que plantea la violencia ejercida por los grupos de derechas suele subestimarse, y no se considera terrorismo¹⁹.

Violencia racista y xenófoba y delitos motivados por prejuicios

22. En el contexto de un temor pronunciado por el terrorismo, el discurso racista y xenófobo se refleja cada vez más en delitos motivados por prejuicios y actos de violencia contra determinados grupos. Preocupa particularmente al Relator Especial la comisión de delitos de ese tipo contra migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. En varios países europeos se han notificado casos de hostigamiento y violentos ataques contra tales grupos. En los casos en que se pudo identificar a los autores, se trataba sobre todo de grupos parapoliciales o personas vinculadas a grupos ultraderechistas²⁰. En un país de Europa Occidental, los ataques consistieron en incendios intencionales o actos de vandalismo contra instalaciones previstas para recibir refugiados. En comparación con 2014, esos ataques xenófobos aumentaron de forma impresionante en 2015 y 2016²¹.

23. En algunos países, tras producirse atentados terroristas, se puede observar un aumento de la violencia contra los musulmanes. En un país sudamericano se informó de un aumento espectacular de los delitos motivados por prejuicios contra musulmanes tras los atentados terroristas ocurridos en 2015, que recibieron una amplia cobertura televisiva²². Los atentados terroristas también han afectado la seguridad de las comunidades musulmanas en Europa. Tras un atentado en 2015, varias mezquitas en Estados miembros de la Unión Europea comenzaron a recibir

¹⁶ Véase goo.gl/Ly3Csp.

¹⁷ Véase <https://perma.cc/TR4G-RTVD>.

¹⁸ Erin M. Kearns, Allison Betus y Anthony Lemieux, "Why do some terrorist attacks receive more media attention than others?", 5 de marzo de 2017.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Terrorism and the Media: A Handbook for Journalists* (París, 2017), pág. 22.

²⁰ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Fundamental Rights Report 2017* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017), pág. 79.

²¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Current Migration Situation in the EU: Hate Crime* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016). pág. 4.

²² Véase <https://perma.cc/EU7R-M9B7> (en portugués).

protección policial. La institución nacional de derechos humanos de un país registró 429 amenazas y actos violentos motivados por la islamofobia en 2015, lo que refleja un aumento del 223% con respecto al año anterior. Se ha informado de que estos incidentes se han vuelto más violentos, con utilización de granadas, municiones activas e incendios intencionales²³. En un reciente estudio sobre la discriminación interseccional que afecta a mujeres musulmanas se llegó a la conclusión de que, en muchos países, la mayoría de los delitos motivados por prejuicios islamófobos se dirigían específicamente contra las mujeres musulmanas, especialmente las que llevaban velo²⁴.

24. El Relator Especial también expresa preocupación de que algunos gobiernos utilicen la lucha contra el terrorismo para justificar una represión continua de las minorías étnicas. En respuesta a una serie de atentados terroristas, el Gobierno de un país de África Oriental aumentó drásticamente el control policial de las comunidades étnicas y musulmanas²⁵. En 2014, más de 6.000 agentes de policía llevaron a cabo allanamientos de viviendas y detuvieron y encarcelaron de manera arbitraria a casi 4.000 personas en un barrio determinado. La mayoría de los afectados, que pertenecían a la minoría étnica del país, fueron arrestados bajo sospecha de vínculos con el terrorismo²⁶. También se afirmó que, en lugar de ser llevados ante los tribunales, muchos de los supuestos terroristas fueron víctimas de desaparición forzada o asesinatos extrajudiciales²⁷. En 2016, el Gobierno de un país asiático lanzó una violenta lucha contra insurgentes pertenecientes a un grupo étnico, al parecer en represalia de un atentado que causó la muerte de agentes de la policía de fronteras. Se incendiaron aldeas y cientos de civiles fueron víctimas de golpizas, violaciones y asesinatos²⁸.

2. Xenofobia y racismo en las políticas de inmigración y control de fronteras

Libertad de circulación

25. El Relator Especial observa que, habida cuenta del aumento de las amenazas terroristas, algunos Estados han adoptado medidas encaminadas a impedir que personas potencialmente peligrosas entren en un país, se desplacen en el interior o regresen a un país en que tienen derecho a residir. Un conjunto de enérgicas medidas antiterroristas han restringido de manera desproporcionada la libertad de circulación de las personas de Oriente Medio.

26. En un país de Europa Occidental, cientos de personas han sido sometidas a prohibiciones administrativas que les impiden salir o entrar en el país desde 2015²⁹. Las autoridades públicas con frecuencia justifican esas órdenes utilizando una retórica de lucha contra el terrorismo³⁰.

27. Un decreto publicado recientemente en un país de América del Norte suspendió el programa de admisión de refugiados durante 120 días, y lo paralizó por tiempo indefinido en relación con los refugiados de un determinado país. El decreto también impuso una prohibición a la entrada de nacionales de siete países con

²³ Véase <https://perma.cc/9JAT-6V7A>.

²⁴ Red Europea contra el Racismo, “Forgotten women: the impact of Islamophobia on Muslim women” (Bruselas, 2016), pág. 26.

²⁵ Véase <https://perma.cc/4X8V-XL2W>.

²⁶ Véase <https://perma.cc/P72G-4AJ7>.

²⁷ Human Rights Watch, *World Report: 2015—Events of 2014* (Nueva York, 2016), pág. 9.

²⁸ Véase <https://perma.cc/WH7G-KFCL>.

²⁹ Bérénice Boutin, *Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards*, ICCT research paper (The Hague, International Centre for Counter-Terrorism, 2016), págs. 11 y 12. Véase también Amnistía Internacional, “Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe” (Londres, 2017), pág. 50.

³⁰ Véase <https://goo.gl/1WY8tm>.

mayoría musulmana. Como justificación se citaron las preocupaciones por la seguridad nacional y la amenaza de terrorismo³¹. Los tribunales ordinarios suspendieron la ejecución de la orden, pero recientemente el Tribunal Supremo del país ha permitido la entrada en vigor de una versión modificada³².

Nacionalidad

28. Asimismo, el Relator Especial observa que las enmiendas legislativas introducidas en varios países de Europa Occidental han facilitado a los gobiernos la posibilidad de privar a los ciudadanos de su nacionalidad cuando estén bajo sospecha de participar en actividades relacionadas con el terrorismo. Esas enmiendas generan problemas particulares si no hay medidas de garantía del debido proceso. En algunos casos extremos, la legislación no exige autorización judicial previa o permite que se suprima la nacionalidad de ciudadanos cuando están en el extranjero³³. El Relator Especial también expresa preocupación por un fallo judicial reciente que podría sentar un precedente peligroso para el uso discriminatorio de medidas de privación de la nacionalidad en un país de Oriente Medio. La sentencia despojó de su ciudadanía de una persona perteneciente a una minoría étnica sobre la base de la Ley de Nacionalidad, que permite la revocación de la ciudadanía por incumplimiento del deber de lealtad al Estado, como en caso de actos de terrorismo³⁴.

29. Muchos países que han introducido medidas de privación de la nacionalidad solo las aplican a las personas con doble nacionalidad, para garantizar que la medida no dé lugar a apatridia³⁵. Sin embargo, el Relator Especial observa con preocupación que la legislación de un país permite despojar de su ciudadanía a nacionales nacidos en el extranjero que no poseen otra nacionalidad³⁶.

Medidas dirigidas específicamente a refugiados y solicitantes de asilo

30. Se informó al Relator Especial de que, en respuesta a los temores acerca del nexo entre el terrorismo y la afluencia de refugiados, muchos países han promulgado políticas sobre migración excesivamente restrictivas y medidas xenófobas dirigidas específicamente a los solicitantes de asilo y refugiados. Un país de Europa Oriental ha tratado de mantener a los refugiados y los solicitantes de asilo fuera del país mediante la proclamación de un “estado de emergencia debido a la migración masiva”³⁷. El Gobierno ha facultado a la policía y el ejército a que presten apoyo a la autoridad de asilo mediante el establecimiento de procedimientos fronterizos acelerados en las denominadas “zonas de tránsito”. Al mismo tiempo, se ha limitado la revisión judicial de las decisiones sobre el asilo. Además, las nuevas enmiendas al Código Penal del país han dado lugar a la penalización de los refugiados y migrantes que entren al país de manera irregular a través de su frontera meridional. Las enmiendas permiten la imposición de diversos castigos, como condenas penales, penas de prisión y expulsión obligatoria³⁸.

31. En varios países de Europa Occidental, el Relator Especial observó situaciones en que los gobiernos no cumplían plenamente el principio de no devolución del derecho internacional. Algunos países han deportado a personas identificadas como amenaza a la seguridad nacional, a pesar de que están expuestas a grave peligro de

³¹ Véase <https://perma.cc/7245-GKMC>.

³² Véase <https://goo.gl/dHgm1R>.

³³ Amnistía Internacional, “Dangerously disproportionate”, págs. 58 a 63.

³⁴ Véase goo.gl/aCnHjB; goo.gl/SwF6bJ.

³⁵ Amnistía Internacional, “Dangerously disproportionate”, pág. 58.

³⁶ Véase <https://perma.cc/7VAG-Y4AW>.

³⁷ Véase <https://goo.gl/9ritvf>.

³⁸ Amnistía Internacional, “Dangerously disproportionate”, págs. 21 a 22.

persecución cuando regresen a sus países de origen. En un país determinado, se dictó una orden de expulsión a pesar de que el propio órgano nacional de protección, encargado de los recursos, determinó que la persona expulsada probablemente quedaría expuesta a sufrir tortura en caso de ser devuelta a su país de origen³⁹.

32. Se informó al Relator Especial de que, en mayo de 2016, el Gobierno de un país de África Oriental planificó el cierre de un gran campamento de refugiados. Alegando motivos de seguridad nacional como justificación parcial de la decisión, el Gobierno anunció que los refugiados que vivían en el campamento serían devueltos a sus países de origen. La decisión fue posteriormente revocada, ya que el Tribunal Superior del país consideró que el cierre del campamento era ilegal, debido a que la medida sería discriminatoria para con los refugiados pertenecientes a una minoría étnica determinada⁴⁰.

33. El Relator Especial también toma nota con preocupación de que los prejuicios y el miedo se han puesto de manifiesto en políticas inhumanas hacia los refugiados musulmanes en la región de Asia y el Pacífico. Coincide con el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, que criticó la práctica de retener a refugiados en instalaciones de detención para inmigrantes fuera del país y centros de regionales de tramitación. En particular, expresa su preocupación por las medidas de seguridad adoptadas en torno a la migración y el control de las fronteras, el enfoque punitivo hacia la migración irregular y la amplia gama de violaciones de los derechos humanos que se han documentado en esos centros⁴¹.

3. Legislación excesivamente genérica de lucha contra el terrorismo

34. El Relator Especial manifiesta preocupación de que, en pugna con el principio de legalidad y el estado de derecho, muchos Estados han aprobado leyes ambiguas y definiciones excesivamente genéricas del terrorismo⁴². Los códigos penales de algunos países europeos incluyen terminología y definiciones imprecisas en relación con ese fenómeno. Las acusaciones relacionadas con la incitación al terrorismo hacen cada vez con más frecuencia referencia a términos generales, como “exaltación” y “provocación pública”⁴³. Un país de Europa Occidental incluso suprimió el requisito de que la incitación al terrorismo plantee un riesgo real de que se cometan delitos relacionados con el terrorismo⁴⁴. En Europa, esa ambigüedad en las definiciones jurídicas con frecuencia deriva de iniciativas populistas de derechas, que alimentan temores sobre la radicalización de los musulmanes.

35. El Relator Especial observa que la legislación excesivamente genérica crea incertidumbre jurídica, deja margen para la aplicación desproporcionada y discriminatoria de las leyes antiterroristas y, a veces, da lugar a la violación de los derechos humanos fundamentales. Las definiciones demasiado amplias y ambiguas de terrorismo y extremismo violento han permitido que muchos países tipifiquen como delito el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, como la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica y de asociación⁴⁵. En un país de América del Norte, algunas organizaciones benéficas musulmanas son objetivos selectivos de

³⁹ *Ibid.*, págs. 64 y 68.

⁴⁰ Véase <https://perma.cc/F2CN-S2AS>.

⁴¹ A/HRC/35/25/Add.3, párr. 33.

⁴² Human Rights Watch, “Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights”, 2017.

⁴³ Bibi van Ginkel, “Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression?” ; documento de investigación de ICCT, agosto de 2011.

⁴⁴ Véase en <https://perma.cc/A7CV-98JA>.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, A/70/371; A/HRC/31/65, párrs. 43 a 47; A/61/267; A/HRC/7/14, párrs. 47a 53 y A/HRC/35/28/Add.1, párrs. 6 a 28.

las investigaciones, los allanamientos y los decomisos de bienes, lo que crea la falsa impresión de que participan en la financiación del terrorismo⁴⁶. En un país europeo, se ha utilizado la figura delictiva denominada “apología del terrorismo” para imputar a cientos de personas, en particular musulmanes, por publicar comentarios en las redes sociales, aunque esos comentarios no inciten a la violencia⁴⁷.

36. Del mismo modo, la legislación formulada de forma imprecisa ha permitido a las autoridades públicas de un país de Europa Occidental asumir atribuciones desproporcionadas para la lucha contra el terrorismo. Se ha promulgado el estado de emergencia con el fin de hacer frente a un “desastre público” o una “amenaza grave al orden público”. En este contexto, se han otorgado a dirigentes políticos y funcionarios públicos locales amplias facultades para imponer una serie de medidas administrativas, como allanamientos y arrestos domiciliarios, contra las personas que se perciben como una amenaza. Estas medidas plantean problemas en lo que respecta al acceso a la justicia y las debidas garantías procesales, pues no se requiere autorización judicial previa y la revisión judicial es generalmente limitada. Además, preocupa al Relator Especial que esas medidas con frecuencia se apliquen de forma desproporcionada. Las medidas administrativas, en lugar de basarse en pruebas, a menudo están dirigidas selectivamente a musulmanes y personas de origen norafricano⁴⁸.

37. El Relator Especial también expresa su preocupación de que, en algunos países, la legislación antiterrorista demasiado genérica tenga efectos negativos y discriminatorios en los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales. En un país latinoamericano, la utilización de una legislación ambigua de lucha contra el terrorismo ha dado lugar a abusos y estigmatización contra una población indígena que reivindica sus derechos a la libre determinación y a sus tierras ancestrales. La militancia activa y las protestas de este grupo se siguen caracterizando como terrorismo en los medios de comunicación y en el discurso político. La imprecisión de la legislación antiterrorista ha permitido que esas leyes se apliquen de forma desproporcionada contra los miembros de la comunidad indígena. Ello no solo ha tenido un efecto negativo en el ejercicio de diversos derechos humanos, sino que también ha contribuido a la violencia selectiva y un uso excesivo de la fuerza contra la comunidad por parte de los agentes del orden⁴⁹.

38. Asimismo, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de la lucha contra el terrorismo destacó que, en el combate contra ese flagelo, a veces se utilizan los desalojos forzosos y las demoliciones de viviendas como formas de castigo selectivo, a nivel individual o incluso colectivo, hacia residentes sospechosos de apoyar a grupos terroristas. Según el Relator Especial, los desalojos suelen afectar a personas que se encuentran en situaciones vulnerables, como pueblos indígenas y minorías étnicas, religiosas o de otra índole⁵⁰.

4. Vigilancia de las minorías raciales y grupos percibidos como extranjeros

39. El Relator Especial está preocupado de que en muchos países las legislaciones excesivamente genéricas hayan dado lugar a prácticas policiales selectivas dirigidas a comunidades de las minorías raciales y étnicas. Por ejemplo, se le ha informado de

⁴⁶ A/HRC/35/28/Add.2, párr. 67 a).

⁴⁷ Amnistía Internacional, “EU: Orwellian counter-terrorism laws stripping rights under guise of defending them”, 17 de enero de 2017.

⁴⁸ Véanse <https://perma.cc/BP5Z-QEVR> y <https://perma.cc/5R9F-JHNV>.

⁴⁹ Véanse CERD/C/CHL/CO/19-21 y A/HRC/25/59/Add.2.

⁵⁰ A/HRC/6/17, párr. 63.

que las fuerzas de policía en una ciudad de América del Norte utilizan un sistema de redadas para vigilar a la comunidad musulmana local. Se vigilan los oficios religiosos en las mezquitas, se filman las entradas y se preparan informes diarios sobre algunos individuos musulmanes⁵¹. La vigilancia no ha proporcionado información suficiente para actuar y la cuestión se ha sometido a los tribunales⁵².

40. Análogamente, a la luz de las amenazas terroristas, el Gobierno de un país de Asia Oriental inició un intenso programa de vigilancia selectiva contra los musulmanes. Se afirma que el programa habría tenido consecuencias desproporcionadas sobre los migrantes, ya que el 90% de los musulmanes que viven en el país nacieron en el extranjero. Una investigación reveló que la policía había vigilado a 72.000 personas provenientes de países de mayoría musulmana, a fin de recoger sus datos personales y crear expedientes sobre ellos a modo de hoja de antecedentes. Más tarde, un tribunal superior consideró que esas violaciones a la intimidad eran legales, por ser “necesarias e inevitables” para proteger al país contra el terrorismo⁵³.

41. El Relator Especial observó una tendencia similar en toda Europa Occidental. Por ejemplo, en un país de Europa Occidental, la legislación de vigilancia de 2015 faculta al Primer Ministro a autorizar el uso de medidas de vigilancia, como la intervención de llamadas telefónicas móviles y las cajas negras de los proveedores de servicios de Internet, a fin de proteger intereses de política exterior. No se requiere autorización judicial previa. Más recientemente, con el objeto de prevenir el terrorismo, ese mismo país amplió la vigilancia a personas sospechosas de “asociación” con alguien que pueda representar una amenaza⁵⁴.

42. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo también ha expresado preocupación por las prácticas discriminatorias de vigilancia y extracción de datos. Por ejemplo, criticó las leyes y políticas sobre la vigilancia colectiva, que a menudo ofrecen regímenes de protección asimétrica para los nacionales y los no nacionales⁵⁵. También expresó su preocupación por la utilización de perfiles terroristas. A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las autoridades de un país de Europa Occidental recopilaron datos sobre varios millones de personas. Los criterios de búsqueda incluyen ser de culto musulmán o tener vínculos con determinados países con una población predominantemente musulmana⁵⁶.

Consecuencias en las comunidades afectadas

43. El Relator Especial está preocupado de que la proliferación de una retórica xenófoba e islamófoba ha generado un clima de temor hacia los inmigrantes, musulmanes y todo tipo de persona percibida como musulmana. Ello es particularmente evidente en países en que la identidad musulmana se asocia a una raza o a la condición de extranjero. En el contexto de la seguridad nacional, la retórica y el temor contribuyen a legitimar la violencia y los actos discriminatorios de los funcionarios del Estado. De este modo, en muchos países los grupos y comunidades afectados experimentan un aumento de la incidencia del racismo y la xenofobia, y en particular, de los delitos motivados por prejuicios. Además, la constante vigilancia a que están sujetas muchas minorías y comunidades de

⁵¹ Véase <https://perma.cc/RS5R-X42H>.

⁵² Véase <https://perma.cc/NW95-XGJT>.

⁵³ Véase <https://perma.cc/8BSB-V7DL>.

⁵⁴ Véase <https://perma.cc/S2V7-GUMP>.

⁵⁵ A/HRC/34/61, párr. 33.

⁵⁶ A/HRC/4/26, párr. 35.

migrantes tiene un efecto desalentador sobre su libertad de expresión y socava las relaciones interpersonales y familiares, así como las prácticas religiosas.

44. El Relator Especial observa que, en ausencia de políticas de integración eficaces, las experiencias de racismo y xenofobia suelen estar acompañadas de exclusión política, social y económica. Al ser así, muchas minorías y comunidades de migrantes se sienten marginadas y relegadas. Una encuesta realizada recientemente en la Unión Europea reveló que algunos musulmanes interrogados se sentían discriminados y/o víctimas de acoso o violencia por su origen étnico o su pasado de inmigrante, por lo cual mostraban menos confianza en el sistema jurídico y la policía, así como menos apego a su país de residencia⁵⁷. Los delitos motivados por prejuicios raciales a menudo no se denuncian porque las víctimas no confían en la capacidad o la voluntad de la policía para facilitarles el acceso a la justicia y los recursos apropiados⁵⁸.

45. El Relator Especial expresa su preocupación de que la discriminación y exclusión que afecta a ciertos grupos en el contexto de la lucha contra el terrorismo crea nuevos agravios y aumenta las tensiones existentes entre la mayoría y las minorías en algunos países. Se ha expresado inquietud de que los grupos terroristas explotan esos agravios en sus estrategias de captación, y que las medidas de lucha contra el terrorismo, por lo tanto, pueden tener efectos contraproducentes. En la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo se reconoce que la discriminación por motivos de etnia, nacionalidad y religión, la exclusión política y la marginación socioeconómica son algunos de los factores que propician la propagación del terrorismo⁵⁹. En un informe preparatorio de la Estrategia se adujo que la exclusión o la discriminación por motivos de origen étnico o creencias religiosas, y la incapacidad de muchos países para integrar a las minorías o los inmigrantes, generan una agresividad que puede favorecer la captación de terroristas, surgen sentimientos de postergación y marginación y una mayor propensión a buscar la socialización en los grupos extremistas⁶⁰. Si bien el Relator Especial está de acuerdo en que esos argumentos son convincentes, subraya la necesidad de proseguir las investigaciones de base empírica en este sentido.

C. Normas internacionales, regionales y nacionales que prohíben el racismo y la xenofobia, especialmente en el contexto de la lucha contra el terrorismo

46. El Relator Especial señala a la atención los diversos marcos jurídicos y normativos que se han adoptado en los planos internacional, regional y nacional para poner freno al racismo y la xenofobia en la lucha contra el terrorismo.

1. Normas internacionales

47. El Relator Especial recuerda que los principios de igualdad y no discriminación están consagrados en todos los tratados fundamentales de derechos humanos. Si bien estos tratados permiten a los Estados limitar legítimamente el ejercicio de algunos derechos, siempre que se cumplan ciertas condiciones, las

⁵⁷ Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – selected findings* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (15 de septiembre de 2017)).

⁵⁸ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS): Main Results Report* (2009), pág. 135.

⁵⁹ Véase la resolución 60/288 de la Asamblea General.

⁶⁰ Véase A/60/825, párr. 35.

medidas de lucha contra el terrorismo que imponen tales limitaciones no deben ser discriminatorias. Señala también que los principios de igualdad y no discriminación han sido reconocidos como normas de *ius cogens*, cuya suspensión no está autorizada en ninguna circunstancia, ni siquiera en un estado de emergencia.

48. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial exige la eliminación de la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones. El Relator Especial considera que las siguientes disposiciones son especialmente pertinentes en el contexto de la lucha contra el terrorismo: el derecho a la seguridad de la persona, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a salir de cualquier país, y el derecho a la nacionalidad (art. 5 b) y d) i) a iii)).

49. La Declaración y Programa de Acción de Durban insta a los Estados a adoptar medidas para poner fin a la xenofobia y la discriminación racial, en particular contra los migrantes, los refugiados y los pueblos indígenas. El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, exhorta a los Estados a que adopten medidas para eliminar los discursos de odio y las prácticas discriminatorias basadas en la nacionalidad, el origen étnico, la religión o las creencias.

50. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 60/288, es el primer marco estratégico y operacional común en la lucha contra el terrorismo en todo el mundo. La salvaguardia del respeto de los derechos humanos y el estado de derecho constituye uno de los cuatro pilares de la Estrategia. Su correspondiente Plan de Acción reafirma que las medidas que se adopten para prevenir y combatir el terrorismo deben ajustarse al derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario. La Estrategia también hace hincapié en la necesidad de abordar las condiciones estructurales que propician la propagación del terrorismo, incluidos los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del estado de derecho y las violaciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, de nacionalidad y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza⁶¹.

51. El Relator Especial acoge con satisfacción la reciente creación de la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo para ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia⁶². Estima que esta reforma brinda una oportunidad de mejorar la coordinación y la coherencia de los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo en el sistema de las Naciones Unidas. También representa una oportunidad para iniciar una aplicación más integrada de los cuatro pilares, a fin de garantizar un equilibrio entre la adopción de medidas eficaces contra el terrorismo y la protección y promoción de los derechos humanos.

52. El Relator Especial subraya que, desde 2003, la Asamblea General aprueba todos los años resoluciones sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, en la resolución 61/171 se reitera que las medidas para combatir ese flagelo deben aplicarse tomando plenamente en consideración los derechos de las minorías y no deben ser discriminatorias por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. En la resolución 63/185, se exhorta a los Estados a que no recurran a

⁶¹ Véase la resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo.

⁶² Véase la resolución 71/291, párr. 1, de la Asamblea General.

perfiles basados en estereotipos fundados en motivos de discriminación, por ejemplo, discriminación por motivos raciales, étnicos o religiosos.

53. Varios mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas también se han ocupado de los efectos negativos de las medidas de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos de determinados grupos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación núm. 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, exhortó a los Estados partes a velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos.

2. Normas regionales

54. El Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 14), y el Protocolo núm. 12 de ese instrumento prohíben todo tipo de discriminación, mientras que el Protocolo núm. 4 del Convenio establece la libertad de circulación (art. 2). La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, en su recomendación de política general núm. 8 (2004) sobre la lucha contra el racismo en la lucha contra el terrorismo, recomienda, entre otras cosas, que los Estados garanticen de manera no discriminatoria las libertades de asociación, expresión, religión y circulación y velen por que las leyes y reglamentos o su aplicación no den lugar a discriminación⁶³. También recomienda que los Estados se aseguren de que su legislación nacional incluya expresamente el derecho a no ser objeto de discriminación racial entre los derechos que no pueden suspenderse en ninguna circunstancia, ni siquiera en épocas de emergencia⁶⁴.

55. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece el derecho a no ser objeto de discriminación de ningún tipo (art. 2) y el derecho a la libertad de circulación (art. 12). En sus principios y directrices sobre los derechos humanos y de los pueblos en la lucha contra el terrorismo en África (2015), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos pone de relieve que no debe asociarse el terrorismo con ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico, y que los Estados deben velar por que las medidas antiterroristas no estén dirigidas a personas de manera discriminatoria, en particular por motivos de raza, origen étnico, color u origen nacional. Las medidas que se hayan adoptado para prevenir y combatir el terrorismo deben ajustarse a las obligaciones que incumben a los Estados en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. También establece que los Estados no deben utilizar la lucha contra el terrorismo como pretexto para restringir las libertades fundamentales de manera ilegal y arbitraria. Cuando se hayan producido violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, los Estados están obligados a garantizar la rendición de cuentas y proporcionar a las víctimas un recurso efectivo y una reparación⁶⁵. Además, el Protocolo a la Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre la prevención del terrorismo obliga a los Estados a prohibir el trato discriminatorio y racista de los sospechosos de terrorismo (art. 3.1 k))

⁶³ Véase Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación de política general núm. 8 (2004) sobre la lucha contra el racismo en la lucha contra el terrorismo, quinta recomendación a los gobiernos de los Estados miembros.

⁶⁴ *Ibid.* sexta recomendación a los gobiernos de los Estados miembros.

⁶⁵ Véase Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Principles and Guidelines on human and peoples’ rights while countering terrorism in Africa”, 2015. Disponible en <https://perma.cc/8TT6-MQ78>.

56. La Organización de los Estados Americanos ha adoptado varios instrumentos destinados a combatir el racismo y la xenofobia, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. Una vez en vigor, la Convención Interamericana obliga a los Estados partes a garantizar que las de medidas de cualquier tipo, incluidas aquellas por motivos de seguridad, no discriminen directa ni indirectamente a personas o grupos de personas por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico (art. 8).

3. Normas nacionales

57. El Relator Especial recuerda que los Estados tienen la obligación de velar por que la legislación y las políticas nacionales contra el terrorismo, y su aplicación, estén en conformidad con el derecho internacional, lo que incluye las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Las medidas para combatir el terrorismo deben basarse en el respeto de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Le complace señalar que muchos Estados han elaborado normas nacionales para asegurar que sus marcos nacionales de lucha contra el terrorismo se ajustan a las normas de derechos humanos. Esas medidas incluyen mecanismos de revisión de los proyectos de ley, órganos de supervisión y cláusulas de extinción⁶⁶. El Relator Especial abunda sobre algunas de estas medidas en la sección sobre buenas prácticas.

D. Buenas prácticas en la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo

58. El Relator Especial señala ejemplos de buenas prácticas que puedan compartirse entre diferentes interesados y, posteriormente, reproducirse o adaptarse a los contextos locales. Las buenas prácticas descritas en el presente informe, aunque no son exhaustivas, ofrecen un panorama general de algunas de las medidas jurídicas, normativas e institucionales que se han adoptado para luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial examina las medidas adoptadas por distintos agentes en distintos niveles, incluidos los Estados, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y el sector privado. Sin embargo, es importante reconocer que algunas prácticas pueden contener elementos positivos y algunos negativos. Por lo tanto, una mención de esas medidas como buenas prácticas no implica una aprobación de todos sus aspectos.

1. Disposiciones de no discriminación en las leyes y políticas

59. El Relator Especial se complace en observar que muchos Estados han avanzado en el fortalecimiento de los derechos a la igualdad y la no discriminación por motivos de raza, religión, origen nacional o étnico y otros motivos, al consagrarlos en la legislación y las políticas nacionales.

60. El Relator Especial ha observado que un número creciente de Estados ha codificado las prohibiciones de la discriminación racial y la xenofobia, ya sea

⁶⁶ Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide: conformity of national counter-terrorism legislation with international human rights law” (Nueva York, 2014), párrs. 55, 61. Véase también A/HRC/16/51, párr. 19; A/HRC/14/46, párr. 13.

mediante la promulgación de leyes específicas contra la discriminación o la inclusión en otras leyes generales. Los Estados han integrado disposiciones sobre la no discriminación en diversos instrumentos jurídicos nacionales, en particular en las leyes que incorporan la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial en la legislación nacional, las constituciones, los códigos penales, la legislación sobre migración y refugiados, las leyes que regulan la labor de los servicios de inteligencia y las leyes que prohíben los controles policiales con sesgo racista. El Relator Especial acoge con satisfacción esas iniciativas legislativas y desea alentar a los Estados a integrar disposiciones específicas contra la discriminación en su legislación nacional de lucha contra el terrorismo.

61. El Relator Especial se complace en tomar nota de la adopción de planes nacionales de acción, estrategias y políticas destinadas a luchar contra el racismo y la xenofobia y promover la integración social de las personas pertenecientes a minorías⁶⁷. La Sección contra la Discriminación Racial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ofrece a los Estados orientación práctica acerca de la elaboración y la aplicación de esos planes de acción nacionales⁶⁸. El Relator Especial observa que algunos países han incluido referencias explícitas a los derechos humanos y a la no discriminación en sus políticas nacionales de lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, la estrategia de lucha contra el terrorismo de Suiza apunta, entre otras cosas, a prevenir la estigmatización de las minorías y las prácticas de controles policiales con sesgo discriminatorio⁶⁹. En otros países, los principios de igualdad y no discriminación se han incorporado en diversos códigos de conducta. En México, el código de conducta aplicable a los funcionarios de la administración pública federal incluye una disposición sobre la no discriminación⁷⁰. En Francia, el código de conducta de la policía nacional prohíbe basarse en aspectos discriminatorios como la etnia, la religión y el origen nacional, para considerar sospechosa a una persona. El código se aplica a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en particular los que ejercen funciones relacionadas con la inmigración y la lucha contra el terrorismo⁷¹.

2. Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas

62. El Relator Especial observa con interés que algunos Estados han adoptado medidas encaminadas a asegurar que sus marcos nacionales de lucha contra el terrorismo sean compatibles con la legislación sobre derechos humanos y sobre refugiados y el derecho humanitario. Esas medidas incluyen el establecimiento de procedimientos de examen obligatorio de los proyectos de leyes y políticas de lucha contra el terrorismo, así como la creación de mecanismos de supervisión de los organismos que participan en la lucha contra ese flagelo.

Examen de los proyectos de ley

63. El Relator Especial se complace en observar que varios Estados han introducido procedimientos de evaluación de los posibles efectos de los proyectos de ley en los derechos humanos, incluidos los efectos negativos de las leyes antiterroristas en determinados grupos. Por ejemplo, los fiscales generales de Nueva

⁶⁷ A/HRC/26/50, párr. 45; A/71/301.

⁶⁸ Véase el documento “Elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial: Guía práctica” (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.13.XIV.3).

⁶⁹ Suiza, Consejo Federal, “Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung” (septiembre de 2015), secc. 5.1 (en alemán)

⁷⁰ A/71/301, párr. 77.

⁷¹ Commission nationale de déontologie de la sécurité, saisine N° 2009.77.

Zelandia y el Canadá deben informar al Parlamento cada vez que un proyecto de ley parezca incompatible con las obligaciones asumidas por el país en materia de derechos humanos en virtud de la legislación nacional⁷². De conformidad con la Ley de Derechos Humanos del Reino Unido, de 1998, el Ministro encargado de un proyecto de ley tiene la obligación de presentar al Parlamento una declaración escrita sobre la compatibilidad de ese proyecto con el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷³. El Relator Especial considera que esos mecanismos son importantes, ya que garantizan que el legislador es consciente de las posibles consecuencias de la promulgación o la modificación de la legislación de lucha contra el terrorismo para los derechos humanos.

64. El Relator Especial destaca la importante función de asesoramiento de las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos para la igualdad, que pueden aportar su pericia a los gobiernos, al facilitarles evaluaciones a fondo del impacto de los proyectos de leyes y políticas de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos⁷⁴. El dictamen de la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos de Francia de 17 de marzo de 2016, en relación con el proyecto de ley sobre la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, es un buen ejemplo. En ese dictamen, la Comisión expresó su preocupación por la ampliación de las atribuciones de los agentes del orden con respecto a los controles de identidad. La Comisión criticó, entre otras cosas, el hecho de que no se incluyan salvaguardias contra la aplicación discriminatoria de estas atribuciones⁷⁵.

Supervisión y examen permanente

65. Se informó al Relator Especial de que, a fin de garantizar la coherencia con las normas de derechos humanos, algunos Estados han creado mecanismos de supervisión encargados de examinar la legislación, las prácticas y las atribuciones en la lucha contra el terrorismo⁷⁶. Esos mecanismos pueden adoptar diversas formas, a saber, órganos internos, ejecutivos, parlamentarios, judiciales y especializados⁷⁷. Además, algunos Estados han incluido cláusulas de extinción, que requieren la renovación periódica de las leyes antiterroristas, o de ciertas disposiciones de esas leyes⁷⁸.

66. El Relator Especial considera que tales mecanismos son importantes, ya que garantizan la revisión constante de las medidas para combatir el terrorismo, lo que permite evaluar su legalidad, necesidad, proporcionalidad y eficacia. Se alienta a los gobiernos a reflexionar continuamente sobre las leyes y prácticas de lucha contra el terrorismo que son incompatibles con las normas de derechos humanos y el

⁷² Canadá, Ley del Departamento de Justicia, secc. 4.1 (1985); Nueva Zelandia, Ley de la Carta de Derechos, secc. 7 (1990).

⁷³ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ley de Derechos Humanos, cap. 42, Secc. 10 (1998).

⁷⁴ Véase Consejo de Europa, “National human rights structures: protecting human rights while countering terrorism”, de 6 de diciembre de 2016. Disponible en <https://perma.cc/TV74-629K>.

⁷⁵ Légifrance, “Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale”, 4 de junio de 2016.

⁷⁶ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), “Report on counter-terrorism measures and human rights”, 4 de junio de 2010.

⁷⁷ Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide”; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, Reino Unido, Ley de Medidas de Prevención e Investigación del terrorismo, cap. 23, Secc. 21 (2011); Canadá, Ley de Lucha contra el Terrorismo, Legislación del Canadá (proyecto de ley S-7), cap. 9, cláusula 12 (2013); Australia, Ley de Enmienda de la Legislación sobre Seguridad (Terrorismo) núm. 65, secc. 4 (2002).

principio de no discriminación, e introducir los ajustes necesarios. La revisión de la Ley contra el Terrorismo por el Comisionado de Derechos Humanos de Polonia es un ejemplo. En 2016, el Comisionado impugnó la Ley contra el Terrorismo ante el Tribunal Constitucional. Sostuvo que la nueva legislación era incompatible con las obligaciones de derechos humanos del país, entre otras cosas, porque algunas disposiciones se dirigían específicamente a los nacionales extranjeros y ofrecían regímenes de protección asimétrica para los ciudadanos polacos y los no nacionales⁷⁹.

67. Además, los mecanismos de supervisión llevan a cabo un examen continuo de las atribuciones de lucha contra el terrorismo conferidas a los organismos estatales y entidades de seguridad privadas. Cuando se otorgan atribuciones discrecionales, los mecanismos de supervisión ofrecen salvaguardias contra el uso arbitrario, excesivo o discriminatorio de esas atribuciones contra determinados grupos, y prevé la rendición de cuentas al respecto. También ayudan a prevenir la institucionalización o perpetuación de facto de las atribuciones extraordinarias introducidas para combatir el terrorismo⁸⁰. El Relator Especial ya ha examinado el importante papel de los órganos de supervisión de la aplicación de la ley para hacer frente a prácticas como los controles policiales selectivos en virtud de criterios raciales y étnicos. El fortalecimiento de dichos órganos cobra aún más importancia en la medida en que las atribuciones de aplicación de la ley se extienden en el contexto de la lucha contra el terrorismo⁸¹.

68. Por último, el Relator Especial observa que algunos mecanismos de supervisión están autorizados a recibir y tramitar denuncias individuales presentadas por las víctimas de discriminación racial. Por ejemplo, Dinamarca, Noruega y Suecia tienen agentes del orden especiales adscritos a la Oficina del Fiscal General, que reciben e investigan las denuncias contra los agentes de policía⁸². El Relator Especial considera que los mecanismos de supervisión encargados de la tramitación de denuncias pueden desempeñar un papel esencial para garantizar el acceso a la justicia y a los recursos.

69. Algunos ejemplos demuestran que los mecanismos citados pueden contribuir considerablemente a combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación en un contexto de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el Relator Especial recuerda que el alcance de esta contribución depende de diversos factores, entre los que figuran el mandato y las atribuciones legales de los mecanismos pertinentes, la disponibilidad de suficientes recursos y la existencia de mecanismos civiles independientes dentro de los sistemas de supervisión en múltiples niveles⁸³.

Función de la judicatura

70. El Relator Especial desea subrayar la función central de la revisión judicial en el combate del racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Le complace observar que muchos Estados facultan a los tribunales a derogar las leyes que son incompatibles con las normas de derechos

⁷⁹ Véase Polonia, Oficina del Comisionado para los Derechos Humanos, “El Comisionado para los derechos humanos impugna la Ley contra el Terrorismo ante el Tribunal Constitucional”, 11 de julio de 2016. Disponible en <https://perma.cc/NHA7-J364>.

⁸⁰ Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide”; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

⁸¹ Véase en particular A/71/301; A/HRC/29/46.

⁸² A/HRC/29/46, párrs. 52 a 54; A/71/301, párr. 66.

⁸³ Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide”; A/HRC/16/51; A/HRC/14/46.

humanos, o a adoptar una interpretación de la legislación que se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos⁸⁴.

71. En algunos países, el poder judicial ha utilizado esas facultades para revisar la legislación o las disposiciones de lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Kenya impidió al cierre previsto de un campamento de refugiados, supuestamente por razones de seguridad nacional. El Tribunal sostuvo que el cierre sería ilegal y discriminatorio, ya que afectaba específicamente a los refugiados de una determinada minoría étnica⁸⁵. En 2015, el Tribunal Superior también derogó las enmiendas propuestas a su legislación contra el terrorismo⁸⁶.

72. Desde la introducción del estado de emergencia, los tribunales franceses han desempeñado un papel importante al impugnar las medidas de arresto domiciliario pronunciadas contra personas consideradas una amenaza para la seguridad nacional. Ello es especialmente importante, ya que esas medidas administrativas no requieren autorización judicial previa y al parecer han sido utilizadas de manera desproporcionada contra los musulmanes y otras minorías⁸⁷. Los tribunales franceses también pueden aportar una contribución fundamental en el examen de los planes dirigidos a institucionalizar las atribuciones de emergencia mediante su incorporación en los códigos ordinarios de derecho penal y administrativo⁸⁸.

73. La intervención del poder judicial de los Estados Unidos de América fue decisiva para suspender temporalmente un decreto que prevé la prohibición de entrada en el país de los nacionales de siete países de mayoría musulmana. Tras las actuaciones judiciales en varias entidades del Estado, el Tribunal Supremo del país ha permitido recientemente que entre en vigor una versión modificada del decreto. Sin embargo, el Tribunal impuso limitaciones significativas y los alegatos sobre el caso están previstos para finales de 2017⁸⁹.

74. Del mismo modo, un reciente fallo del Tribunal Supremo en el Reino Unido reforzó los derechos procesales para tramitar los recursos contra la deportación fuera del país. El Tribunal aclaró que, antes de ser deportados, se debe conceder a los afectados el derecho de apelación en un tribunal nacional. Aunque el caso se refería a infractores extranjeros, el razonamiento se aplica por igual a toda persona que haya de ser deportada o expulsada, incluidos los sospechosos de terrorismo afectados por medidas de privación de la nacionalidad⁹⁰.

75. En Alemania, la judicatura ha contribuido a un cambio en el enfoque de la violencia perpetrada por grupos ultraderechistas. Con anterioridad, las autoridades públicas y el poder judicial no consideraban como terrorismo los ataques organizados contra los refugiados, incluidos los bombardeos e incendios provocados contra sus viviendas. Fue en el reciente proceso contra el denominado grupo Freital

⁸⁴ Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “Basic human rights reference guide”; A/HRC/16/51.

⁸⁵ Véase <https://perma.cc/6775-C3CM>.

⁸⁶ Véase Peter Kagwanja, “Ruling on anti-terrorism law a triumph for Kenya’s judiciary”, *Daily Nation*, 28 de febrero de 2015. Disponible en <https://perma.cc/JK7E-WFCZ>.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, <https://goo.gl/YT71yK>.

⁸⁸ Human Rights Watch, “France: don’t ‘normalize’ emergency powers”.

⁸⁹ Sabrina Siddiqui, “Why the Supreme Court’s travel ban ruling may not be a win for Trump”, *The Guardian*, 26 de junio de 2017.

⁹⁰ Reino Unido, Tribunal Supremo, *Kiarie y Byndloss, R (on the Applications of) v Secretary of State for the Home Department*, [2017] UKSC 42, sentencia de 14 de junio de 2017.

cuando por primera vez se enjuició por terrorismo a miembros de un grupo de ultraderecha⁹¹.

3. Recopilación de datos desglosados

76. El Relator Especial reitera la importancia de registrar sistemáticamente, recopilar y publicar datos desglosados sobre la discriminación racial y xenófoba, el discurso de odio y los delitos motivados por prejuicios⁹². Le complace observar que algunos Estados han elaborado sistemas para recopilar datos sobre los delitos motivados por prejuicios, incluidos los cometidos contra personas por motivos de raza, color, origen étnico, origen o condición de minoría, ciudadanía y religión. Se le ha informado de que algunos Estados recopilan datos específicos sobre los delitos racistas cometidos por miembros de grupos extremistas. Acoge con satisfacción esas iniciativas. También destaca que, a falta de estadísticas oficiales en algunos Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales contribuyen de forma fundamental en la recopilación de datos desglosados sobre los delitos motivados por prejuicios⁹³. En Grecia, la Red de Registro de la Violencia Racista documenta los incidentes racistas y analiza las tendencias de la violencia racista en el país desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Los interesados respetan el principio de confidencialidad y los incidentes se denuncian a la red sin hacer referencia a datos personales⁹⁴. La Red también formula recomendaciones al Gobierno y presta asistencia a las autoridades competentes para su aplicación. Si bien tomó nota de varias deficiencias y aspectos en que se puede mejorar, la Red expresó su satisfacción general por la respuesta de las autoridades griegas a sus recomendaciones. Por ejemplo, el Gobierno atendió a las recomendaciones de nombrar fiscales especiales sobre delitos racistas en varias ciudades; se trata de una buena práctica identificada por la Red sobre la base de los datos que había reunido⁹⁵.

77. En el contexto de la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial recuerda la importancia de la recopilación de datos desglosados. Los datos ayudan a los Estados a evaluar la eficacia de la legislación y las políticas de lucha contra el terrorismo y su repercusión en determinados grupos. Permiten, por ejemplo, detectar las leyes o prácticas que centran una atención desproporcionada en las minorías raciales y étnicas, sobre la base de estereotipos que las asocian a la delincuencia y el terrorismo. Gracias a esos conocimientos, los Estados pueden diseñar medidas específicas para hacer frente a las consecuencias negativas de las medidas antiterroristas en los derechos humanos. Los datos también permiten evaluar la eficacia de esas intervenciones. Además, los datos sirven de instrumento para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los agentes con atribuciones en la lucha contra el terrorismo. Ello es especialmente importante, en la medida en que muchos Estados han otorgado a las fuerzas del orden y las autoridades locales amplias atribuciones discrecionales para los controles de identidad, interpelaciones y registros y el uso de medidas administrativas. Por último, los datos permiten dar una voz y una presencia a las víctimas y, por lo tanto, mejoran su acceso a la justicia y a los recursos.

⁹¹ Véase Ben Knight, "Terror trial in Dresden for Freital neo-Nazi group", *Deutsche Welle*, 6 de marzo de 2017. Disponible en <https://perma.cc/4WGA-CYEE>; European Civil War, "What is the 'German right-wing terrorist' 'Freital Group'? And what can it teach us about processing resistance", disponible en <https://perma.cc/87M8-HCSN>.

⁹² Véase, en particular, A/70/335.

⁹³ A/HRC/26/50, párr. 46.

⁹⁴ A/HRC/32/50/Add.1, párrs. 35 a 38.

⁹⁵ Racist Violence Recording Network, "Annual Report 2016", págs. 17 a 19.

78. El Relator Especial aprecia que algunos Estados recopilen sistemáticamente datos desglosados sobre las prácticas de aplicación de la ley. En algunos países, ello ha permitido introducir con conocimiento de causa cambios en las prácticas policiales, que insisten en la necesidad de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley actúen con profesionalidad en su trato con minorías raciales y étnicas, así como la población en general. Por ejemplo, la legislación británica obliga a la policía en Inglaterra y Gales a registrar datos de las prácticas de interpelación y registro de personas, desglosados por origen étnico. En algunos países, las fuerzas de policía deben expedir a las personas que han sido detenidas para un control un certificado que incluya detalles sobre los motivos del control y la identidad de la persona de que se trate y del agente de policía⁹⁶. El municipio de Fuenlabrada, en España, ha puesto en práctica una iniciativa similar con el apoyo de la Comisión Europea⁹⁷. El Relator Especial alienta esas iniciativas, que son fundamentales para eliminar los controles policiales con sesgo racista y mejorar la confianza en la policía en las comunidades de minorías. También se podría extender a las personas objeto de esos controles policiales selectivos formularios en que quede constancia del encuentro con la policía, que las víctimas utilizarán como pruebas cuando soliciten reparación. El Relator Especial también tuvo conocimiento de que la Sociedad de Asistencia Letrada de Nueva York puso en marcha el “Cop Accountability Program”, una base de datos con información sobre las transgresiones cometidas por los agentes de la policía local. La base de datos se creó para ayudar a los defensores de oficio en las audiencias judiciales relativas a faltas profesionales de los agentes de policía. Esa información puede ser útil para supervisar la actuación de los agentes encargados de hacer cumplir la ley a fin de reducir sus atribuciones discrecionales y obligarlos, al interpelar a una persona, a basarse en indicadores objetivos de sospecha, y no en factores subjetivos. Se ha demostrado que esta buena práctica favorece una mayor eficiencia de la policía⁹⁸.

4. Capacitación

79. Diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han hecho hincapié en la importancia de impartir a los agentes del orden y otros funcionarios pertinentes que participan en la lucha contra el terrorismo una educación y formación en derechos humanos en lo que respecta a la no discriminación⁹⁹. El Relator Especial se complace en observar que muchos Estados han intensificado y ampliado esas actividades de capacitación, que comprenden formación general, capacitación sobre los discursos de odio y delitos racistas y xenófobos y formación sobre determinadas prácticas en la lucha contra el terrorismo.

80. En México, se estableció el Instituto Nelson Mandela para llevar a cabo actividades de capacitación sobre la igualdad y la no discriminación para el público en general y los funcionarios públicos¹⁰⁰. Otros países han introducido cursos sobre diversidad y sensibilidad cultural en diversas partes del sector público.¹⁰¹ Grecia formuló recomendaciones para combatir el aumento de la violencia racista y xenófoba, en particular mediante una mejor formación de la policía y el poder

⁹⁶ A/HRC/29/46, párr. 62.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Véase, por ejemplo, CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 14; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general núm. 13 (1993) relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos; A/64/211, párr. 53 j); A/HRC/35/41/Add.1, párr. 112; A/HRC/23/56/Add.2, párr. 84; A/HRC/23/56/Add.1, párr. 84; A/HRC/32/50/Add.1, párr. 71.

¹⁰⁰ A/71/301, párr. 77.

¹⁰¹ A/HRC/29/46, párrs. 56 a 57.

judicial sobre los delitos racistas¹⁰². Del mismo modo, España ha preparado un proyecto de capacitación para educar a la policía local y las fuerzas de seguridad sobre la determinación de los incidentes racistas y xenófobos¹⁰³.

81. Se comunicaron también al Relator Especial diferentes ejemplos de actividades de capacitación llevadas a cabo por los organismos encargados de hacer cumplir la ley para eliminar los controles policiales basados en características raciales y étnicas realizados por su personal. El Departamento de Investigación Penal Federal de Bélgica tiene dos expertos sobre el islam, que prestan asesoramiento y formación a los agentes de policía con responsabilidades en la lucha contra el terrorismo, y les alienta a no basarse en estereotipos o caracterizaciones sesgadas¹⁰⁴. En lo que respecta a la formación para la aplicación efectiva de la ley, el Relator Especial llegó a la conclusión de que es sumamente eficaz impartir a los encargados de aplicar la ley una capacitación práctica vinculada a las atribuciones, medidas y actividades específicas al respecto¹⁰⁵.

82. El Relator Especial reconoce que los cursos de formación no bastan para erradicar las prácticas discriminatorias en la lucha contra el terrorismo. No obstante, la capacitación de las fuerzas del orden puede ayudar considerablemente a combatir el racismo y la xenofobia en un contexto de lucha contra ese flagelo. La formación contribuye a educar a los agentes competentes acerca de la legislación contra la discriminación y los prejuicios inconscientes, para sensibilizar sobre la prevalencia y las consecuencias de la discriminación y encontrar medios para aumentar la confianza entre los distintos interesados¹⁰⁶. Como los interesados que intervienen en la lucha contra el terrorismo son muy variados, la formación debe dirigirse a los agentes que trabajan a nivel nacional y local (por ejemplo, los miembros del poder judicial y del ministerio público); las fuerzas de policía, el personal de los servicios de inteligencia y de seguridad; los funcionarios de control de fronteras y de inmigración; el personal docente; los periodistas, los proveedores de servicios de Internet y las plataformas de redes sociales)

5. Educación y sensibilización.

83. El Relator Especial reitera que la educación es esencial para dismantelar los prejuicios y los estereotipos, promover la tolerancia, la comprensión y la diversidad y crear nuevos valores y actitudes. De ese modo, aporta una importante contribución para contrarrestar la influencia negativa de los movimientos populistas y la retórica contra los musulmanes y los inmigrantes que estos promueven. En muchos países, esa retórica lleva a asociar determinados grupos con terrorismo y, por consiguiente, se manifiesta en un aumento de las experiencias de racismo y xenofobia.

84. El Relator Especial se complace en observar que algunos Estados han reconocido la importancia de las iniciativas de educación y sensibilización para la prevención y eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En la Argentina, la gran afluencia de refugiados sirios y los temores de un atentado terrorista han alimentado la islamofobia. Para contrarrestar estos sentimientos, se ha elaborado en el país un plan de formación y concienciación para todas las escuelas. El plan tiene por objeto combatir la ignorancia y los prejuicios respecto de los musulmanes, enseñando a los estudiantes

¹⁰² A/HRC/32/50/Add.1, párr. 21.

¹⁰³ A/HRC/23/56/Add.2, párr. 24.

¹⁰⁴ Rachel Neild, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (Nueva York, Open Society Foundations, 2012, pág. 133.

¹⁰⁵ A/HRC/29/46, párr. 71.

¹⁰⁶ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Fundamental Rights Report 2017*, pág. 9.

de la historia del islam y las creencias musulmanas, a fin de dilucidar los prejuicios que asocian a los musulmanes y los árabes con el terrorismo¹⁰⁷. Otras buenas prácticas incluyen campañas públicas y actividades de concienciación destinadas a fomentar la tolerancia y el respeto de la diversidad cultural. Entre ellas figuran la organización de eventos culturales, foros y seminarios y la producción de publicaciones. El Relator Especial alienta esas iniciativas, ya que ofrecen un espacio para el diálogo y la interacción intercultural.

85. Por último, el Relator Especial recuerda que los medios de comunicación pueden cumplir un papel fundamental en la educación de la población, la promoción de la tolerancia y la lucha contra el discurso de odio. Las recomendaciones formuladas en su informe de 2014 al Consejo de Derechos Humanos, en que abordó los problemas del racismo y el discurso de odio en Internet y las redes sociales, pueden servir como ilustración de buenas prácticas que deberían seguirse¹⁰⁸. La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de la Argentina es otro ejemplo de buena práctica identificada por el Relator Especial. El Defensor del Público tiene el mandato, entre otras cosas, de realizar investigaciones sobre el papel que desempeñan los medios de comunicación en la estigmatización de ciertos grupos de la población y el fomento de la xenofobia entre el público. El Relator Especial acoge con satisfacción esta buena práctica y alienta a los medios de comunicación y los periodistas a trabajar con el Defensor del Público en la elaboración de códigos de conducta voluntarios y medidas, políticas y prácticas de autoreglamentación para combatir el racismo. También alienta a los Estados a garantizar la diversidad de opiniones mediante incentivos y apoyo a los medios de comunicación comunitarios, para que se dé visibilidad y medios de expresión a las víctimas del racismo¹⁰⁹.

III. Conclusiones y recomendaciones

86. **La proliferación de los atentados terroristas en los últimos tiempos ha incitado a que los Estados de diferentes regiones del mundo adopten diversas medidas de lucha contra el terrorismo. Si bien el Relator Especial reconoce la necesidad de que los Estados adopten medidas para combatir ese flagelo, expresa su preocupación de que algunos grupos se vean desproporcionadamente afectados por esas medidas antiterroristas. Tales medidas no solo son contrarias a los principios de igualdad y no discriminación, sino que también impiden a las comunidades afectadas el acceso pleno a una amplia gama de otros derechos humanos.**

87. **El Relator Especial recuerda que, de conformidad con la resolución 60/288 de la Asamblea General sobre la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, se debe integrar la prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en toda estrategia de prevención y lucha contra el terrorismo. A este respecto, recuerda la Recomendación general núm. 30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sobre la discriminación contra los no ciudadanos, en virtud de la cual los Estados partes deben asegurarse de que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. El Relator Especial recomienda que los Estados incorporen medidas concretas y**

¹⁰⁷ Véase Alan Soria Guadalupe, “Capacitarán a alumnos para que entiendan de qué se trata el islam”, *La Nación*, 13 de septiembre de 2016. Disponible en <https://perma.cc/3ZB9-C6GF>.

¹⁰⁸ A/HRC/26/49.

¹⁰⁹ A/HRC/35/41/Add.1, párrs. 80 y 81, y 114 a 116.

mecanismos adecuados para prevenir el racismo y la xenofobia en sus marcos nacionales de lucha contra el terrorismo. Esas medidas incluyen disposiciones sobre la no discriminación en los documentos jurídicos y normativos pertinentes, así como el establecimiento de mecanismos adecuados de supervisión encargados de examinar la legislación, las prácticas y las atribuciones en la lucha contra el terrorismo.

88. El Relator Especial reitera que la recopilación sistemática de datos desglosados es particularmente importante en el contexto de la lucha contra el terrorismo. recomienda que se compilen datos y estadísticas desglosados sobre el número de casos de racismo y xenofobia denunciados a las autoridades, incluido el porcentaje de investigaciones y enjuiciamientos realizados a raíz de esas denuncias y sus resultados. También recomienda a los Estados que recopilen datos sobre las prácticas de aplicación de la ley y el uso de medidas administrativas. A este respecto, el Relator Especial alienta a los Estados a que promuevan la aplicación de buenas prácticas, como el uso de formularios de registro para que la policía deje constancia de todos los controles de identidad o registros domiciliarios. Gracias a esos formularios, las víctimas de discriminación por su perfil racial dispondrían de una constancia del control de la policía, que podría utilizarse como prueba cuando tratan de obtener reparación.

89. Además, el Relator Especial recomienda que los Estados velen por que se destinen recursos suficientes a impartir formación en derechos humanos y no discriminación a todos los funcionarios competentes que participan en la lucha contra el terrorismo. Subraya que las actividades de capacitación deben ir acompañadas de iniciativas exhaustivas de educación y sensibilización. En particular, el Relator Especial pide que se emprendan campañas públicas e iniciativas sostenidas a fin de cambiar la percepción social y la actitud pública hacia los musulmanes, los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados. Los medios de comunicación y los dirigentes políticos y religiosos desempeñan un papel importante en la lucha contra el discurso de odio y los estereotipos. A ese respecto, el Relator Especial recomienda que las instancias más altas del gobierno y la dirección de todos los partidos políticos adopten posiciones claras, firmes e inequívocas contra el racismo y la discriminación racial. Del mismo modo, los medios de comunicación deben evitar los estereotipos xenófobos, la búsqueda de chivos expiatorios y los comentarios racistas. Es preciso investigar debidamente esos actos y enjuiciar a sus autores, y los medios de comunicación y los periodistas deberían adoptar un código de buena conducta con disposiciones contra el racismo y la xenofobia.

90. Como el presente informe es el último que presenta el actual titular del mandato, el Relator Especial desea dar las gracias a los miembros de la Asamblea General por haber tenido el privilegio y la oportunidad de colaborar con ellos y prestar servicios en esa calidad.